

Emprego e Desenvolvimento Tecnológico

ARTIGOS DOS PESQUISADORES

Emprego e Desenvolvimento Tecnológico: artigos dos pesquisadores reúne 18 textos de pesquisadores-bolsistas do CNPq, com atuação no DIEESE e CESIT/IE/UNICAMP, e foram apresentados pela primeira vez durante o IV Encontro de Pesquisadores DIEESE/CESIT/CNPq, realizado em São Paulo, em abril de 1999.

Trata-se do segundo livro editado no âmbito do programa "Emprego e desenvolvimento tecnológico: projeto de pesquisa e formação técnica DIEESE/CESIT", iniciado em 1997, com o apoio financeiro do CNPq. O resultado é uma coletânea que constitui uma rica fonte de dados e análises críticas para a reflexão sobre as mudanças no mundo do trabalho neste final de século.



ISBN 85-87326-04-X



ISBN 85-87326-02-3



APOIO:



ARTIGOS DOS PESQUISADORES

Emprego e Desenvolvimento Tecnológico



Emprego e Desenvolvimento Tecnológico

ARTIGOS DOS PESQUISADORES



Emprego e Desenvolvimento Tecnológico: artigos dos pesquisadores é o segundo livro, resultado da parceria entre DIEESE e CESIT, voltada para o programa "Emprego e desenvolvimento tecnológico: projeto de pesquisa e formação técnica", com o apoio do CNPq. Ao todo, estão programadas quatro publicações.

Esta coletânea constitui um amplo painel sobre o mundo do trabalho neste fim de século, com uma abordagem ampla, atual e crítica. Os 18 artigos aqui reunidos foram redigidos principalmente por pesquisadores-bolsistas do CNPq, que desenvolveram suas atividades tanto no DIEESE quanto no CESIT, no período de 1997-99, inseridos em uma das três linhas de investigação. Esses textos vieram a público no "IV Encontro de Pesquisadores DIEESE/CESIT/CNPq", realizado em abril de 1999, em São Paulo, e que contou com a presença de debatedores com reconhecida experiência em relação aos temas tratados.

Na parte I, *Emprego e desemprego nos anos 90*, encontra-se uma (re)leitura de conceitos e interpretações sobre emprego, inovações tecnológicas e desenvolvimento econômico e social, a discussão dos impactos da globalização em várias economias e um assunto que se destacou na confluência dos debates sobre emprego e desemprego nos anos 90: formação profissional e qualificação dos trabalhadores. Os artigos apresentados na parte II, *Sistemas de relações de trabalho e negociações coletivas*, abordam questões extremamente relevantes para o movimento sindical: as mudanças que vêm ocorrendo na legislação e no cotidiano das relações de trabalho nos países desenvolvidos e no Brasil; o novo papel das minorias sociais, que se

EMPREGO E DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO: ARTIGOS DOS PESQUISADORES



DIEESE
Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos

Diretoria sindical executiva

José Dilton Braga da Silva – *Presidente* (STI Metalúrgicas de Guarulhos, Arujá, Mairiporã e Santa Izabel –SP);
Adi dos Santos Lima – *Vice-presidente* (STI Metalúrgicas do ABC-SP); Mário Sérgio Castanheira – *Secretário*
(Associação dos Funcionários do Banespa – Afubesp); José Caetano Lavorato Alves (Sindicato Nacional dos
Aeronautas); Paulo de Tarso Gaeta Paixão (STI Energia Elétrica de Campinas-SP); João Carlos Gonçalves
(STI Metalúrgicas de São Paulo); Dinacir Francisco de Oliveira (STI Metalúrgicas de Osasco-SP)

Direção técnica geral

Sérgio Eduardo Arbulu Mendonça – *Diretor técnico*; Antonio Prado – *Coordenador de produção técnica*;
Clemente Ganz Lúcio – *Coordenador de educação e treinamento*; Reginaldo Muniz Barreto – *Coordenador
de plano de trabalho por sócio*; Wilson Aparecido Costa Amorim – *Coordenador de escritórios regionais e
de linhas setoriais*

DIEESE – Escritório Nacional

Rua Ministro Godói, 310 – Prédio Paical – 05015-000 São Paulo – SP – Brasil
Telefone: (011)3672-8666 – Fax: (011)3872-3218 – E-mail: en@dieese.org.br
Visite o DIEESE na Internet: <http://www.dieese.org.br>



CesIT
CESIT
Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho
Instituto de Economia (IE)
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

Hermano M. F. Tavares – *Reitor* (UNICAMP)
Geraldo Di Giovanni – *Diretor* (IE)
Carlos Alonso Barbosa de Oliveira – *Diretor* (CESIT)
Wilnês Henrique – *Diretora adjunta* (CESIT)

CESIT/IE/UNICAMP

Caixa Postal 6135 – 13083-970 Campinas – SP – Brasil
Telefone: (019)289-1565 – Fax: (019)289-1512 – E-mail: cesit@eco.unicamp.br
Visite o CESIT na Internet: <http://www.eco.unicamp.br>

**Emprego e desenvolvimento tecnológico: projeto de pesquisa e formação
técnica DIEESE/CESIT**

Coordenação

Antonio Prado – *Coordenador geral do projeto* (DIEESE); Ana Yara Paulino – *Coordenadora executiva*
(DIEESE); Márcio Pochmann, Claudio Salvadori Dedecca e Marco Antonio de Oliveira – *Coordenadores*
1997-99 (CESIT); Paulo Eduardo de Andrade Baltar e Jorge Eduardo Levi Mattoso – *Coordenadores* 1999-...
(CESIT)

Publicação

Ana Yara Paulino e Álvaro Penachioni – *Equipe técnica responsável*; Célia Regina Congilio Borges,
Claudia Garcia Magalhães, Ely Roberto de Souza Pereira, Juliana d'Avila, Maria de Fátima de Andrade
e Paulo Gusmão – *Equipe de apoio*

**EMPREGO E DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO:
ARTIGOS DOS PESQUISADORES**



(ORGANIZADOR)

Antonio Prado / Sidnéia Reis Cardoso / Cézar Guedes / Paulo Gusmão
Isabella Jinkings / Juliana d'Avila / André Martins
Marcelo Prado Ferrari Manzano / Eliane Navarro Rosandiski
Ricardo Andrés Cifuentes Silva / Ludwig A. Plata / Eliana A. Silva
Rosimery Aparecida Meneghini / Andréia Galvão / Edi Aparecido Trindade
José Dari Krein / Ana Cristina Arantes Nasser / Agnaldo dos Santos
Anna Maria de Castro Andrade / Ana Yara Paulino / Adriana Márcia Marcolino
Ana Paula Matusita / Denis Maracci Gimenez / Amilton Moretto
Maria de Fátima de Andrade / Luciana Nogueira
Regina Ikezaki / Célia Regina Congilio Borges

SÃO PAULO
1999

APOIO

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
"Emprego e desenvolvimento tecnológico:
projeto de pesquisa e formação técnica DIEESE/CESIT"
(Processo Institucional nº 680089/96-9)

Tiragem

3.500 exemplares

Capa

Marco Vogt

Projeto e produção gráfica

Papirus Assessoria Gráfica Ltda.
Fone: (0xx11) 3872-9151

Impressão e acabamento

Editora Parma Ltda.

Emprego e desenvolvimento tecnológico: artigos dos pesquisadores/organi-
zado pelo DIEESE – São Paulo : DIEESE; Campinas : CESIT, 1999.

472 p. – (Seminários internacional e regionais emprego e desenvolvi-
mento tecnológico, n. 2)

ISBN 85-87326-04 - X

1. Emprego - Desemprego. 2. Desenvolvimento tecnológico. 3. Políticas
públicas de emprego. 4. Educação e qualificação. 5. Reestruturação
produtiva. 6. Sindicalismo. I. DIEESE. II. CESIT. III. Série.

CDU 338.4:331.875

Os artigos assinados são de exclusiva responsabilidade dos autores, não
refletindo, necessariamente, a opinião do DIEESE e do CESIT.
É permitida a reprodução parcial ou total dos artigos desta publicação
desde que citada a fonte.

SUMÁRIO

Apresentação	9
Introdução	
Globalização e desemprego nos anos 90 Antonio Prado	15
PARTE I	
Emprego e desemprego nos anos 90	
Emprego e inovações tecnológicas no pensamento econômico <i>Sidnéia Reis Cardoso e César Guedes</i>	25
Desemprego, crescimento econômico e inovações tecnológicas nos países capitalistas avançados: as abordagens da OIT e OCDE <i>Paulo Gusmão</i>	51
União Européia e Mercosul em um mundo globalizado <i>Isabella Jinkings e Juliana d'Avila</i>	79
Crescimento e emprego no México em uma década de liberação econômica (1985-1995) <i>André Martins</i>	95
Financeirização e desemprego: os males do Brasil insano <i>Marcelo Prado Ferrari Manzano</i>	123
Mudanças no perfil do emprego no Brasil nos anos 90 <i>Eliane Navarro Rosandiski e Ricardo Andrés Cifuentes Silva</i>	143

Taxa natural de desemprego na Região Metropolitana de São Paulo <i>Ludwig A. Plata e Eliana A. Silva</i>	169
Formação profissional, qualificação e mercado de trabalho na França <i>Rosimery Aparecida Meneghini</i>	197

PARTE II

Sistemas de relações de trabalho e negociações coletivas

Sistemas de relações de trabalho nos países avançados: características e mudanças recentes <i>Andréia Galvão e Edi Aparecido Trindade</i>	225
Reforma no sistema de relações de trabalho no Brasil <i>José Dari Krein</i>	255
As minorias sociais e seu novo papel no atual sistema de relações de trabalho <i>Ana Cristina Arantes Nasser</i>	295
Atuação sindical nos anos 90: propostas e negociações quanto à reestruturação produtiva no Estado de São Paulo <i>Agnaldo dos Santos e Anna Maria Andrade</i>	309
A busca de novos espaços de negociações sindicais frente à reestruturação produtiva: o caso da Mercedes Benz do Brasil de São Bernardo do Campo <i>Ana Yara Paulino e Adriana Márcia Marcolino</i>	327

PARTE III

Políticas públicas de emprego e proteção ao desempregado

Capitalismo avançado no pós-guerra e a experiência recente das políticas de emprego <i>Ana Paula Matusita e Denis Maracci Gimenez</i>	353
Políticas de emprego no Brasil: algumas considerações sobre a experiência dos anos 90 <i>Amilton Moretto</i>	383
A questão regional: a visão dos atores sociais na discussão da inter-relação entre tecnologia, emprego e educação <i>Maria de Fátima de Andrade</i>	417
A constituição das cooperativas no Nordeste brasileiro <i>Luciana Nogueira e Regina Ikezaki</i>	439
Desenvolvimento com justiça social: a outra face possível dos processos sócio-econômicos <i>Célia Regina Congilio Borges</i>	449

APRESENTAÇÃO

Emprego e desenvolvimento tecnológico: artigos dos pesquisadores é o segundo livro editado no âmbito do programa "Emprego e desenvolvimento tecnológico: projeto de pesquisa e formação técnica DIEESE/CESIT", que conta com o apoio financeiro do CNPq. A publicação reúne uma coletânea de 18 artigos, além desta apresentação e da introdução, intitulada "Globalização e desemprego nos anos 90". Os textos foram produzidos por pesquisadores e bolsistas do CNPq no DIEESE e CESIT/IE/Unicamp e encontram-se organizados em três partes, que correspondem às linhas de pesquisa do referido projeto: "Emprego e desemprego nos anos 90", "Sistemas de relações de trabalho e negociações coletivas" e "Políticas públicas de emprego e proteção ao desempregado".

É com o maior prazer que nós – do DIEESE e CESIT – socializamos estes trabalhos, elaborados no dia-a-dia de nossas instituições, desde o esboço inicial do subprojeto de pesquisa até seu desenvolvimento, redação dos relatórios parciais e final, e que culminaram na apresentação da versão preliminar desses artigos durante o IV Encontro de Pesquisadores DIEESE/CESIT/CNPq, realizado em São Paulo, no começo de abril de 1999.

