

Banco Mundial e Políticas Trabalhistas: o caso Argentino de 1990-1996

María Alejandra Corbalán*
Faculdade de Ciências Humanas,
Universidade Nacional del Centro de la
Provincia de Buenos Aires. Tandil. Argentina.

Resumo: Este trabalho analisa a relação entre as propostas do Banco Mundial (BM) em torno das políticas trabalhistas e as que propõe e concretiza o governo argentino durante o período de 1990-96, caracterizado pelo início dos programas de ajuste estrutural e de importantes financiamentos desse organismo. A preocupação é analisar as circunstâncias que configuram a atual posição do BM, em seu papel regulador e mediador, na determinação de políticas no campo internacional e nas políticas internas dos países subdesenvolvidos.

Palavras-chaves: Banco Mundial – Argentina. Políticas Trabalhistas. Regulação. Mediação.

Abstract: This article analyses the relationships between the proposes of the World Bank in terms of labor policies and ones that come from the Argentinean government during the 1990-96 period, when the structural adjustment programs and the important financial flows. From the World Bank started. The objective is to analyze the circumstances that shape the present position of the World Bank its regulation and mediator role to determinate the policies in the international context and the inner policies of undeveloped countries.

Descriptors: World Bank, Argentine, Labor Policies, regulation.

Introdução

Este trabalho analisa a relação entre as propostas do Banco Mundial (BM) em torno das políticas trabalhistas e as que vêm propondo e concretizando o governo argentino durante o período de 1990-96, caracterizadas por uma presença marcante do BM nesse país. Nossa preocupação é aprofundar as circunstâncias que configuram a atual posição do BM, em seu papel regulador e mediador, na determinação de políticas no campo da economia internacional e nas políticas internas das economias nacionais. Esta análise está centrada nas licitações e articulações dentro e entre os setores de poder e seus agentes e instituições.

Num primeiro momento, foram realizadas algumas considerações em torno do papel exercido, a partir dos anos 80, pelo BM que, além de provedor de créditos, pode assumir outras funções, concedendo-lhe um certo grau de centralidade em alguns assuntos da políti-

* Alejandra é também Doutoranda da UNICAMP/FE/DASE. Campinas. S.P. Brasil. E-mail: Acorba@cvtci.com.ar

ca internacional. Num segundo momento, foram resgatadas algumas referências que aludem ao pensamento do BM acerca de trabalho, mercado de trabalho e emprego. Para finalizar, são analisados aspectos relativos ao processo argentino em sua vinculação com esse organismo nas mudanças operadas, ou em andamento, referentes à questão trabalhista na Argentina.

Banco Mundial – algumas referências sobre suas funções

Uma das funções exercidas pelo BM, percebidas com maior nitidez desde os anos 80, é de ter se convertido no instrumento de intermediação entre os governos e os bancos privados para negociar e garantir o pagamento da dívida contraída, na década de 70, especialmente pelos países subdesenvolvidos.

Em 1988, o então Secretário Adjunto do Tesouro Norte-americano, Roger Altman apontava um novo destino para o BM. *“Enquanto a esmagadora dívida do Terceiro Mundo asfixia o crescimento dos países em vias de desenvolvimento, o banco prossegue com seus negócios como de costume, subscvendo projetos de infra-estrutura no Terceiro Mundo. Para seguir sendo um verdadeiro motor de desenvolvimento, o banco deve orientar seus esforços em direção ao alívio da dívida... Existem pelo menos quatro iniciativas que dever-se-iam por em prática: (...) o banco deve aumentar drasticamente seus empréstimos aos governos nacionais debilitados. (...) Segundo, o BM deveria administrar seus ativos de uma forma mais criativa para financiar esses maiores empréstimos. (...) Terceiro, o banco deveria insistir em que as nações com superávit, em particular Japão e Alemanha Federal, arcarão com uma parte maior do aumento de capital solicitado. (...) Finalmente, em uma época que reclama uma nova solução à crise econômica do mundo em vias de desenvolvimento, o banco não deveria cochilar”*.¹ Grande parte das propostas de Altman foram concretizadas. Num primeiro momento, o BM incrementou os créditos para os países “debilitados”, em grande medida, a partir da transferência da ajuda bilateral às cotas canalizadas através do BM² e por um aumento em seu orçamento, mesmo que isso significasse a redução do orçamento de outros organismos bilaterais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Essas medidas facilitaram ao BM, especialmente a partir de 1988, a diversificação de seus empréstimos e o incremento na pasta de mutuários, ampliando, indiretamente, seu poder.

Durante o mesmo ano e pouco meses depois do expressado por Altman, Sahid Husain, representante da missão do BM na Argentina, afirmava: *“O Banco Mundial está decidido a pisar forte na Argentina e dentro desta estratégia, em escala internacional, propõe ajustes e se preocupa pelo problema da dívida (...)”*.³ Assim, tanto o tesouro norte-americano como funcionários do Banco começam a propugnar uma nova função, introduzindo o conceito de ajuste estrutural, que começa a ser utilizado quando se constata o fracasso dos ajustes tradicionais, nos prematuros anos 80, para enfrentar o tema da dívida, concebida mais como questão de liquidez que de insolvência.

¹ Altman, R. Banco Mundial; en camino de ser inútil? In: *Diario Clarín*. Buenos Aires, 5 de agosto de 1988.

² Em 1988, James Baker, Secretário do tesouro Norte-americano, sustentava esta postura aduzindo que “os dólares ali depositados (referindo-se ao BM) rendem muito mais que os gastos em ajuda bilateral (...).” *Diario Clarín*. Argentina. Abril de 1988.

³ Munhnick, D. Las estrategias del Banco Mundial. Otro enfoque político. *Diario Clarín*, 4 de setembro de 1988.