O IV Encontro assumiu dimensão e importância bem maiores do que os encontros anteriores, pois contou com a participação de especialistas – acadêmicos, técnicos e sindicalistas – para debater os textos ainda originais. Assim, foi com o maior orgulho que recebemos como convidados: Maria Cristina Cacciamali (Faculdade de Economia e Administração, da Universidade de São Paulo – FEA/USP); Edgard Alves

(Fundação Instituto de Administração – FIA/USP), João Pizysieznig Filho (Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT; FEA, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP); Paulo E. A. Baltar (Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho, do Instituto de Economia, da Universidade Estadual de Campinas – CESIT/IE/Unicamp); César Roberto L. da Silva (FEA/PUC-SP); José Paulo Chahad (FEA/USP); Beatriz Azeredo (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES); Marco Antonio de Oliveira (CESIT/IE/Unicamp); Eneida Haddad (Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCrim); Iram J. Rodrigues (FEA/USP) e Valter Sanches (Comissão de Fábrica da Mercedes-Benz do Brasil, unidade de São Bernardo do Campo, ligada ao Sindicato dos Metalúrgicos do ABC).

Os coordenadores de sessão e debatedores tiveram acesso aos textos com antecedência, o que permitiu que formulassem suas intervenções em condições favoráveis. Ressalte-se que tais convidados foram indicados e/ou escolhidos a partir de sua vasta experiência nos temas específicos tratados pelos diversos trabalhos, possuindo cada um deles significativa produção na área que constitui referência obrigatória para os estudos daquele momento. Por outro lado, evidencie-se, também, que os pesquisadores-autores encontravam-se em diferentes graus de maturidade intelectual, tornando-se essa coletânea possível somente como fruto da formação técnica desenvolvida pela parceria DIEESE/CESIT, sempre dispondo do firme apoio do CNPq.

A primeira parte deste livro reúne os trabalhos produzidos sob a ótica da linha de pesquisa 1, sobre “Emprego e desemprego nos anos 90”. Os dois primeiros artigos, de cunho mais teórico, recuperam os conceitos e interpretações sobre emprego, inovações tecnológicas e crescimento no pensamento dos clássicos da economia política e de dois organismos multilaterais influentes: a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Os quatro trabalhos seguintes constituem reflexões sobre o tema com recortes regionais: na União Européia (UE) e no Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul); no México; e no Brasil. Os dois últimos artigos tratam de questões específicas: o primeiro, sumariza os resultados de um estudo econométrico sobre a taxa natural de desemprego na Região Metropolitana de São Paulo, valendo-se dos dados da Pesquisa Emprego e Desemprego (PED), realizada pelo convênio DIEESE-Seade; o artigo final volta-se à caracterização dos sistemas de formação profissional e qualificação e de suas potencialidades para o mercado de trabalho na França.

A segunda parte da coletânea abarca os trabalhos relacionados à linha de pesquisa 2: “Sistemas de relações de trabalho e negociações coletivas”. Os dois primeiros textos tratam das mudanças recentes ocorridas (e

em tramitação) em alguns países avançados e no Brasil. O artigo seguinte pensa, de forma original, as minorias sociais e seu papel no sistema vigente das relações de trabalho em nosso país. Os dois trabalhos que fecham essa segunda parte registram a atuação sindical nos anos 90 frente à reestruturação produtiva e permitem reflexões sobre suas tendências e implicações: no Estado de São Paulo, a partir de categorias selecionadas, e no caso paradigmático da negociação liderada pela comissão de fábrica dos trabalhadores da Mercedes-Benz do Brasil de São Bernardo do Campo.

A terceira parte aborda as “Políticas públicas de emprego e proteção ao desempregado”, ou linha de pesquisa 3. O primeiro artigo traz as experiências recentes de políticas de combate ao desemprego nos países avançados. O segundo trabalho enfoca as políticas públicas de emprego disponíveis no Brasil nos anos 90. Os três textos finais foram produzidos na órbita do subprojeto da subcomissão Tecnologia, Emprego e Educação, do Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica na Indústria, do Ministério da Ciência e Tecnologia (PACTI/MCT), e refletem a discussão desses temas pelos diversos atores sociais. Como todos terão oportunidade de ler, são várias as propostas e as experiências concretas que vêm sendo tentadas.

Esse conjunto de textos, inegavelmente, contribui para uma maior reflexão sobre os rumos do mundo do trabalho neste final de século. Temos certeza de que os leitores, ao terminarem um artigo, uma parte, o livro todo, terão à sua disposição aspectos inéditos para continuarem sua atuação e/ou pesquisa. Aqui fica o nosso convite para pensarmos sociedades mais equânimes, no Brasil e no mundo.

DIEESE e CESIT

INTRODUÇÃO

Globalização e desemprego nos anos 90

Antonio Prado*

Começamos a década sob a marca da hiperinflação e de uma profunda instabilidade da economia. Em 1990, após meses de uma política econômica que tinha apenas o objetivo de empurrar os problemas para o próximo governo, foi lançado mais um programa de estabilização, que rompeu de forma dramática o direito de propriedade e contratos vigentes, com um confisco inédito de ativos financeiros, depósitos bancários e salários. A inconsistência do Plano Collor não demorou a se manifestar e, poucos meses depois, a inflação retomava seu fôlego de forma ainda mais virulenta. No final de 1991, a inflação seguia célere uma rota de descontrole e a tentativa de controlá-la foi feita através de um choque monetário e creditício, que inaugurou uma política de juros reais positivos.

Esse choque de juros reais teve efeitos violentos sobre o desemprego. A taxa, que subia lentamente em 1990 e 1991, apesar da forte queda do Produto Interno Bruto (PIB), aumentou 75%, ampliando-se de 8,7% em 1989 para 15,2% em 1992, estabelecendo um novo patamar de desemprego (ver tabelas 1 e 2).

A conturbada evolução da economia brasileira até 1994, com o agravamento da crise hiperinflacionária, não contribuiu para a redução significativa das taxas de desemprego. As taxas caíram apenas após os primeiros

* Economista, mestre pelo Instituto de Economia (IE), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), professor do Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), coordenador de produção técnica do DIEESE e coordenador geral do projeto "Emprego e Desenvolvimento Tecnológico", realizado em parceria pelo DIEESE/CESIT/CNPq. E-mail: prado@dieese.org.br

meses do Plano Real, durante sua fase expansiva, sem retornar, no entanto, aos patamares de 1989.

TABELA 1
Taxas de desemprego na Grande São Paulo, 1989-98 (em %)

	Anos									
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Taxa	8,7	10,3	11,7	15,2	14,6	14,2	13,2	15,1	16,0	18,3

Fonte: Convênio DIEESE/SEADE. PED-SP – Pesquisa de Emprego e Desemprego.

A derrocada do plano de estabilização mexicano sinalizou alguns perigos para o Plano Real, pois ambos tinham basicamente os mesmos fundamentos: âncora cambial, moeda sobrevalorizada e crescente dependência de capitais especulativos oriundos da ciranda financeira globalizada.

A resposta da equipe econômica que tomava posse no então recém eleito governo de Fernando Henrique Cardoso, mesmo que tardia, aconteceu em março de 1995, com a mudança da política cambial, desvalorização moderada da moeda e uma política monetária e creditícia restritiva. O crédito sumiu, os juros subiram dramaticamente e os efeitos não demoraram a aparecer, principalmente no emprego industrial, que desde então voltou a se reduzir de forma contínua. Essa brusca mudança de rumo do Plano Real alterou novamente o patamar de desemprego.

A crise de Hong Kong, em outubro de 1997, repõe os temores da crise mexicana, de forma ampliada, pois vários países do sudeste asiático entraram em colapso, enfrentando desvalorizações cambiais imensas e crises bancárias e produtivas. Os efeitos dessas turbulências foram sentidos no Brasil, que amargou perdas cambiais de mais de US\$ 10 bilhões e um expressivo aumento de dívida pública indexada ao câmbio. O processo de fuga de cambiais foi interrompido por mais um choque de juros reais, novamente com efeitos sobre a taxa de desemprego, que já passa a flutuar em torno de 17% ao ano!

Pelos fatos citados, poderia se associar a crise de desemprego dos anos 1990 tanto ao auge da hiperinflação latente e às tentativas desesperadas de impedir um desfecho trágico para ela, como à crescente fragilização da economia brasileira, resultado da estratégia de estabilização dependente da equação moeda sobrevalorizada-juros reais elevados-dívida pública crescente.

CAUSAS ESTRUTURAIS DO DESEMPREGO

No entanto, apesar de a relação entre choques de juros e desemprego crescente ser razoável, deve-se questionar se não existem também elementos estruturais na determinação desses patamares elevados de desemprego e se há alguma relação entre a gestão da política macroeconômica e esses fatores estruturais. Levanto a hipótese de que há um processo cumulativo entre fatores conjunturais e estruturais que ajudam a explicar o atual patamar de desemprego existente no Brasil.

Para que o desemprego aumentasse, bastaria que as taxas de juros reais fossem crescentes em relação aos níveis verificados no final dos anos 80, o que parece ser o caso, já que as taxas de juros reais sempre se revelavam inferiores às previstas e, freqüentemente, negativas. O mesmo não ocorreu após 1992, quando teve início a política de ampliação das reservas internacionais, com base na atração de capitais da ciranda internacional. Muito menos após o choque de juros ocorrido em março de 1995, pois a inflação não só era baixa, como decrescente.

Mas a década de 90 também apresenta mudanças estruturais relevantes, como a rápida abertura da economia brasileira e a criação do Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul). Ambas dão início a reestruturações na indústria brasileira, que passa a ser contestada pela concorrência internacional direta ou potencialmente de forma mais decisiva. Os primeiros anos desse processo foram marcados pela negligência, pois ocorreram sem a construção dos marcos legais e institucionais necessários para permitir uma reestruturação não destrutiva da matriz industrial. Assim, vários elos da cadeia produtiva industrial foram duramente atingidos, como é o caso da indústria de vestuário, têxtil, calçadista, química, de bens de capital e autopeças, entre outras. Os resultados sobre o emprego foram devastadores, em função do aumento das importações.

A trajetória de redução das tarifas de importação afetou a capacidade de geração de empregos. Em um primeiro momento, de forma discreta e, a partir de 1990, de maneira mais intensa. Esse fato conduz, com freqüência, à atribuição do desemprego do início dos anos 90 à rápida abertura comercial da economia. No entanto, se a abertura teve efeitos sobre a coesão da estrutura industrial e seu nível de emprego, não parece ter tido os mesmos efeitos sobre o nível de emprego global.

Os dados da tabela 2 revelam que, apesar da acentuada queda do nível de ocupação na indústria da região metropolitana de São Paulo, o mesmo não ocorreu com o número de ocupados, que aumentou em 321 mil pessoas, entre 1990 e 1993, enquanto o emprego industrial perdia 422 vagas. Isso significa que houve uma absorção de empregos em outros setores, basicamente em serviços e no comércio. No entanto, essa

absorção foi insuficiente, pois o desemprego cresceu no período, atingindo mais 542 mil indivíduos, e praticamente dobrou em relação aos números verificados em 1989, porque a População Economicamente Ativa (PEA) foi acrescida de 863 mil pessoas. Nesse sentido, o processo de regressão do emprego industrial parece contribuir para a elevação do desemprego, pois reduz a capacidade de absorção de uma força de trabalho crescente.

TABELA 2
Tarifas médias de importação, PEA, ocupados e desempregados
Brasil e Grande São Paulo, 1987-93

	Anos						
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Tarifa média de importação – Brasil (%)	51	41	35,5	32,2	26,3	20,8	16,5
PEA na Grande São Paulo ¹	6.774	6.911	7.052	7.162	7.515	7.733	7.915
Ocupados na Grande São Paulo ¹	6.151	6.241	6.438	6.424	6.636	6.558	6.759
Ocupados na indústria da Grande São Paulo ¹	2.079	2.010	2.125	2.004	1.878	1.731	1.703
Desempregados na Grande São Paulo ¹	623	670	614	738	879	1.175	1.156
Evolução do PIB do Brasil (%)	3,5	-0,1	3,2	-4,3	0,3	-0,8	4,2
Evolução do PIB do Estado de São Paulo (%)	2,9	-2,3	3,4	-5,3	-1,1	-2,1	5,4
Taxa de investimentos no Brasil (em % do PIB)	17,8	17,0	16,6	15,5	15,0	13,7	14,5

Fontes: Convênio SEADE/DIEESE. PED-SP – Pesquisa de Emprego e Desemprego; SEADE; Ministério da Indústria e Comércio. Secretaria de Comércio Exterior, apud DIEESE. *Anuário dos trabalhadores*, 1996-97.
Nota: (1) em mil pessoas.

A combinação de abertura comercial crescente, estagnação, instabilidade, baixa previsibilidade econômica e conseqüente queda nas taxas de investimentos resulta explosiva do ponto de vista do emprego industrial e do desemprego em geral. Nesse cenário, o choque de juros ocorrido no final de 1991 estabelece um novo patamar de desemprego, que não cede significativamente, nem mesmo com a diminuição das taxas de juros reais a partir de 1993.

A retomada do crescimento econômico, em 1993, não foi capaz de reduzir as taxas de desemprego significativamente. Enquanto a economia acumulou crescimento de 10,2% no biênio 1994/95, o desemprego caiu 9,6% e a ocupação cresceu 5,6%. No entanto, de acordo com os dados da tabela 3, pode-se observar claramente que a resposta da economia em termos de geração de emprego foi bem mais vigorosa no período 1986/87.

Para um crescimento semelhante do PIB, 11,3% no biênio 1986/87, o desemprego recuou 24,6% (2,5 vezes mais do que no período 1994/95), a ocupação total cresceu 10,0% e o emprego industrial, 13,4%, ou seja, 3,8 vezes mais do que em 1994-95.

TABELA 3
PEA, ocupados, desempregados, crescimento do PIB e taxa de investimento
Brasil e Grande São Paulo, 1985-87 e 1993-95

	Anos							
	1985	1986	1987	87/86 (%)	1993	1994	1995	95/94 (%)
PEA na Grande São Paulo ¹	6.369	6.659	6.774	6,4	7.915	7.980	8.220	3,9
Ocupados na Grande São Paulo ¹	5.592	6.020	6.151	10,0	6.759	6.847	7.135	5,6
Ocupados na indústria da Grande São Paulo ¹	1.834	2.089	2.079	13,4	1.703	1.732	1.762	3,5
Desempregados na Grande São Paulo ¹	777	639	623	-19,8	1156	1133	1085	-6,1
Taxa de desemprego na Grande São Paulo (%)	12,2	9,6	9,2	-24,6	14,6	14,2	13,2	-9,6
Evolução do PIB do Brasil (%)	7,9	7,5	3,5	11,3	4,2	5,8	4,2	10,2
Evolução do PIB do Estado de São Paulo (%)	8,10	7,71	2,88	10,8	5,38	5,89	2,88	8,9
Taxa de investimento – Brasil (em % do PIB)	16,3	18,7	17,8	9,2	14,0	15,0	15,4	10,0

Fonte: Convênio DIEESE/SEADE. PED-SP – Pesquisa de Emprego e Desemprego; DIEESE. *Anuário dos trabalhadores*, vários números.
Nota: (1) em mil pessoas.

Após o Plano Real, a abertura da economia é amplificada pela sobrevalorização da moeda. O crescimento das importações foi acentuado desde então, dobrando em pouco mais de três anos. Isso ampliou o desemprego provocado pela substituição da produção nacional pela importada: é o fator conjuntural amplificando o estrutural.

A queda da demanda pela produção interna (inclusive agrícola), como fator de elevação do desemprego, é acompanhada pelo aumento das importações de bens de capital, estimulado tanto pela necessidade de atualização tecnológica da base produtiva, para aumentar a capacidade de enfrentar a concorrência da produção importada, como pela queda relativa dos preços de bens de capital por causa da sobrevalorização do real.

Nessa circunstância, a reestruturação produtiva é acompanhada por desemprego tecnológico, pois o aumento da produtividade, somado ao da PEA, é muito superior ao crescimento do PIB.

Dessa forma, quando se pergunta se hoje o desemprego é conjuntural ou estrutural, a resposta é que ambos os processos estão presentes na composição das atuais taxas e, mais do que isso, são processos interativos e cumulativos.

CONCLUSÕES

Frente ao quadro descrito neste artigo, ampliar a geração de oportunidades de trabalho é essencial, tendo como objetivo o pleno emprego. Medidas em dois níveis são necessárias: o econômico (através de políticas ativas e passivas) e o institucional. A adoção de políticas ativas de emprego (que ampliem a oferta de postos de trabalho) deve ser priorizada, o que implica orientar os investimentos públicos para projetos com alto poder multiplicador como aqueles de infra-estrutura produtiva (transportes, saneamento básico, eletrificação rural, irrigação etc.) e de infra-estrutura social (saúde, educação, habitação popular). Esses gastos têm o raro atributo de ampliar a produtividade do sistema econômico, produzindo empregos, e com baixo coeficiente de importações.

Não se deve abandonar, no entanto, as políticas passivas, de garantia de renda ao desempregados e formação profissional, pois, enquanto as políticas ativas estão limitadas por uma política macroeconômica que agride a geração de postos de trabalho, elas são absolutamente necessárias. Assim, há que se melhorar a cobertura do seguro-desemprego, conforme a proposta das centrais sindicais (CUT, Força Sindical e CGT), aumentando suas parcelas em até doze meses, de acordo com faixas etárias.

Também é necessário ampliar o atendimento aos desempregados através de organismos públicos não-estatais (entidades sindicais, principalmente), de forma a aprofundar a capilaridade de um sistema ainda muito restrito e deficiente. Os investimentos em formação profissional são importantes, mas é necessário alertar que eles não constituem uma panacéia.

Empregos são gerados pelas economias em crescimento, por novos investimentos produtivos e não pela disponibilidade de trabalhadores qualificados. A ideologia da empregabilidade deve ser desvendada com clareza, pois ela desloca a questão do desemprego do âmbito social para o individual: aquele trabalhador que se preparar para os novos tempos, se requalificando permanentemente, criará o seu próprio emprego. Assim, o desemprego torna-se um problema do fracasso ou sucesso de empreen-

dedores individuais, que devem ter o discernimento, a visão do futuro, a agressividade para ocuparem seus espaços no mercado de trabalho¹. É, sem dúvida, a forma mais cruel de transferência da responsabilidade do poder público pelo tratamento desse drama social para a própria vítima do problema.

Mudanças institucionais também devem ser feitas para aumentar a absorção de trabalhadores pela economia. Duas delas, em particular: redução da jornada de trabalho e limitação do uso de horas extras². A redução da jornada de trabalho é saída histórica para situações em que a produtividade cresce de forma sustentada (reduzindo empregos), crescimento esse que vem ocorrendo no Brasil há vários anos. As propostas de flexibilização de direitos trabalhistas, para estimular a contratação através da redução do custo salarial para as empresas, não foram bem-sucedidas na Europa, como vêm alertando a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). O caso espanhol é paradigmático: os contratos de trabalho foram flexibilizados e, no entanto, o desemprego continuou crescendo.

Por último e mais importante: é preciso mudar a política macroeconômica brasileira, que restringe, pela sua lógica, o crescimento econômico. O PIB brasileiro tem evoluído a taxas decrescentes desde 1995, após a crise mexicana. Em 1998, o crescimento da economia foi praticamente nulo, de apenas 0,2%, e muito abaixo do aumento da população, estimado em 1,5% ao ano, o que implica em estagnação relativa.

O desemprego não pode ser considerado uma estatística, da mesma forma que não se pode confundir a doença com o termômetro. Tampouco é uma variável econômica, resíduo indistinto de políticas de ajuste macroeconômico, resultado do lamentável *trade-off* da curva de Phillips: salário real ou emprego; inflação ou desemprego. A tragédia do desemprego tem rosto, se revela no desespero dos que se submetem diariamente, em vão, à procura de um trabalho, na lenta e cruel degradação psicológica provocada pela sensação de fracasso pessoal e social, no desalento de percorrer um deserto sem solidariedade, na exclusão inexorável de milhões de pessoas dispostas ao trabalho.

Não se pode descansar enquanto um único ser humano procura por trabalho e não encontra. Não há nível de desemprego aceitável, como não há famintos que possam esperar pela próxima primavera.

1. Vale lembrar que a dinâmica capitalista, ao centralizar capitais a cada grande crise econômica, libera milhões de "empreendedores" no mundo inteiro, pequenos capitalistas expropriados, diretores e gerentes de empresas, que reaparecem no mercado de trabalho, desempregados, sob o eufemismo de consultores privados!

2. Estima-se que 360 mil empregos são perdidos pelo uso abusivo de horas extras, na Grande São Paulo.

PARTE I

**Emprego e desemprego
nos anos 90**

Emprego e inovações tecnológicas no pensamento econômico

Sidnéia Reis Cardoso*

César Guedes**

RESUMO

Este artigo revê de forma bastante sucinta as principais interpretações teóricas no pensamento econômico a respeito da relação entre emprego e desenvolvimento tecnológico. Apesar de as primeiras formulações teóricas não abordarem a questão do desemprego, esse momento apresenta alguns conceitos que irão permanecer no debate econômico a partir de então, como em Adam Smith, que elabora o conceito de trabalho como origem e medida do valor estendido para todo o universo da produção material. Em Ricardo, tem-se a primeira discussão sobre o desemprego tecnológico, considerando que a substituição do trabalho humano pela maquinaria é prejudicial aos interesses da classe trabalhadora. Marx avança e afirma que a tendência do capitalismo é a negação do trabalho vivo em favor do trabalho morto, vislumbrando o surgimento de uma sociedade automatizada. A análise termina com a perspectiva neo-schumpeteriana, concluindo que a mudança tecnológica mais recente traz fatos novos que torna difícil a análise de suas consequências sobre o mercado de trabalho no longo prazo.

* Economista, mestre em Teoria Econômica pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), e bolsista CNPq DTI-7G (1997-99), no Escritório Regional do DIEESE no Rio de Janeiro. E-mail: sidneia.cardoso@uol.com.br

** Economista, mestre pela Coordenação dos Programas de Pós-Graduação de Engenharia (COPPE), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), doutor pela Escola de Administração do Estado de São Paulo (EAESP)/Fundação Getúlio Vargas (FGV) e professor do Departamento de Economia da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). E-mail: cguedes@centroin.com.br

1 INTRODUÇÃO

Toda teorização econômica tem por base uma sociedade e seus dilemas. No caso em análise – emprego e inovações –, a referência do debate esteve ligada às economias capitalistas mais avançadas. Isso significa que tanto o mercado de trabalho quanto a lógica das inovações estão imersos em ambientes nacionais e institucionais que pressupõe um patamar de desenvolvimento capitalista mais elevado. Na maioria dos demais países não há uma dinâmica interna em que as inovações tecnológicas desempenhem um papel relevante, como nos países centrais.

Historicamente, a modernidade e/ou a inovação na periferia veio pelo comércio internacional, através da importação de bens de consumo e de capital, desempenhando um movimento restrito, longe de estar assegurado endogenamente. Nesses países existe uma situação distante daquela em que as inovações criam frentes de expansão, com novos investimentos e empregos. Esse é um dos motivos que explica a precariedade e a exclusão vigente nos mercados de trabalho das economias atrasadas, onde a maior parte da população trabalhadora vive à margem do trabalho regular, sem vínculo formalizado que garanta alguns direitos.

No pensamento crítico latino-americano e brasileiro, há a tradição da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), que em seu nascimento no imediato pós-guerra explicava a desigualdade entre as nações pelas diferentes formas de acesso e incorporação do progresso técnico e seus resultados. Nos termos cepalinos, o desafio para os países da periferia capitalista residia em superar a condição de economias primário-exportadoras, que ao longo do tempo, sofriam os efeitos da deterioração dos termos de troca, repassando para as economias centrais seus parcos ganhos de produtividade. Partindo da negação da teoria ortodoxa do comércio internacional baseada nas vantagens comparativas, essa formulação deu origem a um rico debate, ao criar uma linha de elaboração distinta da ortodoxia econômica. Buscavam-se formas de internalizar o impulso dinâmico, substituindo a variável externa (exportações) pela interna (investimento e incorporação do progresso técnico). Com o aumento do produto, da produtividade e da renda média estariam sendo criados mais e melhores empregos, correspondentes às modificações em curso na estrutura produtiva. Uma das questões presentes nesse debate era a da necessidade de uma estratégia de desenvolvimento que desse conta da especificidade de economias subdesenvolvidas. Derivam daí uma série de respostas ao debate cepalino que marcam a trajetória da economia brasileira até os dias de hoje.