Nessa década, o Banco acrescenta à sua pasta de empréstimos de Assistência Técnica e de Infra-estrutura os de Ajuste Estrutural. Esses empréstimos estabelecem uma série de condicionantes, tanto para a concessão de um crédito como para os desembolsos das diferentes etapas de um financiamento; além disso, têm a particularidade de serem concedidos desde que atados a genuínas reformas econômicas e estruturais nos países solicitantes. No caso argentino, os condicionantes dos créditos de Ajuste Estrutural foram muito amplos, incluindo reformas para a grande maioria das áreas do Estado; muitas das idéias são similares àquelas expostas no Congresso de Washington. Entre essas propostas, destacam-se:

- Equilíbrio orçamentário, fundamentalmente a partir da redução do gasto público; abertura comercial pela redução de tarifas de importação e a eliminação das barreiras não-tarifárias;
- Liberalização financeira por meio da reformulação de normas que restringem o ingresso de capital estrangeiro;
- Desregulação dos mercados domésticos, através da eliminação dos instrumentos de intervenção do estado – controle de preços, incentivos, etc.;
- Privatização das empresas e dos serviços públicos; aumento da poupança interna através de reformas fiscais e estímulo à poupança privada; *Flexibilização do mercado trabalhista.
- Reformas dos sistemas de educação, saúde e previdência.

O Consenso de Washington – nascido entre o Departamento de Tesouro Norteamericano, os bancos privados, o BM e o FMI – se estabelece em 1980; no mesmo ano, consensualmente, uma série de lineamentos estabelecem um certo perfil à política econômica, que se vê reforçada com a entrada em cena das denominadas “condicionantes cruzadas”, exigindo o cumprimento das condições fixadas entre o país mutuário e o organismo financiador, o que é bem visto por outros organismos multilaterais e, de maneira particular, pelo FMI. No caso argentino, as reformas trabalhistas vêm figurando entre aquelas que formam parte das condicionantes. Entretanto, estas têm sido mais preteridas em sua implementação que algumas outras medidas. Diversas circunstâncias adiaram a concretização de muitas delas, ainda que figurem dentre as propostas do BM desde a aparição dos créditos de ajuste estrutural.

O pensamento do BM sobre questões vinculadas ao trabalho, emprego e mão-de-obra

No relatório sobre Desenvolvimento Mundial do Banco do ano de 1995, intitulado “O trabalhador e o processo de integração mundial”, este organismo estabelece como uma de suas metas a promoção de um amplo debate a respeito de algumas questões polêmicas em torno do trabalho e da questão trabalhista. Ao mesmo tempo, delineia que o mesmo inspirará mudanças, permitindo a criação de mais empregos de tipo adequado. O BM considera que serão necessárias sólidas políticas internas e um ambiente internacional propício, atuando em conjunto com a diminuição da intervenção estatal.

Apesar desta última recomendação, os governos, internamente, devem gerar um certo marco de política e ação; neste sentido, o documento sustenta que os governos devem, num primeiro momento, *“seguir caminhos de crescimento orientados para o mercado que gerem rapidamente maior demanda de mão-de-obra, expansão das aptidões da força de trabalho e aumento da produtividade.”* Uma vez que *“edificar uma estrutura de políticas de trabalho informais e rurais e o apoio à negociação coletiva no setor formal permita salvaguardar os mais vulneráveis e evite um viés favorável a trabalhadores em situação relativamente vantajosa.”*⁴

Ainda nesse relatório, o BM resgata a estreita relação entre desenvolvimento econômico e trabalho, particularmente em torno dos benefícios sobre o trabalhador – *“o crescimento econômico é bom para o trabalhador”* – e entre as razões enunciadas figuram: *“A redução da pobreza, como consequência do aumento de empregos, melhora na produtividade da mão-de-obra e elevação do salário real”*. Estas observações do BM são tomadas a partir do comportamento exitoso de alguns países da Ásia Oriental, o que o leva a argumentar que *“o desenvolvimento baseado no mercado estimula as empresas e os trabalhadores a investir em capital físico, novas tecnologias e novas aptidões”*.

Continuando com suas recomendações – baseadas no comportamento dos países da Ásia Oriental – menciona que seus governos *“fizeram bom uso dos mercados internacionais, especialmente ao expandir suas exportações e dar um decidido apoio a agricultura familiar”*. Ao mesmo tempo, aponta que alguns setores desses países apoiaram a expansão da infra-estrutura econômica e dos serviços sociais.

O Relatório enfatiza que o investimento em habilidades, saúde e nutrição dos trabalhadores é um elemento chave de êxito econômico, particularmente nos países asiáticos, ainda que o resultado em outros países tenha sido diferente. Assinala que os países de planejamento centralizado não tem conseguido crescimento econômico, mesmo com altos investimentos em educação e saúde. Descreve situações similares para os países da América Latina. Todos os seus argumentos se orientam no sentido de reforçar as vantagens do crescimento baseado no mercado.

Nas questões de emprego e da crescente integração da economia, o BM considera que a melhor estratégia para qualquer país - e nesse modelo inclui tanto os desenvolvidos como subdesenvolvidos - seria melhorar as aptidões de seu povo ou facilitar a transição para novos empregos, simultaneamente à participação na economia mundial. Considera, ainda, que a aceleração e ampliação dos fluxos de capital e a maior abertura comercial obrigam as políticas internas dos mesmos a prestar mais atenção sobre a importância dos trabalhadores. *“Êxito gera êxito, porque boas políticas macroeconômicas e estruturais são as chaves da atração e retenção de capitais e da efetivação da produtividade necessária para gerar empregos competitivos com salários em ascensão.”*⁵

O BM recomenda aos governos uma série de medidas quanto às políticas de trabalho. Há uma discriminação entre países de baixa, alta e média renda, da mesma forma, entre trabalhadores do setor formal e informal. Dados relativos a 1995, nos países de renda média, 45% dos trabalhadores pertencem ao setor formal, os de baixa

⁴ Banco Mundial. O trabalhador e o processo de integração mundial. Relatório sobre o desenvolvimento mundial, 1995.

⁵ Op. Cit. Pag. 6

renda ocupam somente 15% da mão-de-obra. Para os setores informais, o BM sugere, como maneira adequada de melhorar as condições de trabalho, uma ação pública direta sobre o ambiente de trabalho e a saúde do trabalhador, mediante obras de infra-estrutura (abastecimento de água e saneamento, drenagem e erradicação de enfermidades) e através de programas de obras públicas que gerem fontes de trabalho.

Para o setor formal propõe outras estratégias, entre elas, a negociação coletiva entre empresas e sindicatos independentes para determinar os salários e as condições de trabalho. Sugere que o governo intervenha no estabelecimento das regras para negociações, especificando os direitos e obrigações de empresários e trabalhadores, implantando mecanismos para a resolução de controvérsias e promovendo normas básicas de saúde e seguridade social, ainda que fiscalizadas pelos sindicatos, ao mesmo tempo, recomenda a negociação descentralizada por sindicato.