Voltando ao tema central, a noção de emprego e desemprego, como algo que se origina do desempenho da economia, é algo tão recente quanto o relevo do mercado de trabalho para a teoria e a política econômica. Embora o mercado seja uma instituição milenar, anterior ao capitalismo, a dinâmica dos contingentes populacionais sofrendo impactos pelo lado da oferta e demanda de trabalho só existe a partir da Primeira Revolução Industrial, ainda assim de forma residual. Até então, o trabalho, em sua maioria, “não era pago”, pois não havia remuneração pela sua venda como salário.

Em suma, o objetivo deste texto é analisar a questão do desemprego no pensamento econômico, tendo em vista uma forma particular: o desemprego tecnológico.

2 AS PRIMEIRAS FORMULAÇÕES: FISIOCRATAS E ADAM SMITH

O nascimento da economia política não aborda a questão do desemprego, até porque, na segunda metade do século XVIII, o mercado de trabalho era pouco mais do que uma ficção. Por outro lado, aquele momento seria marcado pelo amadurecimento de alguns conceitos que permaneceriam no debate econômico desde então, como é o caso da riqueza identificada com um fluxo e não com estoques, ou mesmo a noção de custo e excedente.

O *Tableau économique* (Quesnay, 1983), primeira matriz de relações econômicas, elaborada pelo médico francês François Quesnay, em 1758, trouxe o entendimento do *laissez-faire* como a cristalização da “ordem natural” que deve reger a economia. A lógica dessa premissa baseava-se na semelhança entre o organismo social e a natureza. Se não se criassem obstáculos, a ordem natural estaria garantida.

O que movia a ordem natural era a economia mercantil que ganhava intensidade, ainda que predominantemente agrícola. Essa realidade do capitalismo francês marcou as principais características da escola fisiocrata, especialmente na consideração da classe dos fabricantes “estéreis” contraposta à classe “produtiva” dos agricultores e à dos latifundiários. A classe dos agricultores era considerada produtiva em razão do entendimento do excedente como sendo oriundo exclusivamente do trabalho agrícola, o único trabalho produtivo.

Os fisiocratas chegam a relacionar o “produto líquido” com a instrumentalização do processo produtivo na agricultura. Mas, então, por que limitá-lo exclusivamente à agricultura? Essa questão está presente na economia política posterior.

No livro *Investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações*, publicado em 1776, Adam Smith (1988) elabora o conceito de trabalho como origem e medida do valor estendido para todo o universo da produção material, embora considerasse que sua validade só tivesse ocorrido plenamente num estado “mais rude e primitivo da sociedade”. Grande parte de sua análise está voltada para a divisão do trabalho, sendo muito conhecido seu exemplo da manufatura de alfinetes, no qual, além de uma demonstração dos resultados favoráveis e do aumento de produtividade, está presente sua visão projetiva do trabalhador fabril. Smith atribui a divisão do trabalho a uma tendência natural do ser humano, sendo sua intensidade subordinada ao tamanho do mercado.

Da mesma forma que os fisiocratas com a “ordem natural”, Smith também vê na economia capitalista a “mão invisível”, pois trabalha com a hipótese de uma economia intrinsecamente saudável, capaz de se auto-regular, contanto que vigore a liberdade econômica. Dessa forma a prosperidade estaria garantida para todos.

O último quartel do século XVIII foi marcado por uma onda de inovações, particularmente nos processos de produção da fiação e tecelagem. Outros ramos, como a metalurgia, iniciavam transformações semelhantes. O desenvolvimento da indústria moderna é acompanhado pelo crescimento de um proletariado miserável que se aglomera crescentemente nas cidades. O salário na indústria, que na fase inicial era mais elevado que o dos trabalhadores agrícolas, encheu as cidades, fazendo cair os salários e tornando visível o desemprego e a miséria, principalmente nas fases de superprodução, quando os salários reduziam-se ainda mais.

Em 1799, várias fábricas de fiação no condado de Lancaster foram tomadas de assalto e destruídas. O movimento dos Ludistas, em 1811 e 1812, radicalizava-se e representava uma contestação mais ampla do regime social. Nos últimos anos do século XVIII, quando o fenômeno do desemprego ganha o espaço público, o socialismo moderno nasce na França, inaugurando uma outra tradição.

3 MALTHUS: A MISÉRIA COMO FREIO AO SUPERPOVOAMENTO E A NEGAÇÃO DA LEI DOS MERCADOS

Em 1798, com o *Ensaio sobre o princípio da população*, Malthus (1983) assinala que a tendência para o superpovoamento da humanidade exige a desigualdade e deve impedir o direito à assistência como forma de conter o crescimento populacional. Em sua elaboração, há uma forte preocupação em justificar a desigualdade e a ordem liberal fundada na

propriedade, ao mesmo tempo em que o autor busca comprovar a existência de uma lei da população.

Embora mais conhecido pelo princípio de uma “lei natural” que regula os estoques populacionais, adotada intensamente em sua época e viva ainda hoje no chamado neomalthusianismo, o mais original da contribuição de Malthus está na publicação de 1820, intitulada *Princípios de economia política*, que, aliás, não se concilia com trabalhos anteriores. Nessa obra, o autor aborda um tema crucial do pensamento econômico: o excesso de capital em relação aos mercados. Ao contrário dos economistas de sua época, Malthus fala explicitamente da procura efetiva como a primeira coisa necessária para o desenvolvimento da produção. Essa consideração abre espaço para uma série de questões que põem em xeque a tendência ao pleno emprego, aceita pela quase totalidade dos economistas da época. Se não houve tratamento consistente das questões ligadas à procura efetiva, seu registro é importante, pois o predomínio da Lei de Say – conhecida como lei dos mercados – garante que a oferta gera sua própria procura e rechaça o entesouramento. Dessa forma, Say (1983) considera impossível o desemprego permanente, mesmo porque adota a lei malthusiana da população para explicar como os salários se regulam. Intitulada da mesma forma de *Tratado de economia política*, essa contribuição de Say, em 1803, traz também uma teoria do valor baseada na utilidade e nos três elementos (fatores de produção: terra; trabalho e capital), que tem um rendimento como preço dos “serviços produtivos”.

4 DAVID RICARDO E O DESEMPREGO TECNOLÓGICO

Em *Princípios de economia política e tributação*, David Ricardo, em 1817, testemunha um desenvolvimento capitalista mais avançado e herda as principais questões elaboradas por Adam Smith. O interesse fundamental de Ricardo estava ligado à demonstração de como eram operadas as partições das classes sociais na renda total, no processo de crescimento. No prefácio do referido livro, esse é o principal problema apontado no campo da economia política. Para Ricardo, uma vez consideradas as variações nos rendimentos obtidos por cada classe, a análise deve se voltar para a evolução da taxa de lucros, pois essa é a variável que determina o ritmo de crescimento na economia capitalista.

A taxa de lucros, que Ricardo definia como a proporção entre a produção e o consumo indispensável para se obter essa produção, guardava uma relação direta com a renda da terra. Essa relação, do ponto de vista hierárquico, conferia primazia à renda da terra, uma vez que essa era a atividade “originária”, estando as demais atividades na dependência

dela. Nesse sentido, a agricultura poderia colocar obstáculos insuperáveis ao crescimento econômico, pois a incorporação de terras mais distantes e/ou menos férteis conduz à queda da taxa de lucro na agricultura em função da renda maior que deve ser paga nas áreas cultivadas anteriormente. Por sua vez, essa queda da taxa de lucros, por efeito da concorrência que iguala todas as taxas de lucro, “transbordaria” para os demais setores, levando a uma queda na taxa geral de lucros. Além disso, o aumento da participação dos salários na renda gerada seria inevitável, pois, com a utilização de terras mais distantes e/ou menos férteis, uma quantidade maior de trabalho resulta num produto agrícola menor, o que encarece os bens necessários à subsistência do trabalhador.

Tudo isso fez com que Ricardo vislumbrasse uma tendência dos lucros a caírem que, todavia, poderia ser contida por duas variáveis: o comércio exterior (lei das vantagens comparativas) e o progresso técnico na produção de alimentos (Ricardo, 1982, p. 319). Em outras passagens de sua obra Ricardo indica que a forma assumida pela busca do lucro e a expansão do capital está relacionada com o aumento da produtividade do trabalho que, na sua perspectiva, é benéfica para todas as classes. Contudo, na terceira edição de *Princípios de economia política e tributação*, publicada em 1823, Ricardo acrescenta o capítulo XXXI – “Sobre a maquinaria”, no qual revê suas considerações anteriores, ao discutir explicitamente o que hoje se denomina desemprego tecnológico e considerar que “a substituição do trabalho humano pela maquinaria é freqüentemente muito prejudicial aos interesses da classe trabalhadora” (1982, p. 340). O motivo básico é que, ao mesmo tempo em que o rendimento líquido pode crescer, o rendimento bruto pode diminuir. E o emprego dos trabalhadores depende do rendimento bruto, entendido como um fundo destinado aos salários.

Ricardo vai mais longe, ao afirmar que a opinião mantida pela classe trabalhadora, contrária ao emprego da maquinaria não é preconceituosa, mas condizente com os princípios mais corretos da economia. Entretanto, preocupado com a importância estratégica da introdução de nova maquinaria para a acumulação de capital e, sobretudo no caso da Inglaterra que não dispunha de recursos naturais abundantes, a parte final do capítulo é destinada a justificar o emprego das máquinas, na medida em que o capital busca sempre o máximo rendimento líquido que a máquina pode propiciar. Portanto, se o Estado desencorajasse o emprego de máquinas, o capital seria levado para o exterior, tendo esse movimento um impacto ainda maior na demanda por trabalho do que o extensivo emprego da maquinaria.

5 MARX: A NEGAÇÃO DO TRABALHO VIVO E A SUBORDINAÇÃO REAL DO TRABALHO AO CAPITAL

Ao contrário das concepções que elaboram categorias econômicas desprovidas de seu conteúdo histórico e social, a perspectiva de Marx coloca essas dimensões em primeiro plano. Dessa forma, é elaborado o conceito de excedente econômico como algo comum a diversas formas de sociedade. Na sociedade capitalista, a forma particular assumida pela extração desse excedente é a mais-valia, representada pelas horas de trabalho não pagas dentro da jornada de trabalho.

Retomando questões desenvolvidas por Ricardo, Marx concebe a determinação dos salários pelo custo de reprodução da força de trabalho como o valor pago em forma de salário, correspondendo a um conjunto de meios de subsistência que constituem a “cesta” de consumo, permitindo a reprodução do trabalhador e de sua família. Diferentemente de Ricardo, é enfatizada a natureza histórica do custo de reprodução da força de trabalho, desdobrando o seu significado para os bens e serviços que vão além de necessidades estritamente ligadas à subsistência física do trabalhador e de sua família. Nesse sentido, a composição da “cesta” tende a variar ao longo do tempo, pois sua constituição está sujeita a fatores como o nível cultural do país e, principalmente, às condições, hábitos e exigências ligadas à formação da classe dos trabalhadores livres. Assim, o custo de reprodução da força de trabalho é formado por fatores “naturais” e “históricos”.

Com relação à oferta e procura de trabalho, a visão ricardiana atribui ao jogo de mercado – oferta e demanda de mão-de-obra –, a existência de um preço de mercado (efetivamente pago), e um preço natural (correspondente ao custo de reprodução da força de trabalho). O desvio entre os preços, do mesmo modo que no mercado de qualquer mercadoria, tenderia, no longo prazo, a uma adequação do preço de mercado ao preço natural, garantida pelo princípio da lei malthusiana da população. Para Marx, não era concebível uma lei de dinâmica populacional que subordinasse a acumulação a suas particularidades. O próprio desenvolvimento do capitalismo se encarregaria de criar “excedentes” de mão-de-obra, através do aumento da composição orgânica do capital e pela crescente extração de mais valia relativa.

A tendência do capitalismo é, então, a negação do trabalho vivo (força de trabalho), em favor do trabalho morto (máquinas, equipamentos, instalações etc.). Essa discussão está presente em *O capital*, de forma esquemática, mas é nos *Grundrisse* que Marx vislumbra o surgimento de uma “sociedade automatizada”, na qual a força de trabalho se deslocaria

progressivamente da produção material para assumir as funções de vigilância e controle da produção.

Marx assinala que, enquanto o capital ainda se apresenta sob suas formas elementares – mercadoria e dinheiro –, estes não são em si mesmos capital. Da mesma forma, a eventual remuneração do trabalho ou a existência do mercado não configuram, isoladamente, um circuito de produção capitalista. Determinadas condições têm de ser cumpridas para que o capital exerça sua função específica, que é a produção de mais-valia, a produção de trabalho excedente ou a apropriação de trabalho não pago, que se objetiva como mais-valia.

Quando o processo de trabalho converte-se em base do processo de valorização do capital – produção de mais-valia –, Marx distingue uma forma particular do processo capitalista de produção, que é própria do modo especificamente capitalista desenvolvido. Nesse ponto se estabelece a disjuntiva entre subsunção formal/real do trabalho ao capital.

O traço distintivo é que, na subsunção formal, já caracterizada pela direta subordinação do processo de trabalho ao capital, só é possível a produção de mais-valia pelo prolongamento da jornada de trabalho, ou seja, pela forma de mais-valia absoluta. No modo de produção especificamente capitalista, embora não se exclua a possibilidade anterior, existem outras formas que produzem mais-valia relativa. “Com a subsunção real do trabalho ao capital, dá-se uma revolução total (que prossegue e se repete continuamente) no próprio modo de produção, na produtividade do trabalho e na relação entre o capitalista e o operário” (Marx, 1978, p. 66).

A visão de Marx quanto às inovações tecnológicas é, portanto, a de algo que faz parte da dinâmica de produção e concorrência intercapitalista (mais-valia extraordinária) e da relação capital-trabalho, que só podem ser entendidas no âmbito da acumulação de capital. Essa perspectiva esclarece uma série de pontos controvertidos quanto aos benefícios sociais oriundos das inovações tecnológicas, assim como com relação aos seus efeitos sobre o nível e a qualidade do emprego. Nessa perspectiva, se o processo de inovações gera ou não benefícios sociais (aumento do salário e diminuição da jornada de trabalho, por exemplo), isso se deve a variáveis sociais e políticas, pois na relação capitalista a tecnologia é incorporada apenas para aprofundar a acumulação de capital. Daí se origina um movimento contraditório, em que o capital busca livrar-se de sua dependência do trabalho vivo qualitativa e quantitativamente. O alargamento da base de valorização e a vocação planetária do capitalismo são analisados de tal forma que não se pode restringir os efeitos do desemprego tecnológico ao espaço nacional, pois a inovação acaba provocando a exportação do desemprego, ao inviabilizar a produção em outras bases produtivas e tecnológicas.

As transformações na divisão do trabalho ocorridas ao longo do século XX relacionam-se com a tendência à elevação da composição orgânica do capital que, com a emergência da Terceira Revolução Industrial, elevou o peso relativo dos trabalhadores ocupados em criar, processar e transmitir informações em todos os ramos de produção. O quadro contemporâneo da economia mundial, marcado por uma crescente integração dos mercados e pela precarização das relações de trabalho, lembra o aforismo de Marx de que o processo de valorização do capital é, simultaneamente, a desvalorização do trabalho.

6 NEOCLÁSSICOS: OFERTA E DEMANDA DE MÃO-DE-OBRA NUM AMBIENTE DE ESCOLHAS INDIVIDUAIS

Com a hegemonia do capitalismo consolidada, a partir de 1870 são sistematizados os princípios da escola neoclássica na busca de uma reformulação da teoria econômica, recorrendo à matemática e apoiando-se no princípio marginal, como se verá a seguir. Jevons (1983), Menger (1983) e Walras (1983) são os principais autores dessa fase inicial do neoclássicismo. Embora o pensamento marginalista tenha nascido como uma formulação distinta da escola clássica, seus autores esforçam-se em reafirmar por outros caminhos algumas das mesmas conclusões de Smith e Ricardo, notadamente o que diz respeito ao liberalismo econômico. Excepcionalmente esse aspecto mais geral, predomina uma teoria do valor e da distribuição distinta da tradição anterior, já que agora não há mais lugar para as controvérsias sobre acumulação, crescimento e repartição de renda. A economia capitalista passa a ser um organismo que tem vida e as analogias com as reações físico-químicas são reveladoras, pois o funcionamento se dá numa lógica confluyente, na qual cada parte opera segundo mecanismos naturais e quantificáveis.

Toda a trama desenvolve-se no mercado onde os bens, os serviços e os fatores produtivos se encontram, sendo neste último mercado – o de serviço dos fatores produtivos –, onde os organizadores da produção contratam os serviços do fator trabalho.

A explicação para o *quantum* de salário a ser pago tem origem na discussão de Ricardo sobre a renda diferencial da terra, na qual desenvolve a análise do princípio marginal, quando aborda a incorporação de terras mais distantes e/ou menos férteis, considerando que nestas últimas não há pagamento de renda. Como na Inglaterra de sua época vigorava a Lei dos Cereais (até 1848), que obrigava a sociedade inglesa a consumir todo o

trigo produzido em seu país, Ricardo induz que a renda da terra tem um efeito depressivo sobre lucros e salários, o que leva ao estado estacionário da economia. A partir desse princípio generalizou-se a análise marginal aplicada às preferências individuais, à teoria da produção e, enfim, a toda análise econômica levada a cabo pela escola neoclássica.

A magnitude dos salários resulta determinada pela produtividade marginal. Nessa ótica, o nível de emprego é determinado pela igualdade entre a produtividade marginal do trabalho e o nível de salários. O desemprego deriva da exigência de salários superiores à produtividade marginal, sendo, portanto, um desemprego voluntário. Isso significa que cada trabalhador ingressante na atividade econômica tem como pagamento um valor correspondente ao incremento no produto originado de sua atividade produtiva. Basta que os trabalhadores aceitem o rendimento determinado por mecanismos estritamente econômicos e está garantido o pleno emprego, não só da mão-de-obra, mas de todos os recursos econômicos.

Os problemas que podem turvar esse mundo harmonioso têm sua origem em mecanismos extra-econômicos, como a ação do governo ou dos sindicatos fixando pisos salariais que trazem impactos desestabilizadores, impedindo o pleno funcionamento da economia e seus mecanismos de auto-regulação via mercado. Subjacente a essa teoria está a Lei de Say, assegurando que a oferta gera sua própria procura e garantindo, assim, o melhor dos mundos. A mudança tecnológica poderia alterar a produtividade marginal e os salários, mas nada se diz sobre desemprego nesse campo.

A visão neoclássica assinala a positividade dos mecanismos de mercado e sua lógica. A negatividade, como o desemprego, por exemplo, tem origem nos mecanismos estranhos ao mercado e à lógica do interesse privado. É revelador que, ao reafirmar os postulados neoclássicos e responder à emergência das políticas de molde keynesiano, a obra de F. A. Hayek, publicada em 1944, intitule-se *O caminho da servidão*. Trata-se de uma condenação ao planejamento econômico em suas variadas formas, qualificado como condutor ao totalitarismo. Nos anos 80, com o fortalecimento do ideário neoliberal, uma de suas principais vozes, a primeira ministra inglesa Margaret Thatcher, anunciava que “não há sociedade, apenas indivíduos”.

7 KEYNES: EQUILÍBRIO COM DESEMPREGO

Durante a década de 30, as principais economias capitalistas foram abaladas por crises de dimensões até então nunca vistas. A forte depressão só chegou aos Estados Unidos em 1929, mas, desde o início dos anos 20, a Inglaterra já estava passando por tempos difíceis. O desemprego na força

de trabalho e na capacidade das instalações atingiu níveis sem precedentes – e não havia indícios de que baixariam.

A ortodoxia do pensamento econômico neoclássico não estava preparada para enfrentar essa situação. A suposição de que o pleno emprego seria o nível normal de operação da economia e que os afastamentos em relação ao mesmo, quando ocorressem, seriam eliminados pelo próprio sistema econômico era ineficaz para explicar as crises econômicas daquela época.

Surge, então, em 1936, a grande obra de Keynes – *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda* (1983) –, que desenvolve uma forte crítica à teoria neoclássica, marcando o início de uma nova forma de pensar o fenômeno do desemprego. Para melhor entendimento do pensamento de Keynes a respeito do desemprego e o seu confronto em relação aos neoclássicos a apresentação será dividida em três tópicos: o equilíbrio com desemprego em uma economia de mercado; a causa do desemprego; e a solução para o problema do desemprego.

7.1 O equilíbrio com desemprego em uma economia de mercado

A idéia central na economia keynesiana é que o produto nacional de equilíbrio pode não ser a quantidade necessária para assegurar o pleno emprego. Com essa afirmação Keynes nega frontalmente a suposição neoclássica de que a renda que corresponde ao pleno emprego é uma renda sempre possível, no sentido de que sempre existe para o sistema a possibilidade de conseguir autonomamente um equilíbrio no qual os fatores disponíveis sejam plenamente empregados.

Segundo Keynes, em um sistema de mercado, tipo *laissez-faire*, são as decisões de investir dos empregadores que determinam a quantidade de empregos que será oferecida aos trabalhadores e essas decisões dependem fundamentalmente da demanda esperada pelos produtos. Se a demanda esperada não gerar expectativas de lucros futuros, os empregadores não investirão o suficiente para assegurar o pleno emprego. Esse é o princípio da demanda efetiva, ou seja, o nível de emprego é determinado pelos custos de produção, incluindo salários, e pela demanda esperada pelos produtos e não pelo próprio mercado de trabalho.

Dessa forma, apesar de a economia estar em equilíbrio – a demanda é igual à oferta –, há desemprego. Porque se tem um nível de renda em que todos os fatores usados são remunerados e consomem (consumir, neste caso, refere-se a todos os gastos na economia: consumo, poupança, impor-

tações, gastos públicos) todo o produto nacional, mas este não está empregando todos os recursos existentes.

É bom lembrar o que diz Joan Robinson: "Não importa quão grande possa ser a necessidade de uma pessoa em alimentos, vestuário ou diversão, porque ninguém se abalará em produzir tais bens, a menos que aquela pessoa tenha dinheiro para comprá-los, e a necessidade não constitui procura, a não ser que seja acompanhada de dispêndio" (1960, p. 13).

7.2 A causa do desemprego

A causa do desemprego, então, é a insuficiência da demanda. Mas o que provoca essa insuficiência, o que faz com que ela fique abaixo do pleno emprego?

A demanda por bens dos consumidores é determinada, principalmente, por sua renda. Quanto maior a renda, maiores os gastos em consumo corrente. Mas nem toda renda é gasta em consumo. A medida em que a renda do indivíduo cresce, essa supera suas necessidades de consumo e ele pode querer poupar parte da renda para aumentar sua riqueza. E essa poupança cresce juntamente com a renda, não só em termos absolutos, como também em relação à própria renda. Assim, quanto maior a renda, maior a poupança e menor o gasto em consumo. Diminuindo o consumo, diminuem as expectativas de demanda. Segundo Keynes, essa é a origem do desemprego.

Nada garante que a parte poupada será destinada à indústria de bens de capital ou de bens de consumo, ou seja, que essa poupança será destinada ao investimento. Se existisse tal garantia, não haveria desemprego. Mas a demanda por investimento não se origina da poupança, e sim das firmas, mas nenhum empresário investirá, a menos que tenha perspectiva de rentabilidade futura. E a rentabilidade dos bens de capital depende da demanda por bens de consumo que produzirem. Na medida em que os indivíduos decidem não gastar sua renda em consumo corrente, diminuirá a motivação dos empresários em adquirir novos bens de capital para produção futura.

O desemprego ocorre, então, quando a demanda por investimento é inferior à poupança. Assim, Keynes chamava atenção para o fato de que, para uma sociedade rica alcançar o pleno emprego, seria necessário um volume alto e crescente de gastos em investimento para que este e a poupança alcançassem o equilíbrio.

Essa tese de Keynes era frontalmente oposta à tese neoclássica de que a poupança seria sempre igual ao investimento e que, portanto, a

economia sempre estaria em equilíbrio de pleno emprego. Segundo os neoclássicos, o mecanismo de preço sempre forçaria a igualdade entre esses dois agregados. E esse preço é a taxa de juros. Para eles, um aumento na poupança diminuiria a taxa de juros, causaria aumento dos investimentos e, com isso, estimularia o crescimento. Mas Keynes argumentou que os economistas neoclássicos estavam cometendo um erro quando supunham que a taxa de juros cairia o suficiente a ponto de igualar investimento e poupança. Supondo que, a um alto nível de renda, a poupança seja elevada, então o pleno emprego não pode existir, a não ser a uma taxa de juros negativa; ou seja, a quantidade ofertada de empréstimos seria tão grande que aqueles que emprestassem pagariam para que os empréstimos fossem tomados.