Para os setores mais vulneráveis - como a infância e a mulher - sugere a intervenção dos governos, mediante uma legislação mais eficiente sobre o trabalho infantil e a complementação com outras políticas orientadas a estes setores. Ao mesmo tempo, estabelece algumas recomendações em relação ao emprego público - associadas à redefinição do papel do Estado - que, em linhas gerais, se encaminham à redução do emprego público e à ampliação de novos processos de seleção e promoção de pessoal.

O BM coloca duas estratégias para essas mudanças: uma de shock e a outra de transição gradual. A primeira supõe orientar a economia de forma rápida, o que traria menos sofrimento para o trabalhador, na medida que avaliem que é possível recuperar, também rapidamente, os níveis salariais e de emprego. O processo gradual é recomendado pelo BM na medida em que se possa eliminar gradualmente o emprego sem ameaçar as reformas para geração de novos empregos. No entanto, desaconselha o gradualismo para maioria dos países, dada a persistência de um desequilíbrio macroeconômico e os altos custos dos setores ineficientes. Ao mesmo tempo, argumenta que neste processo gradual os países estariam impossibilitados de efetuar uma transferência a outros setores para criar novos empregos. No período de transição, o BM recomenda ações em três áreas: promoção da mobilidade, redução da insegurança de renda e preparação do trabalhador para a mudança. Para a primeira destas ações, sugere a eliminação do emprego mediante a dispensa em massa do trabalhador do setor público.

O BM admite a existência de um risco substancial de aumento das desigualdade entre ricos e pobres nas próximas décadas e, conseqüentemente, o aumento da pobreza, mas adverte que *"esse resultado não ocorrerá necessariamente se os países optarem por políticas internacionais e internas acertadas"*. Entre as políticas acertadas, ressalta: *"a preservação das relações de abertura comercial, as medidas para impedir que o déficit fiscal dos países ricos leve os investimentos a concentrarem-se em outras áreas e a existência de crescimento alto e estável nos países de alta renda, sustentarão a demanda global e ajudarão a conter, nos países ricos, quaisquer pressões protecionistas capazes de resultar da persistência de alto desemprego. De importância ainda maior são as políticas internas de promoção do crescimento da demanda da mão-de-obra, bem como adequadas políticas trabalhistas"*.⁶

⁶ Op. Cit Pag. 8-9

Algumas diferenças de políticas segundo as rendas nacionais

Em seu relatório, o BM distingue três grupos de países a partir das rendas médias nacionais e, em função desta categoria, caracteriza o comportamento de suas economias e recomenda medidas e políticas por parte dos governos.

Este trabalho destaca aquelas que se referem aos países de renda média. Neste contexto, referindo-se à força de trabalho, a porcentagem mais alta de desemprego (40%) corresponde aos países de renda média, contra uma porcentagem similar (30%) para as outras duas categorias. Dos trabalhadores empregados, um terço trabalha na economia formal (empregados regularmente como trabalhadores na indústria ou em serviços), um quinto na agricultura e o restante em trabalhos informais. Aponta ainda que aproximadamente 7 milhões de crianças trabalham em países de renda média (Relatório do Banco Mundial, ano de 1995).

Entretanto, sustenta que as oportunidades de empregos e os salários variam consideravelmente entre países e regiões em função de diferenças no poder aquisitivo das respectivas moedas, destacando também as diferenças em função do sexo, do trabalho urbano e do rural.

Mesmo que as causas para estas diferenças sejam distintas, o BM atribui essas diferenças “principalmente, a produtividade de mão-de-obra – a quantidade e o valor da contribuição do trabalho para o produto”.⁷ Neste ponto, ressalta as vantagens da economia de mercado, uma vez que explica a dinâmica dos fatores interventores. Nesse tipo de economia, o BM aponta que “as diferenças de salário e emprego são determinadas pelo mercado de trabalho, onde os trabalhadores que oferecem seu trabalho interatuam com os empregadores que os procuram. Se é o mercado que estabelece o preço e a quantidade de mão-de-obra, a produtividade tenderá a crescer para que os salários aumentem e se expandam as oportunidades de emprego. Para isto, é necessário expandir a capacidade de produção, ou seja, os trabalhadores e os empregadores devem mobilizar poupanças para financiar investimentos em capital físico, novas tecnologias e aptidões dos trabalhadores. Com o aumento da produtividade, os empregadores podem e são obrigados a pagar melhores salários: podem pagá-los devido ao aumento da quantidade de bens e serviços produzidos, isto é assim, porque são obrigados a competir com uma mão-de-obra cada vez mais produtiva.”⁸

Nas economias da América Latina e de diversos países da Europa, da ex-União Soviética e da Ásia Central, ainda que tenha aumentado a mão-de-obra em geral, o crescimento da produção diminuiu e, em algumas delas, o crescimento da produtividade se tornou negativo (Relatório BM, 1995), o que evidencia a distância entre os aspectos propositivos e reais – a realidade obriga a incluir aspectos que, em grande parte, são deixados de lado na análise efetuada pelo Banco. As diversas forças e interesses que entram em jogo oferecem a possibilidade de perceber as dificuldades entre a elaboração de um “programa” e sua execução.

O episódio da crise asiática, desencadeada em 1998, pode ser tomado como exemplo das diferenças de opinião sobre os organismos multilaterais de créditos da parte de alguns ex e atuais membros de seu staff; entretanto, é interessante assinalar que os países envolvidos na crise são justamente aqueles que o BM toma como referentes para as “receitas” que recomenda aplicar, desde os anos 80, a outros países subdesenvolvidos.

⁷ Op. Cit. Pag. 13

⁸ Op. Cit. Pag. 14

Nos momentos culminantes da crise asiática, Sebastian Edwards – ex-economista, chefe do BM, professor de economia internacional da Universidade de Los Angeles e ex-membro do establishment do BM – aponta que o FMI e o BM “são duas instituições que cumprem um papel muito útil, muito importante. Porém, no caso da crise asiática, creio que o FMI está aplicando um enfoque demasiado homogêneo a países cujas realidades são muito diferentes”, e acrescenta, “aqueles que analisam a história de forma mecânica e tendencial tratarão de fazer comparações que vão muito além do prudente”. Ao mesmo tempo, esclarece: “creio que as reformas (referindo-se ao caso argentino e a outros países da região) irão se desacelerando ou se desenvolvendo de forma cada vez mais lenta (...) é possível que se produza um pequeno retrocesso ou revisão, ou algum passo atrás”. Em outro trecho da entrevista, sugere que o grande desafio pendente da América Latina é justamente “criar um Estado forte, porém limitado. No sentido de que não seja capturado pelo setor privado, para seu próprio benefício e, em segundo lugar, para que cumpra de forma adequada com suas funções sociais”.⁹

Jeffrey Sachs, outro importante economista de Harvard e assessor de governos, numa entrevista realizada a propósito da crise asiática (consultado sobre a política dos dois organismos internacionais- BM e FMI), diz que “para o mundo subdesenvolvido, exceto a China e a Índia, o FMI tem presença constante, quase um governo subjugado em matéria financeira. Raramente os governos dos 75 países subdesenvolvidos tomam iniciativas sem consultar ao FMI e quando o fazem se arriscam a perder seu acesso aos mercados de capital, a ajuda estrangeira e a respeitabilidade internacional”. Para Sachs, o poder do FMI se apoia em três bases: “A mais importante, o FMI é o instrumento pelo qual o Tesouro dos Estados Unidos intervém nos países subdesenvolvidos.¹⁰ Segundo, muitos países subdesenvolvidos celebram a oportunidade de firmar um ‘contrato’ com a comunidade mundial representada pelo FMI, onde as boas políticas econômicas são premiadas com empréstimos de emergência. Terceiro, e mais perigoso, o poder do FMI procede de sua imagem de infalibilidade(...). A máscara de infalibilidade do FMI oculta um registro de mediocridade pontuado por alguns grandes erros muito custosos, esses erros quase nunca aparecem e quando aparecem em algum programa do FMI para algum país, é bastante fácil culpar ao governo desse país por não ter acatado as secretas palavras de sabedoria do FMI”. Em outra parte da entrevista enfatiza que “é hora de obrigar o FMI a responsabilizar-se por seus atos, seus prognósticos falhos e os detalhes do ‘aconselhamento’ que impõe ao mundo subdesenvolvido”.¹¹

Edwards insiste em medidas coincidentes às do BM. Ao ser questionado sobre o que se pode fazer a curto prazo, ele responde: “Em primeiro lugar, é importante melhorar a qualidade do sistema tributário. É preciso melhorar as leis tributárias e o cumprimento dessas leis. Quer dizer, diminuir a evasão fiscal”. Ao referir-se à desaceleração, retrocesso ou revisão de medidas econômicas recomendadas pelos organismos internacionais, diz que: “Seria lamentável, porque são reformas que estão incompletas e, todavia, não tem dado todo seu potencial”.

⁹ Entrevista a Sebastian Edwards. Diário Clarín, 1 de fevereiro de 1998. Argentina.

¹⁰ Neste ponto, convém recordar a questão das condicionantes cruzadas, na medida em que se tanto Sachs como Edwards se referem ao FMI, de maneira indireta o fazem também em relação ao BM. Isto com base no acordo estabelecido entre ambas as instituições, a partir de desavenças entre elas em relação à aplicação de medidas em torno a políticas econômicas micro e macro estruturais. A esse respeito ver o trabalho de Tootsie e Botzman para o caso argentino.

¹¹ Entrevista a Jeffrey Sachs. Diário Clarín, 1 de fevereiro de 1998. Argentina.

Sachs, tem uma postura crítica e aponta que *“Um melhor assessoramento (referindo-se ao FMI) desde o começo nos salvará das dores de cabeça e das dezenas milhões de dólares que custam as onerosas operações de finanças”*, mas sua análise não contempla os custos sociais e humanos e se restringe aos efeitos financeiros.

Entre as autocríticas de membros do Sta. do MB, o presidente em exercício Jates Wolfensohn reconhece que se houvesse atuado a tempo, os efeitos da crise desencadeada na Indonésia poderiam ter sido suavizados.¹² *“O Banco cometeu erros ao não prever a crise que se desencadeou sobre a Indonésia (...) se ignorava a existência de excessivos empréstimos sem cobertura, a forte descensão da competitividade e a irreal cotação da rúpia em relação ao dólar”*.¹³ Na mesma direção, Rizal Ramli, economista do BM, destacou *“que o Banco publicou um relatório um mês após o colapso do bat tailandês, fortalecendo a excessiva confiança entre os investidores nacionais e estrangeiros. O relatório otimista tirou incentivo para executar reformas e reforçou a tendência às grandes afluências de empréstimos estrangeiros”*.¹⁴

Alguns destacados financistas também se fizeram ouvir. George Soros, financista húngaro-norteamericano e criador do Fund Management of USA (Fundo de Administração dos Estados Unidos da América), apontava que *“seria preciso reformular o acordo de Breton Woods, nos mercados financeiros globalizados falta um mecanismo internacional que diminua a instabilidade (...). É preciso reformar o FMI, pois estas instituições foram criadas a partir do BM para solucionar os problemas de outras épocas, muito diferentes da atual”*.¹⁵

Os diversos argumentos revelam que as críticas expressam diferenças entre agentes pertencentes a um mesmo campo, que somente implicam retraçamentos técnicos e formais, de forma a atenuar os efeitos de certos mecanismos utilizados, ou a sugerir a mudança de alguma de suas estratégias. Não há, em nenhum deles, um questionamento profundo das políticas em curso, pelo contrário, suas opiniões se encaminham à sustentação das mesmas. Apesar das divergências nos meios ou caminhos para concretizá-las – independentemente de que prevaleça a incerteza e a imprevisibilidade, ou que os resultados obtidos não sejam os desejados – as questões nodais dessa política são preservadas.

Argentina e a questão trabalhista

Durante os anos 70, a Argentina, contrai uma importante dívida com Bancos Comerciais e com o capital privado internacional, situação experimentada por outros países subdesenvolvidos da América Latina. Na década de 80, especialmente em 1984 com o advento de um governo democrático, acentuam-se os vínculos com organismos financeiros de crédito, num primeiro momento, voltados à identificação das necessidades do país para definir a organização da participação dos Organismos Nacionais e Internacionais.¹⁶ Inicia-se, deste modo,

¹² Este país sofreu queda da bolsa e sua moeda, a rúpia, teve desvalorização de 80% frente ao dólar a partir de julho de 1997.