Portanto, como as decisões de investir e poupar são independentes uma da outra e têm motivos diferentes, o desemprego sempre é possível, dado um alto nível de renda, situação na qual os indivíduos não estariam dispostos a gastar o necessário para tornar o investimento capitalista rentável o suficiente para empregar toda a mão-de-obra disponível.

7.3 A solução para o problema do desemprego

Como a teoria tradicional acreditava na auto-regulação dos mercados, o desemprego só seria possível se ocorressem obstáculos para esse auto-ajuste. E, no caso do mercado de trabalho, o obstáculo era a falha do preço relativo da força de trabalho em ajustar-se à mudança no nível de preços (salário superior à produtividade marginal do trabalho, como já foi visto anteriormente). Lembre-se que essa "falha" poderia ocorrer devido à atuação dos sindicatos em manter os salários nominais, apesar de uma queda no nível de preços. Nesse caso, a solução para o desemprego seria baixar os salários. Com essa redução, os empresários poderiam contratar mais trabalhadores.

Mas essa lógica não funciona para a teoria keynesiana porque o que determina a demanda dos empresários em relação à mão-de-obra não é o seu preço de oferta (salários) e sim a expectativa de demanda em relação aos seus produtos. Portanto, mesmo que os custos de produção diminuam com o rebaixamento dos salários, a demanda pode permanecer inalterada. Essa afirmação não significa que Keynes defendesse os interesses dos trabalhadores, até porque ele condenava a proposta contrária de que um aumento nos salários aumentasse a demanda. A mesma argumentação era usada: apesar de ocorrer um aumento na demanda por parte dos trabalhadores, esta era anulada pelo aumento no custo de produção devido à alta dos salários.

A solução, então, seria a atuação do Estado de forma a cobrir a deficiência de demanda. Mas essa ação não deveria se dar através de política monetária com a intenção de baixar a taxa de juros, que, como já se viu, não determina a demanda de investimento, mas sim pela implementação de uma política de investimentos públicos.

Ao contrário da defesa ortodoxa de orçamento equilibrado, Keynes defendia os déficits propositais que aumentassem a demanda agregada. Os investimentos públicos poderiam ser tanto produtivos quanto improdutivos; o importante é que reduzissem a capacidade ociosa. Esses investimentos também não deveriam substituir projetos que poderiam ser realizados pelo setor privado, porque assim não aumentaria a demanda total. Na realidade, ele chegou a defender qualquer projeto que reduzisse o desemprego, mesmo que fosse um trabalho inútil, como o de "desenterrar garrafas velhas cheias de papel-moeda colocadas pelo Tesouro". O que importava é que os gastos públicos promoveriam a remuneração dos fatores utilizados, aumentando a demanda agregada.

A respeito do gasto público para manutenção do pleno emprego Kalecki chama a atenção para os aspectos políticos dessa intervenção (ver Miglioli, 1977, p. 54). Segundo ele, os empresários não aceitam com prazer essa atitude do governo por três razões. A primeira é que a intervenção governamental abala o estado de confiança dos capitalistas ao impedir que, em um sistema de *laissez-faire*, estes mantenham o controle sobre a política pública. Com a deterioração desse estado de confiança, diminui o investimento privado e, em consequência, o produto e o emprego. A segunda é que as formas de gasto público também não agradam aos capitalistas, já que investimentos inicialmente em áreas não sujeitas ao interesse privado poderiam perigosamente se estender a novas esferas de atividade econômica. E a terceira é que a idéia de um pleno emprego durável é absurda porque a posição social do capitalista estaria ameaçada pelo crescimento da autoconfiança e consciência da classe trabalhadora.

Todo o debate teórico de Keynes com a ortodoxia neoclássica foi muito importante, não só pelas consequências imediatas das políticas keynesianas de combate ao desemprego, implementadas a partir dos anos 30, como também pelos frutos teóricos que produziram. Em que pese a contribuição decisiva de Keynes para a questão do desemprego, cabe lembrar que sua análise foi desenvolvida no horizonte de curto prazo, ou seja, em sua reflexão sobre o desemprego, ele toma como dado o estado da técnica, sem considerar as mudanças tecnológicas e seus impactos no volume de emprego (Keynes, 1985, p. 171).

8 KALECKI: ASPECTOS POLÍTICOS DO PLENO EMPREGO E AS ECONOMIAS SUBDESENVOLVIDAS

A teorização kaleckiana tem inspiração em Marx e, por isso, sua perspectiva acentua problemas relativos ao emprego que não estão presentes na discussão convencional de macroeconomia. Para além dos salários como componentes da demanda efetiva ou do problema da realização do valor nos termos postos por Marx, Kalecki aponta, em *Aspectos políticos do pleno emprego* (1977), as restrições que o empresariado faz ao gasto governamental com este fim, consistindo essa questão num problema "difícil e fascinante". Os motivos analisados são: "a reprovação à interferência pura e simples do governo no problema do emprego; a reprovação à direção da despesa governamental para investimento público e subsídio ao consumo; a reprovação às mudanças sociais e políticas resultantes da manutenção do pleno emprego" (Kalecki, 1977, p. 54-55).

Assim é que, juntamente com questões macroeconômicas ligadas ao financiamento do gasto público para gerar emprego, os empregadores estão preocupados em que

"a manutenção do pleno emprego causaria mudanças sociais e políticas que dariam um novo ímpeto à oposição dos líderes empresariais. De fato, sob um regime de permanente pleno emprego, a demissão de empregados deixaria de exercer sua função de medida disciplinar. A posição social do patrão estaria minada e cresceriam a autoconfiança e a consciência da classe trabalhadora. As greves por aumentos salariais e melhorias nas condições de trabalho criariam tensão política. É verdade que os lucros seriam mais elevados em um regime de pleno emprego do que o são, em média, no *laissez-faire*; e, mesmo o crescimento das taxas de salário, resultante do mais forte poder de barganha dos trabalhadores, provavelmente causaria menos uma redução dos lucros do que um aumento de preços, e assim afetaria adversamente apenas os interesses rentistas. Mas os líderes empresariais apreciam mais a 'disciplina nas fábricas' e a 'estabilidade política' do que os lucros. Seu instinto de classe lhes diz que, de seu ponto de vista, o pleno emprego durável é insano, e que o desemprego é uma parte integrante do sistema capitalista normal" (Kalecki, 1977, p. 56).

Essa abordagem é confluyente com a perspectiva de Marx, segundo a qual o capital busca livrar-se do trabalho vivo, subordinando-o através da elevação da composição orgânica do capital, criando assim "excedentes" de força de trabalho, o exército industrial de reserva, considerado decisivo para conter as reivindicações dos trabalhadores.

A análise presente no artigo de Kalecki auxilia a compreensão do que se passou nos "trinta anos gloriosos" que se seguiram à II Guerra Mundial. Nesse período, as economias centrais do capitalismo tiveram níveis de atividade satisfatórios, que as aproximaram praticamente da situação de pleno

emprego, ao mesmo tempo em que a entrada de trabalhadores estrangeiros se deu permanentemente. O fortalecimento do movimento sindical e o crescimento da taxa e da massa salarial reforçaram-se mutuamente, fatos que coincidem com a conclusão do artigo, a qual sugere a possibilidade de existirem ciclos econômicos de caráter político.

De forma independente e quase simultânea, Michael Kalecki elabora uma teoria muito semelhante à de Keynes. Todavia, diferentemente de Keynes e da quase totalidade dos economistas que participavam do debate teórico em sua época, Kalecki não se restringe às economias desenvolvidas e traz para o centro de suas análises a dinâmica capitalista em economias subdesenvolvidas, assinalando alguns de seus principais problemas de crescimento e emprego. Esse registro é válido tanto pela pertinência de suas considerações quanto pela representatividade dessas economias no cenário mundial.

O ponto central da elaboração de Kalecki (1980) parte da constatação de que suas conclusões sobre a dinâmica econômica, assim como as de Keynes, não eram suficientes para as economias subdesenvolvidas, no que diz respeito à primazia teórica da demanda efetiva. Mesmo que toda a capacidade produtiva dessas economias fosse utilizada, ainda assim seria limitada para empregar todo o contingente de força de trabalho disponível e gerar níveis de renda compatíveis com as necessidades da população. Sua tese é a de que o problema central das economias desenvolvidas é a insuficiência de demanda efetiva, ao passo que, nas subdesenvolvidas, a questão é de insuficiência de capacidade produtiva. Portanto, o problema crucial nessas economias não é o aumento do investimento para gerar demanda efetiva – como no caso de uma economia desenvolvida com subemprego –, mas para acelerar a expansão da capacidade produtiva indispensável ao rápido crescimento da renda nacional.

Kalecki aponta ainda três tipos de obstáculo à aceleração do investimento. Em primeiro lugar, pode ser que o investimento privado não se efetive a uma taxa desejável. Em seguida, pode haver deficiência de recursos físicos para produzir mais bens de investimento. Por fim, mesmo que as duas primeiras dificuldades sejam superadas, haverá ainda o problema do suprimento adequado de gêneros essenciais de consumo para cobrir a demanda resultante da expansão do emprego. A conclusão é que, enquanto nos países desenvolvidos o problema se resolve por truques financeiros via déficit público, nos subdesenvolvidos falta o investimento para ampliar a capacidade produtiva, e não para incrementar a demanda. A superação desse quadro está ligada à necessidade de reformas, como a da política fiscal (marcadamente regressiva nos países subdesenvolvidos), e à questão agrária. Kalecki assinala que

poderia até haver um certo consenso quanto às medidas a serem implementadas, mas permanecem os obstáculos políticos que impedem sua realização.

9 INOVAÇÕES E DIFUSÃO TECNOLÓGICA: NÚCLEO ORGÂNICO E PERIFERIA

A diferenciação entre economias desenvolvidas e subdesenvolvidas e seus respectivos dilemas ajuda no entendimento de problemas como o desemprego estrutural e os baixos salários vigentes naquelas últimas. Suas origens têm relação com questões históricas e políticas condicionantes do quadro mais geral em que se dá o processo de inovações nessas sociedades, que, conforme Furtado (*Jornal dos Economistas*, 1997), não possuem uma matriz social apta para a modernização.

Vale registrar que o referido texto de Kalecki foi publicado em 1953, quando se iniciava o período dos “trinta anos gloriosos” e um novo desenho da divisão internacional do trabalho, com o crescimento acelerado do setor urbano-industrial por todo o mundo. Como assinala Hobsbawm:

“A mudança social mais impressionante e de mais longo alcance da segunda metade deste século, e que nos isola para sempre do mundo passado, é a morte do campesinato. Pois desde a era neolítica a maioria dos seres humanos vivia da terra e seu gado ou recorria ao mar para a pesca. Com exceção da Grã-Bretanha, camponeses e agricultores continuaram sendo uma parte maciça da população empregada, mesmo em países industrializados, até bem adiantado o século XX” (1995, p. 284).

Essa mudança correspondeu à expansão do padrão de produção e consumo norte-americano para as demais economias centrais. Produção em massa, que pressupõe consumo de massa, conforme as concepções de Taylor e Keynes. Naqueles “trinta anos gloriosos”, os países centrais do capitalismo tiveram taxas de desemprego insignificantes, na medida em que houve expansão do emprego formal e de qualidade, tanto nas empresas privadas quanto no Estado. O entendimento desse período de expansão prolongada e das transformações que se deram na técnica e no trabalho para o restante do mundo só pode ser percorrido com uma reflexão de história econômica.