¹³ Diálogo Clarín, Argentina, 5 de fevereiro de 1998.

¹⁴ Op.Cit. 5 de fevereiro de 1998.

¹⁵ Diálogo Clarín, Argentina, 1 de fevereiro de 1998.

¹⁶ Informe Final. Op. Cit. Pág. 9

*“um processo de reforma do Estado que contribuíra para o saneamento fiscal do setor público mediante aplicação de políticas e instrumentos”.*¹⁷ No entanto, além de conceder alguns créditos e colocar suas intenções de estabelecer políticas de estabilização, é somente a partir de 1990 que se percebe uma forte presença do BM e o início de programas de ajuste estrutural.

Entre 1990 e 1996, o Banco estabelece 22 convênios de empréstimos com o governo argentino, que se inscrevem nas modalidades já assinaladas. No entanto, a maioria se orienta ao aprofundamento da reforma iniciada e a mitigar alguns efeitos sociais da mesma. A análise a que se propõe este trabalho privilegia o período no qual as relações e a quantia dos empréstimos é muito significativa. Um dos relatórios de 1994, informava que *“desde 1961 o BM emprestou a Argentina 8.741 milhões, desses empréstimos 3.600 milhões foram concedidos desde 1989.”*¹⁸ Assim, dos 47 anos em que a Argentina pertence a esta instituição, somente em 5 anos (1990-1994) foram concedidos 40% do montante total, porcentagem que tem um aumento considerável se forem incluídos os últimos 3 anos (1995-1997)¹⁹. Até o ano fiscal de 1997, o Banco havia concedido empréstimos de U\$7.355 milhões.

Nos programas de ajuste, as reformas trabalhistas recorrem a um caminho aparentemente mais sinuoso que uma série de outras medidas financiadas pelo BM e concretizadas pelo governo. Neste ponto, cabe fazer algumas distinções entre o comportamento do mercado trabalhista e o do emprego, o primeiro afetado por medidas e reformas e o segundo ligado a planos mais formais, que impulsionam a flexibilidade trabalhista. Em relação ao primeiro aspecto, as reformas aumentaram o quadro de desemprego e o mercado trabalhista se diversificou.

O Plano de Convertibilidade, posto em marcha desde 1991 como parte do pacote de reformas, é um programa econômico e seus pilares essenciais estão assentados em algumas reformas –monetária, fiscal, estatal, comercial e do sistema de seguridade social. Esse ajuste radical da economia é um processo que vem se concretizando e prevê que se complete nas diferentes etapas.

Os relatórios elaborados pelo governo e outros organismos, como o BM, admitem o “êxito” de algumas variáveis que envolvem o programa de convertibilidade, a exemplo do crescimento médio do PIB de 7,7%, conseguido durante os primeiros anos do Plano. Um dos relatórios elaborado pelo BM sobre a Argentina para o ano de 1996 aponta que, durante o período 1991-1994, *“a reestruturação econômica com um mercado trabalhista rígido levou a um aumento do desemprego: 12,2% da população economicamente ativa em outubro de 1994”.* Entretanto, acrescenta que em 1995 a crise do México colocou em evidência a sensibilidade ao fluxo de capitais externos do Plano de Convertibilidade. Neste sentido, admite que: *“A economia argentina sofreu uma contração de aproximadamente uns 4,4% em consequência da saída de capitais. A marcada recessão levou a um aumento no desemprego...”*²⁰ Ainda no contexto desse

¹⁷ Op. Cit. Pág. 13

¹⁸ Dados extraídos do Informe Anual do BM sobre a Argentina. 1994. In: Clarín 20-6-94. La Nación 11-6-94.

¹⁹ O BIRF havia concedido à Argentina diversos empréstimos destinados a obras públicas; entre os setores aos quais se destinaram os mesmos, destacam-se: energia elétrica, transporte e agricultura. Também o PNUD era uma contraparte importante na finalização dos trabalhos preparatórios.

²⁰ Document of World Bank. Argentina. The Convertibility Plan: Assessment e Potential Prospects (In two volumes) Volume 1: The main Report. Julho 1996 Pág.vii

relatório, o BM aponta que “apesar de seus ganhos, a economia deve vencer uma série de obstáculos antes de renovar um padrão de crescimento econômico forte e sustentado, e dentre essas, destaca: “o mercado trabalhista, sob o peso de uma legislação restritiva, enfrenta uma alta e indesejada taxa de desemprego, necessitando urgentemente uma liberalização”;²¹ e continua: “A urgência da efetivação dessas medidas se tornou mais pronunciada com a recente recessão, que complicou ainda mais o crescente problema de desemprego observado durante o curso de reestruturação econômica. A implementação de reformas estruturais e o reinício do crescimento econômico poderiam reduzir o desemprego de forma rápida. Para tais efeitos, deveriam ser tomadas as seguintes medidas: redução dos custos trabalhistas, maior flexibilidade nos contratos, reforçar o seguro de desemprego e descentralizar as negociações coletivas. Também eram enfaticamente recomendados o desenvolvimento de um sistema de informação e análise do setor de serviços, que é a maior fonte de emprego”.

No que diz respeito aos custos trabalhistas, o relatório recomenda “continuar reduzindo os custos trabalhistas não-salariais. Dentro deste contexto, o governo deveria estender as isenções fiscais aos empregados jovens e aos desempregados há mais tempo, assim como permitir o uso irrestrito de contratos temporais e de prazo fixo. Com respeito ao seguro-desemprego, as autoridades deveriam considerar uma modificação no sistema de indenização por dispensa, na medida em que a coexistência do seguro desemprego e a indenização por dispensa desanima os desempregados a buscar trabalho ativamente e as empresas a ajustar sua força de trabalho. As autoridades deveriam considerar a descentralização das convenções coletivas de trabalho, reincidir o conceito de ultra-atividade, eliminar o monopólio dos sindicatos sobre a provisão de serviços sociais para trabalhadores e modernizar programas de treinamento.”²²

Esta série de medidas recomendadas pelo BM ao governo argentino foram se concretizando, na prática, através de diversos caminhos, nos quais a licitação e a negociação envolvem diferentes setores –sindicalistas, empresários e governo, especialmente o Ministério do Trabalho e de Seguridade Social e, em menor grau, a Igreja Católica e o Episcopado Argentino –, uma vez que se registram diferentes matizes no interior de cada um desses setores, expressando as lutas de interesses de diferentes agentes e grupos.

Cabe esclarecer que o FMI aprovou, em janeiro de 1998, um novo empréstimo a Argentina, como parte dos compromissos firmados na reforma trabalhista, que deveriam entrar em vigência na metade do mesmo ano, o que finalmente ocorreu, pois ocupou um espaço importante de confrontação e ainda reaparecem novas sugestões de mudanças na lei.

Esta reforma inclui aspectos relativos aos *Convênios Coletivos*, nos quais são especificadas as obrigações dos grupos e empresas que firmem novos convênios, em um prazo inferior a dois anos. Caso isso não ocorra, ainda que seja por desavenças, o Ministério do Trabalho decidirá.

O Sindicato Nacional será o encarregado de negociar com as câmaras empresariais e poderá articular a negociação em nível de empresa. Também se autoriza a negociação por empresa, sem a intervenção do sindicato nacional em companhias com mais de 500 trabalhadores.

No que se refere às indenizações, propõe-se duas jornadas e meia por cada mês trabalhado para os períodos curtos de contratação. Com três meses de contrato, o empregado cobrará de indenização equivalente a 15 dias. Em troca, os períodos de médio e longo prazo será equivalente ao atual – um mês de salário por cada ano de trabalho.

²¹ Op. Cit. Pag. viii

²² Op. Cit. Pag. lx.

Quanto as *Modalidades Promovidas de contratos de trabalho*, o sindicalismo conseguiu que fossem eliminadas 15 das 18 modalidades vigentes, mantendo estágios, aprendizagem e período de prova, justamente as mais utilizadas pelas empresas e alguns órgãos governamentais.

Este pacote de medidas, que impulsiona a legitimação da flexibilização trabalhista, tem o aval da Confederação Geral do trabalho (CGT)²³, ainda que encontre algumas resistências por parte do Grupo dos Oito, que contém um setor empresarial argentino que considera o projeto demasiado 'tíbio'. As resistências também aparecem em outros grupos sindicais que não fazem parte da CGT, organizados no Movimento de Trabalhadores Argentinos (MTA). A maior oposição à Lei de Flexibilidade provém da CTA, onde se agrupam a maioria dos sindicatos de docentes, de empregados públicos e outros grupos menores. A União Operária Metalúrgica (UOM) também se opõe a esta lei.

Diferentes discursos e propostas da flexibilização trabalhista

Frente às propostas do BM contidas em seu relatório sobre a Argentina surgem outras opiniões quanto a questão do desemprego e das medidas para resolvê-lo, que são incluídas com o objetivo de mostrar as licitações e diferenças dentro de um mesmo setor.

Neste sentido, Jeremy Rifkin, licenciado em economia e assessor de Bill Clinton, em uma visita a Argentina, falou, frente ao presidente Menem, que "*a flexibilização trabalhista é um erro sem sentido*" e "*o futuro proporcionará somente trabalho para 20% da população mundial*". Os paliativos para essa realidade prognosticada por Rifkin seriam a redução da semana de trabalho. De fato, este economista propõe a queda do emprego em massa, fundamentalmente, pelo efeito da incorporação de novas tecnologias na produção. Ao mesmo tempo, sugere uma nova distribuição renda por parte dos empresários. Sugere, ainda, a criação de um imposto sobre a tecnologia e prevê que, do lado empresarial, a redução da semana de trabalho pode levar a argumentos de que esta medida fique sem competitividade. Para isso recorre aos exemplos da BMW na Alemanha e a Hewlett Packard na França, com o objetivo de demonstrar que tal decisão não produz este tipo de efeitos. Essas duas empresas reduziram a semana de trabalho sem redução de salários.²⁴ Também foram registradas opiniões divergentes das do BM por parte da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), agrupamento que em suas origens reuniu os países mais desenvolvidos. Um estudo realizado em 1996²⁵ discute a eficácia de recorrer à flexibilização trabalhista como elemento para a criação de emprego e adverte sobre os riscos de um mercado de trabalho demasiado elástico, propostas do BM, do empresariado argentino – pelo menos os setores hegemônicos do mesmo – e parte do staff de funcionários do governo argentino.

Os argumentos da OCDE apontam que "*As correlações apresentadas (entre flexibilização de trabalho e aumento de emprego) sugerem que na há tendência significativa que demonstre que o emprego seja menor e o desemprego maior para os trabalhadores não qualificados, nos países onde a desigualdade é*

²³ A Confederação Geral do Trabalho dá aval à política menemista, ainda que dentro deste setor existam outros dirigentes que questionam, neste caso, esta proposta por estar sublinhado sob 1

²⁴ Rifkin, J. El fin del trabajo.

²⁵ Montenegro, M. Informe da OCDE. Diario Pagina 12. Argentina. 8 de junho de 1997.

menor" (em termos salariais). A incidência dos empregos de baixa remuneração tende a ser mais alta naqueles países onde a desigualdade dos admitidos é mais pronunciada, o relatório acrescenta: "Os dados sugerem que taxas maiores de sindicalização e de negociação coletiva reduzem a incidência dos empregos de baixa remuneração no total", na medida em que o relatório aponta que "nos países com maior desigualdade salarial, os de baixo tem menores chances de melhorar sua remuneração com o tempo".