Arrighi (1997) apresenta uma discussão muito rica, ao analisar diferentes situações no contexto internacional, no qual os países centrais são o núcleo orgânico da economia capitalista mundial, seguido da periferia. Há uma outra clivagem que o autor denomina de semiperiferia, que

corresponde a uma posição intermediária na estrutura núcleo orgânico-periferia da economia capitalista mundial. Arrighi ressalta que a industrialização da periferia foi parte de uma revolução social mais ampla que mudou radicalmente as condições de acumulação em escala mundial. Ao final dos anos 70, a média simples da parcela do Produto Interno Bruto (PIB) na manufatura havia se tornado maior na semiperiferia do que aquela atingida pelo núcleo orgânico e a porcentagem de força de trabalho empregada na indústria era pouco inferior. Apesar disso, não houve alteração na estrutura núcleo orgânico-periferia, no sentido de que a expansão da indústria na semiperiferia não correspondeu ao seu desenvolvimento, mas a um processo de “periferização” de atividades industriais. Para os fins deste estudo, o que interessa sublinhar é o quanto é distinta a inovação tecnológica no núcleo orgânico capitalista da sua posterior difusão ou segmentação pelas cadeias produtivas na periferia, indicando a necessidade de qualificar as inovações no contexto internacional.

A indústria brasileira, marcadamente uma das mais dinâmicas no pós-guerra, serve de referência ao tipo de desenvolvimento capitalista vigente na semiperiferia, marcado pela fragilidade tecnológica expressa pela ausência de capacidade de inovação. No livro *Estudo da competitividade da indústria brasileira* (Coutinho e Ferraz, 1994), os autores observam que “as empresas industriais brasileiras, com poucas exceções, não desenvolveram capacidade criativa própria. O esforço acumulado ao longo do processo de substituição de importações limitou-se àquele necessário à produção propriamente dita” (p. 29). E, ao discutir a fragilidade tecnológica, afirmam que “mesmo na última fase do ciclo de substituição de importações, a capacitação tecnológica não se colocava como um requisito efetivo. O esforço tecnológico interno restringia-se basicamente ao uso e aprendizado das práticas de produção, sendo no máximo necessária a adaptação de processos, matérias-primas e produtos” (p. 126).

Em estudo no qual analisa os sistemas nacionais de inovação e uma tipologia que engloba o caso brasileiro, Albuquerque (1996) destaca três categorias de países. Na primeira, situam-se os sistemas nacionais de inovação que capacitam os países a se manterem na liderança do processo tecnológico internacional. O autor divide esse grupo em dois: o primeiro composto pelos Estados Unidos, Japão e Alemanha, disputando diretamente a liderança tecnológica; e, o segundo, integrado pela Inglaterra, França e Itália, que, ainda com um dinamismo tecnológico menor, estão próximos daqueles países.

A segunda categoria reúne países em que o objetivo central de seu sistema de inovação é a difusão de inovações. Nesses países há um dinamismo tecnológico que não está ligado diretamente à capacidade de geração tecnológica, mas que deriva de uma elevada capacidade de

difusão. Há dois subconjuntos de países nesse campo: os países “pequenos de alta renda”, como Suécia, Dinamarca, Holanda, Suíça, e os asiáticos de desenvolvimento mais recente, como Coréia do Sul e Taiwan. Os países dessa categoria situam-se em alguns nichos do mercado internacional, tendo desenvolvido especializações nacionais muito claras.

Na terceira categoria, estão os países cujos sistemas de inovação não se completam; onde os sistemas de ciência e tecnologia não se transformaram em sistemas de inovação. Ou seja, foi construída uma infra-estrutura mínima em ciência e tecnologia, mas, devido à sua baixa articulação com o setor produtivo e à pequena contribuição ao desempenho econômico do país, pode-se considerar que não foi consolidado um sistema de inovação. Esse é o caso do Brasil, Argentina, México e Índia.

Num mundo cada vez mais integrado e sujeito a relações capitalistas, a falta de capacidade de inovar compromete o emprego e, principalmente, a qualidade do emprego. O engajamento das empresas transnacionais e dos Estados nacionais onde se localizam suas matrizes nas atividades de pesquisa e desenvolvimento revela esse aspecto decisivo. “Nas décadas de 70 e 80, os países capitalistas desenvolvidos gastaram quase $\frac{3}{4}$ (três quartos) de todos os orçamentos do mundo em pesquisa e desenvolvimento, enquanto os pobres (“em desenvolvimento”) não gastaram mais de 2% a 3%” (Hobsbawm, 1995, p. 506).

Aliás, nesse aspecto há uma certa ironia, pois, justamente no momento em que a semiperiferia alcança um grau maior de industrialização no padrão da Segunda Revolução Industrial, é simultaneamente o momento em que se desenvolve a Terceira Revolução Industrial. Como afirma Coutinho: “(...) foi ao longo dos anos 80, e especificamente na fase de crescimento mundial contínuo após 1983, que a rápida difusão dos bens e serviços do complexo eletrônico preencheram inequivocamente as condições econômicas schumpeterianas (...)”, produzindo o que Freeman e Carlotta Perez denominaram de um verdadeiro “vendaval de destruição criativa” (1992, p. 71).

10 SCHUMPETER: CICLOS ECONÔMICOS E DESEMPREGO

Os contemporâneos de Keynes ficaram meio apagados diante da presença de sua principal obra, *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, não só pela força de seus argumentos, mas também pela crítica que ela fazia à ortodoxia neoclássica.

Schumpeter talvez possa ser o outro economista acadêmico que se equipare a Keynes em influência, na primeira metade do século. Mas ele não foi tão crítico quanto Keynes em relação à ortodoxia neoclássica.

A análise de Schumpeter sobre o desenvolvimento econômico também dá grande importância ao investimento, fundamentalmente o privado, que é o determinante principal do progresso tecnológico. As características tecnológicas do investimento privado constituem o motor do desenvolvimento econômico, que é inerente à economia capitalista. O desenvolvimento econômico, assim induzido, altera e desloca o estado de equilíbrio existente, levando a uma nova posição de equilíbrio.

Essa mudança de uma posição de equilíbrio para outra é provocada pelas inovações tecnológicas que surgem não de forma progressiva e gradual, mas sim em bloco, transformando as relações econômicas até então existentes. Esse surgimento em bloco é o que causa as depressões econômicas. Na depressão se dá o processo de absorção das inovações tecnológicas, ocorrendo uma reorganização da produção. É nesse momento que surge o desemprego.

Em sua análise, Schumpeter utilizou a idéia de ciclos longos de Kondratiev¹. A teoria de ciclos longos não tem sua origem em Kondratiev, mas foi ele quem mais propagou essa idéia (Freeman, 1982, p. 19). Após o estudo de dados estatísticos, Kondratiev observou que a economia mundial periodicamente passa por ciclos de ascensão e declínio em toda atividade econômica, estendendo-se por, aproximadamente, de 50 a 60 anos.

Schumpeter acreditava que cada ciclo era único por causa da influência de eventos exógenos (externos). Mas, para ele, esses ciclos tinham uma característica comum: a inovação tecnológica, que é o motor do crescimento capitalista e a origem do lucro empresarial.

A habilidade e a iniciativa de empresários cria novas oportunidades para lucros, estes são seguidos por uma onda de empresários imitadores e aperfeiçoadores da nova tecnologia que aumentam o investimento, gerando uma condição de *boom*. Esse processo competitivo gradualmente começa a corroer as margens de lucros inovadores, mas, antes do sistema estabelecer uma condição de equilíbrio, o processo recomeça através dos efeitos desestabilizadores de uma nova onda de inovações. Se não houver essa compensação, pode ocorrer um período maior de estagnação e depressão.

No período anterior ao *boom* se dá a expansão da nova capacidade de produção de forma a obter uma parcela maior do mercado e esse investimento tem um efeito positivo na geração de emprego. Na medida em que as novas indústrias e tecnologias amadurecem, as economias de escala são exploradas e as pressões para manutenção da taxa de lucro levam a

1. Kondratiev foi um estudioso russo que, em meados da década de 20, quando chefiava o Instituto de Pesquisa Econômica em Moscou, elaborou e propagou um método para interpretar a história do desenvolvimento econômico: a Teoria dos Longos Ciclos Econômicos.

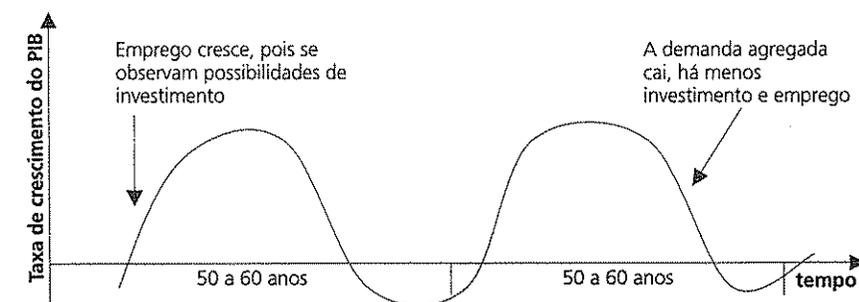
inovações de processo para diminuir custos. A relação capital-produto aumenta e o crescimento do emprego começa a diminuir ou mesmo parar.

Os períodos de depressão apresentam um quadro de inseguranças e irregularidades provenientes da luta por um novo ponto de equilíbrio. Nesse momento, a demanda de trabalho cai, não só porque o mercado está se adaptando a novas funções de produção, mas também porque a expansão supõe um passo no sentido da mecanização do processo produtivo.

Os ciclos podem ser representados como mostra o gráfico, a seguir:

GRÁFICO

A teoria dos ciclos longos de Kondratiev



Fonte: Adaptação de Polla, 1995, p. 39.

Segundo Rattner (1988), em cada ciclo é possível localizar quatro fases: decolagem, prosperidade, recessão e depressão. Ainda segundo ele, com base na análise de Schumpeter, a partir da Revolução Industrial, as ondas longas poderiam ser assim discriminadas, conforme os quadros 1 e 2:

QUADRO 1

Ondas longas ou ciclos econômicos (com base em J. A. Schumpeter)

Ciclos	Fases			
	Decolagem (take off)	Expansão	Recessão	Depressão
1º	1770-1785	1786-1800	1801-1813	1814-1827
2º	1828-1842	1843-1857	1858-1869	1870-1885
3º	1886-1897	1898-1911	1912-1925	1926-1937
4º	1938-1953	1954-1971	1972-1984	1985- ?

Fonte: Rattner, 1988, p. 15.

E a cada ciclo descrito anteriormente está associado um novo conjunto de novas tecnologias, conforme exhibe o quadro 2, a seguir:

QUADRO 2
Conjuntos de inovações tecnológicas associados a novas fontes de energia

1770	Tear mecânico, movido por energia hidráulica; metalurgia.
1825	Estradas de ferro; locomotiva a vapor aquecida a carvão; barcos a vapor; novos avanços em metalurgia.
1880	Motor de combustão interna movido a gasolina; motor elétrico; indústrias de produtos químicos; anilinas.
1935	Radar; aviões a jato; indústrias petroquímicas; energia nuclear (fissão).
1985	Laser; fibras óticas; células energéticas; fusão; holografia; automação; computadores; engenharia genética.

Fonte: Rattner, 1988, p. 16.

Para Schumpeter, a definição de desemprego tecnológico é mais ampla do que a normalmente adotada pelos economistas de sua época. O desemprego tecnológico não é simplesmente o que surge pela substituição de trabalhadores por maquinaria, mas sim aquele que resulta dos efeitos da adoção de novas funções de produção por uma firma nas outras firmas ou indústrias (Schumpeter, 1939, p. 515).

Ele discorda da distinção usualmente feita entre desemprego cíclico e tecnológico. Conforme seu modelo de análise, todo desemprego cíclico é tecnológico. Conforme seu modelo de análise, todo desemprego cíclico é tecnológico. Conforme seu modelo de análise, todo desemprego cíclico é tecnológico.

Conclui-se, então, da análise de Schumpeter que o desemprego tecnológico é efêmero, as dificuldades impostas ao mercado de trabalho nas depressões são transitórias e a grande intensidade dos investimentos que se dão na nova combinação produtiva aumentam a demanda total por trabalho.

Schumpeter admite o desemprego no auge da economia capitalista, mas isso se deve aos "obstáculos" no livre funcionamento do mercado de trabalho que, assim como achavam os neoclássicos, constituem a atuação dos sindicatos.

11 EMPREGO E INOVAÇÃO TECNOLÓGICA SEGUNDO OS NEO-SCHUMPETERIANOS

Neo-schumpeterianos foram chamados os economistas que, nas décadas de 70 e 80, a partir da teoria de Schumpeter sobre desenvolvimento econômico, analisaram o crescimento da economia japonesa, o

deslocamento espacial dos centros industriais nos Estados Unidos etc. Entre eles estão Christopher Freeman e Carlotta Perez (Universidade de Sussex), e Richard R. Nelson e Sidney G. Winter (Universidade de Yale).