Evidentemente, os argumentos utilizados pela OCDE recorre à análise de outras questões, aparentemente corroborada, em alguns aspectos, pelo comportamento do mercado de trabalho argentino. "O Ministério do Trabalho reconhece que o aumento na rotação dos empregos se explica, fundamentalmente, pelo boom de contratos de duração determinada, que concentra 17% do mercado de trabalho contra 6% um ano antes. É cada vez maior a substituição dos contratos rígidos em favor das modalidades que não pagam tributos sociais, nem indenização por dispensa. Aproximadamente 50% dos despedidos foram trabalhadores com contratos tradicionais, apesar que 75% das incorporações foram flexíveis."²⁶

Outros dados registrados se referem aos novos convênios que se estabelecem em distintas empresas, onde se percebem mudanças em relação a diversos aspectos. Os novos convênios – a exemplo do das Águas Argentinas firmado entre a empresa, o sindicato e a Federação de Obras Sanitárias – incorporam normas de flexibilização:

- 80% dos novos convênios são por empresa;
- São assinados em torno de 20 convênios por mês;
- As cláusulas mais comuns são as trocas nos horários de trabalho, a distribuição anual das férias, a habilitação dos contratos temporais flexíveis e a mobilidade de tarefas (polivalência);
- No caso de pequenas e médias empresas são autorizados o pagamento fracionado do prêmio em três cotas e mudanças no regime de indenização por dispensa;
- Em alguns convênios foi aprovada a jornada de trabalho de 7 horas e meia a 9 horas e de 36 a 48 horas semanais.²⁷

O aumento dos convênios coletivos por empresa é parte das estratégias de um setor do sindicalismo, afirmando que "os convênios por indústria não tem razão de ser, é preciso analisar a realidade trabalhista por empresa, e as pequenas e médias empresas deveriam dispor de acordos trabalhistas diferentes daqueles da grande empresa".²⁸ Deste modo, esse setor do sindicalismo, nucleado na Confederação Geral de Trabalhadores, não promove o que foi assinado com o governo em maio de 1997, pois sua intenção é conservar uma estrutura de poder sindical centralizada com convênios descentralizados e flexíveis (Bermudez, 1988).

Outros dados sobre emprego dos organismos governamentais também demonstram comportamentos que corroborariam, de fato, que os empregados do setor público também estão submetidos a certos processos flexibilizadores.

²⁶ Montenegro, M. Op. Cit., Diário Pagina 12. Argentina. Segundo fonte do Ministério do Trabalho e Previdência Social. Pesquisa de Indicadores Trabalhistas. Março de 1997.

²⁷ Fonte Diário Clarín. Argentina. 8 de fevereiro de 1998.

²⁸ Bermudez, I. El juego del poder. In: Diário Clarín. Argentina. 6 de fevereiro de 1998.

Um destes aspectos mostra que aproximadamente 20% dos empregados públicos da grande Buenos Aires não tem descontos de aposentadoria e deve contratar um seguro médico privado. Em um ano, esta cifra triplicou – de 13.326, em 1997, passou a 44.142 trabalhadores em 1998. No caso dos jovens, muitos deles estão sob o regime de estágios, os diversos ministérios e organismos sociais oficiais assinam convênios com as universidades, estes estão eximidos das cargas sociais e de previdência. Também para o cidadão bonaerense, trabalhadores sem registro somam 75% dos empregados da construção e 45% dos que trabalham em comércios, restaurantes e hotéis. (Dados da Pesquisa Permanente de Domicílios do Instituto de Censo e Estatística (INDEC) e avaliados no Ministério de Trabalho e Segurança Social.)²⁹

Dados da mesma fonte permitem observar que o nível dos salários também varia entre os trabalhadores registrados e os não registrados. *“Os assalariados sem registro da Grande Buenos Aires ganham em média 485 pesos (equivalente em dólares), frente aos 832 pesos em média dos que estão registrados na seguridade social, quase 70% a mais. Esta brecha se acentua no caso de menores de 18 anos e nos trabalhadores entre 45 e 65 anos”*.³⁰

Em relação às condições trabalhistas, os prejuízos da flexibilização estão vinculados à qualificação. O quadro seguinte ilustra essa situação, referindo-se a trabalhadores da Grande Buenos Aires:

Nível de Instrução	% sem desconto de aposentadoria	Quantidade de pessoas
Primário incompleto	55,9	134.812
Primário completo	45,5	397.279
Secundário incompleto	46,0	307.802
Secundário completo	27,9	174.182
Universitário incompleto	24,6	110.952
Universitário completo	15,1	68.003
Total	36,1	1.193.031

Fonte: Ministério do Trabalho, com base na INDEC. Outubro, 1997.

Ainda que se refiram em sua maioria a Grande Buenos Aires, estes dados são significativos, pois aproximadamente um terço da população argentina está localizada nessa região. Reitero que os dados são do início do ano de 1997, período no qual ainda não se pôs em marcha a Lei sobre Flexibilidade Trabalhista; talvez por essa razão alguns setores empresariais preferiram ficar com a flexibilização que a realidade e os fatos vão configurando, sem a necessidade de uma lei, que pode introduzir no texto mudanças contraditórias ou limitantes de práticas instituídas. A licitação não está concluída e reaparece mediante propostas de mudanças na lei.

²⁹ Montenegro, M. Hasta el Estado negrea. In: Diario Pagina 12. Argentina. 1 de março de 1998.

³⁰ Op. Cit. Diario Pagina 12. 1 de março de 1998.

Algumas explicações como forma de conclusão

Este trabalho esteve centrado na análise do possível papel regulador e mediador do BM na determinação de políticas internas de um país mutuário. Analisamos, na Argentina, as reformas vinculadas às políticas trabalhistas, parte de certas condicionalidades estabelecidas pelo Banco Mundial para a concessão de alguns créditos. Não obstante, essas exigências, ainda que figurem desde o início da onda de empréstimos inaugurada a partir dos anos 90, foram postergadas e não se concretizaram com a mesma prontidão que outras, resolvidas com mais urgência e com menor participação dos setores da sociedade civil. No caso da questão trabalhista, as reformas necessitavam uma intervenção do parlamento, na medida em que exigiam uma nova lei trabalhista; além disso, as decisões e políticas afetavam de maneira direta a dois setores da vida nacional –empresários e sindicalistas –, situação que facilitou sua participação, na medida que geraram confrontos sobre a base de práticas conhecidas, ainda que o conteúdo das questões, especialmente em torno da flexibilização trabalhista, começava a ser incorporado, de algum modo, nas práticas tanto do emprego estatal como privado.³¹ Começavam a aparecer novas modalidades de contratação nos empregos estatais que, justificadas como elemento formação e capacitação do trabalhador, eram parte das sugestões do BM e iam se instaurando por meio das condições pendentes de cumprimento para o acordo de um Convênio de novo empréstimo, ou para desembolsos financeiros já assinados.

Esta situação não é comum em muitos dos projetos financiados pelo BM, já que na maioria deles as negociações e decisões ficaram sujeitas a certos funcionários do governo. No projeto de reforma do Estado, um dos primeiros a serem iniciados, a despeito de afetar a distintos setores (Ministérios da Saúde, Educação e outros) para sua elaboração e posterior acordo, somente intervieram algumas instituições do Governo. Alguns relatórios referentes a este programa apontava que os resultados alcançados, nessa primeira etapa, foram concretizados graças à *“forte convicção e compromisso dos níveis políticos; apoio do setor privado, através do suporte recebido da Fundação para a Modernização do Estado e a participação dos organismos multilaterais de crédito - Banco Mundial e BID”*, evidenciando quem eram os participantes nessa primeira etapa e a forte gravitação do Banco Mundial nesse programa. A composição do Comitê Executivo do Tesouro da Reforma Administrativa (CECRA) contou com o apoio de aproximadamente 100 pessoas, integrado por funcionários do governo, peritos do Banco Mundial e firmas de consultorias internacionais. Integravam os órgãos de governo: Presidência da Nação (Presidente da Nação); Ministro da Economia, através de três subsecretarias (Economia, Fazenda e Coordenação Administrativa e Técnica) e o Ministério de Obras e Serviços Públicos, através do Secretário Geral; Secretários da Função Pública e Secretário Legal e Técnico. Deste modo, só dois organismos do governo figuram como Membros Titulares: Presidência da Nação e Ministério de Obras e Serviços Públicos.

Por outro lado, os Convênios assinados com o BM não necessitam de uma instância parlamentar, indiretamente figuram na discussão do Orçamento Anual do país. No caso de certas condições (a exemplo da privatização das empresas públicas e outros bens do

³¹ Instauram-se nos Ministérios Programas de Estágios, Bolsas de Trabalho para jovens estudantes, renováveis em alguns casos a cada três meses e sem cobertura médica.

Estado) se fez uso da instância parlamentar. Em muitos casos, tal iniciativa gerou disputas dentro do Parlamento, o que dilatou sua conclusão, aparecendo o “Decreto de Necessidade e Urgência” emitido pelo Presidente da Nação, no qual resolvia as diferenças dos blocos partidários dentro do Congresso. Assim mesmo, em muitos casos, figuravam como “cumprimento anterior” à assinatura do convênio ou ao primeiro desembolso do crédito.

Esta análise procura mostrar um discurso “quase homogêneo” entre as recomendações do BM e as que, na prática, foram se concretizando na Argentina, especialmente por via de mecanismos que, embora de confrontação, negociação e alianças, submetem todos os seus agentes, independentemente do setor, hierarquia e instituição, a uma série de processos de adestramento - aprendizagem que os abarca indistintamente. A supressão de práticas gera sua substituição por outras, nas quais a intervenção do BM apareceria sob uma dupla modalidade: como assessor e “regulador” na configuração das políticas internas de um país.

As palavras de Soros ajudam a entender a nova prática do setor sindical. Soros reclama a necessidade de algo que diminua a incerteza e pede estabilidade e auditoria mundial. Quando lhe é perguntado quem controlará a esses auditores, responde que *“essa é a dificuldade. Por isso, todos opinam que os mercados devem seguir como estão. Se um grupo de tecnocratas mundiais se dedica a manter a estabilidade dos mercados, poderemos avançar muito mais que ao deixar tudo em mãos dos tecnocratas das bolsas de valores, que só buscam maximizar benefícios”*. Onde está, para Soros a diferença entre estes dois tipos de tecnocratas? Nos tecnocratas mundiais se insere a virtude da tecnocracia do Estado como veículo de racionalidade e, de forma mais velada, uma concepção de ciência infalível ou ao menos que facilite a previsão. Isso, de algum modo, reafirma Wolfensohn quando faz um *me a culpa* por “não haver previsto” a crise que se desencadeou na Indonésia.

Para Soros, o mundo financeiro já não funciona como um pêndulo em busca de equilíbrio. Evidentemente, o percebe caótico. Reclama estabilidade, certeza, um poder parecido ao Estado sem que seja o Estado, onde a liberdade possa conviver com a certeza e a estabilidade.

São estabelecidos acordos tácitos, sutis, diretos, ou por via de uma lei para realizar aprendizagens conjuntas – duas faces de uma mesma moeda: suprimir/criar o que não chega a aceitar como parte da própria realidade; reaparecem princípios muito arraigados, um dos quais parece inscrever-se na idéia de “soma zero”, pressupondo a eliminação do adversário. Não obstante, a prática dos atores, como efeito da globalização, acentua situações de interdependência e novas táticas de jogo entre seus agentes.

Bibliografia

- Altman, R. (1988) Banco Mundial : en camino de ser inútil ? In: Diario Clarín. Buenos Aires, 5 de Agosto de 1988.
- Banco Mundial. (1995) O trabalhador e o processo de integração mundial. Relatório sobre o desenvolvimento mundial.
- Bermudez, I. El juego del poder. In: Diario Clarín. Argentina . 6 de fevereiro de 1998.
- Botzman, M. y Tussie, D. (1991) Argentina y el ocaso del Plan Baker. Las negociaciones con el Banco Mundial. Argentina. Boletín Informativo Techint.
- Diario Clarín. Argentina, 12 de julho de 1991.
- Diario Clarín. Argentina, 5 de fevereiro de 1998.

- Diario Clarín. Argentina, 1 de fevereiro de 1998.
Diario Pagina 12. Argentina, 1 de março de 1998.
Informe final. Préstamo BIRF 2712-ar. Bs.As., 1992 .
Ministerio de Economía de la Nación. Documentos Internos. Mimeo.
Montenegro, M. Informe de la OCDE. Diario Pagina 12. Argentina . 8 de junho de 1997
Montenegro, M. Hasta el Estado negra. In: Diario Página 12. Argentina. 1 de março de 1998.
Muchnik, D. Las estrategias del Banco Mundial. Otro enfoque político. In: Diario Clarín .4 de setembro de 1988.
Rifkin, J. (1997) El fin del trabajo. Bs.As. Argentina
Worlds Bank. Argentina. (1996). The Convertibility Plan: Assesment and Potential Prospects.(In two volumes) Volume I: The main Report. Julho.