Para esses economistas não existe uma opinião única sobre a relação entre inovação tecnológica e emprego. Entretanto, na opinião deles, o que parece estar evidente é que os efeitos de mudança técnica sobre o nível de emprego não ficam muito claros porque o mercado de trabalho também é influenciado por fatores demográficos, sociais e depende, sobretudo, da taxa de crescimento da economia.

Outro fato que obscurece o efeito da mudança técnica sobre o mercado de trabalho é que o impacto da tecnologia sobre o sistema econômico não é uniforme: é extremamente desigual através do tempo, tanto entre indústrias e setores da economia como entre regiões e países.

Mas, em linhas gerais, segundo os neo-schumpeterianos, pode-se observar que, assim como Schumpeter havia observado, a difusão de novas tecnologias é capaz de induzir um substancial crescimento econômico, criando novas oportunidades para investimento e emprego e gerando demanda secundária por bens e serviços. Com o passar do tempo, porém, esses sistemas tecnológicos amadurecem e os efeitos sobre o investimento e o emprego mudam. A combinação de padronização, crescente intensidade de capital e economias de escala significa que o emprego gerado por unidade de investimento tende a diminuir, ao mesmo tempo em que a lucratividade cai significativamente durante o processo de difusão.

Com o surgimento de novos desenvolvimentos tecnológicos, criam-se formas transitórias de desemprego, mas, a longo prazo, novos trabalhos são criados em novas indústrias.

Esse tipo de análise levou ao renascimento do interesse pela teoria de ciclos de longo prazo nos anos 80, mas, apesar disso, Freeman (1982) afirma que:

"Do que foi é evidente que nós acreditamos que há boas razões para ver a mudança técnica como um dos principais fatores que envolveu a economia mundial durante os últimos dois séculos, especialmente o nível de emprego. Porém, nós não subscrevemos uma teoria de causa de um único fator, nem uma concepção de modelo cíclico invariável de desenvolvimento com repetição regular e periodicidade fixa" (p. 32).

É importante observar que alguns autores, apesar de seguirem as linhas gerais descritas antes, têm observações específicas sobre a mudança tecnológica mais recente. Nesse sentido, segundo Gill (1985, p. 92), a afirmação de que haverá transferência de emprego de indústrias da produção industrial para a de serviços é muito simplista e esconde o fato de que o

declínio no emprego não é uniforme em todas as indústrias de produção e nem o aumento de vagas é uniforme nas de serviços. Além disso, pode-se observar que tanto o setor secundário quanto o terciário estão se automatizando ao mesmo tempo.

Outro aspecto para o qual se chama a atenção é o fato de que a tecnologia da informação tem sido um meio para acentuar mudanças que aumentam a eficiência da produção existente (inovações de processo), em vez de promover inovações de produto, com abertura de novos mercados e geração de empregos.

Assim, é pouco provável que a tecnologia da informação gere automaticamente demanda extra necessária para evitar o aumento do desemprego. Nesse sentido, Gill (1985) afirma que:

"A 'sociedade pós-industrial' ou 'economia da informação' que nos cerca não assumirá qualquer forma pré-determinada. Ao contrário, apresentará um rol de alternativas – possivelmente envolvendo novos modos de considerar a relação entre emprego e lazer" (p. 116).

Dessa forma, ainda segundo Gill (1985, p. 167), os sindicalistas encontram-se em uma posição muito desconfortável. Se a nova tecnologia é adotada, os postos de trabalho poderão desaparecer, mas, se isso não ocorrer, os postos de trabalho poderão desaparecer porque as firmas vão perder posição no mercado por falta de competitividade.

O que se nota, finalmente, é que, apesar de os neo-schumpeterianos acreditarem que a relação entre desemprego e inovação tecnológica segue o modelo proposto por Schumpeter na teoria de ciclos de longo prazo, a mudança tecnológica mais recente traz fatos novos que torna difícil a análise de suas conseqüências sobre o mercado de trabalho no longo prazo.

12 COMENTÁRIOS FINAIS

Ao longo deste artigo buscou-se elaborar um mapeamento do debate dos nexos entre inovações tecnológicas e emprego. Como foi possível observar, existe uma tradição teórica sobre o tema e é possível estabelecer uma série de relações. Todavia, quando se toma distância dos nexos teóricos mais gerais, fica a percepção de que os impactos das inovações, ao mesmo tempo que são profundos, não são diretos, pois sofrem a mediação do desenvolvimento prévio e de variáveis políticas e sociais. Basta lembrar que, nos países onde as inovações são mais radicais, o desemprego não é um problema. Ou seja, as inovações em curso nessas economias exportam o desemprego para aquelas que não tem capacidade

de inovar e competir. É isso que nos lembra David Ricardo em seu tom conclusivo a respeito do desemprego tecnológico, assim como também observa Marx, na perspectiva de um capitalismo que tem desde seu início uma vocação planetária.

Portanto, o aspecto mais relevante que se deseja ressaltar aqui diz respeito a uma clivagem entre as economias centrais – o núcleo orgânico capitalista – e a periferia. É a partir desse quadro referencial que consegue tornar clara a difícil relação entre tecnologia e emprego, na medida em que se aproxima do problema em sua dimensão mais concreta. Foi nesse sentido que se resgatou Kalecki, especificamente na comparação entre economias desenvolvidas e subdesenvolvidas, para mostrar que, nestas últimas, o problema fundamental não é de insuficiência de demanda agregada, mas de capacidade produtiva.

É diante desse cenário de formação econômica e questões macro que se situa o mercado de trabalho. Assim é que o impacto das novas tecnologias é mais nefasto naquelas economias que não têm base material e capacidade de inovar. Ademais, deve-se lembrar que, com a micro-eletrônica, as novas tecnologias de processo "invadem" segmentos da produção, antes considerados tradicionais, deslocando empresas e empregos na periferia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE, E. M. Sistema nacional de inovação no Brasil: uma análise introdutória a partir de dados disponíveis sobre a ciência e a tecnologia. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 16, n. 3, jul./set. 1996.
- ARRIGHI, G. A ilusão desenvolvimentista: uma reconceituação da semiperiferia. In: *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- BARBER, W. J. *Uma história do pensamento econômico*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.
- COUTINHO, L. A terceira revolução industrial e tecnológica: as grandes tendências de mudança. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 1, ago. 1992.
- COUTINHO, L., FERRAZ, J. C. (coord.) *Estudo da competitividade da indústria brasileira*. Campinas: Papyrus, 1994.
- NEUBOURG, C. de. *Unemployment, labour slack and labour market accounting: theory, evidence and policy*. Amsterdam: North-Holland, 1988.
- DENNIS, H. *História do pensamento econômico*. Lisboa: Horizonte, 1974.
- FREEMAN, Christopher. *Unemployment and technical innovation: a study of long waves and economic development*. London: Frances Printer, 1982.
- JORNAL DOS ECONOMISTAS. Rio de Janeiro: Conselho Regional de Economia do Rio de Janeiro, maio 1997. (Entrevista FURTADO, C.)
- GILL, Collin. *Work, unemployment and the new technology*. 1. ed. Cambridge (UK): Polity Press, 1985.

- GUEDES, C.A.M. O mercado de trabalho no pensamento econômico: a tradição da economia política e algumas questões contemporâneas. In: *I Encontro de economia clássica e política*, 1996, Anais... [s.l.]: UFF, 1996.
- _____. Qualidade no emprego e inovações tecnológicas: o caso brasileiro. In: *III Encontro de economistas de língua portuguesa*, 1998, Anais... Universidade de Macau, 1998.
- HAYEK, E. A. *O caminho da servidão*. Porto Alegre: Globo, 1977.
- HOBSBAWM, E. *A era dos extremos – O breve século XX: 1914/1991*. São Paulo: Cia. das Letras, 1995.
- HUNT, E. K., SHERMAN, H. J. *História do pensamento econômico*. Petrópolis: Vozes, 1982.
- JEVONS, W. Stanley. *A teoria da economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os economistas)
- KALECKI, M. A diferença entre os problemas cruciais das economias capitalistas desenvolvidas e subdesenvolvidas. In: MIGLIOLI, J. (org.). *Kalecki*. São Paulo: Ática, 1980.
- _____. Aspectos políticos do pleno emprego. In: MIGLIOLI, J. (org.). *Crescimento e ciclo nas economias capitalistas*. São Paulo: Hucitec, 1977.
- KEYNES, J.M. *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os economistas)
- MALTHUS, T. R. *Princípios de economia política e considerações sobre sua aplicação prática/ Ensaio sobre a população*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- MARX, K. *O capital – capítulo inédito*. São Paulo: Ciências Humanas, 1978.
- _____. *O capital – crítica da economia política*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.
- _____. *Grundrisse*. London: Penguin, 1977.
- MENGER, Carl. *Princípios de economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os economistas)
- MIGLIOLI, J. (org.). *Crescimento e ciclo das economias capitalistas*. São Paulo: Hucitec, 1977.
- POLLA, Eduardo de M. *Modernização industrial e desemprego tecnológico: concepções teóricas e as perspectivas para o Brasil e o Estado de São Paulo*. São Paulo FGV/EAESP, 1995. (dissertação de mestrado)
- QUESNAY, F. *Quadro econômico dos fisiocratas*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- RATTNER, Henrique. *Impactos sociais da automação: o caso do Japão*. 1. ed. São Paulo: Nobel, 1988.
- RICARDO, D. *Princípios de economia política e tributação*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- ROBINSON, J. *Introdução à teoria do emprego*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1960.
- SAY, J. B. *Tratado de economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os economistas)
- SCHUMPETER, J. A. *Business cycles: a theoretical, historical, and statistical analysis of the capitalist process*. New York: McGraw-Hill Book, 1939.
- _____. *Essays on entrepreneurs, innovations, business cycles, and the evolution of capitalism*. [s.l.]: Transaction Publishers, 1991.
- SMITH, A. *Investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações*. São Paulo: Nova Cultural, 1988.
- SWAELEN, E. J. A. *John M. Keynes: cinquenta anos da Teoria Geral*. [s.l.]: INPES/IPEA, 1989.
- WALRAS, L. *Compêndio dos elementos de economia política pura*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os economistas)
- WONNACOTT, P. et al. *Economia*. São Paulo: McGraw-Hill, 1982.

Desemprego, crescimento econômico e inovações tecnológicas nos países capitalistas avançados: as abordagens da OIT e OCDE

Paulo Gusmão*

RESUMO

Este artigo discute, de modo sucinto, as formulações da OIT e da OCDE sobre o elevado e persistente desemprego vivenciado pelas economias capitalistas avançadas ao longo das duas últimas décadas. Os entendimentos das duas instituições são distintos sobre os determinantes do fenômeno e as políticas mais eficazes para combatê-lo. A OIT atribui a ocorrência e a manutenção de altas taxas de desemprego, principalmente, aos reduzidos níveis de crescimento das economias avançadas, como resultado, em boa medida, da crise financeira do início dos anos 70 e das políticas de ajuste macroeconômico implementadas pelos países centrais na década de 80. A retomada do desenvolvimento econômico deve ser incentivada por políticas macroeconômicas ativas, em substituição àquelas mais passivas e restritivas, adotadas até o presente, embora sem comprometer a estabilidade econômica. A OCDE concorda que a retomada do crescimento em taxas mais elevadas é essencial para a criação de empregos e redução do desemprego, mas prioriza a manutenção da estabilidade. Os obstáculos residem na rigidez dos diversos mercados, em particular o de trabalho, sugerindo sua ampla desregulamentação, o que implica uma forte redução da função reguladora do Estado. Os dois organismos multilaterais consideram que o intenso surto de inovações tecnológicas e as profundas mudanças organizacionais contribuíram significativamente para a expressiva eliminação de postos ao longo dos anos 80 e 90. Entretanto, além dos fortes impactos negativos sobre o emprego e a renda acarretados pelas novas tecnologias da informação e da comunicação, existem outros constrangimentos de ordem econômica, social e institucional, que impedem que elas impulsionem um novo surto de desenvolvimento sustentado e a recuperação dos níveis de emprego, para superar o elevado desemprego característico dos últimos vinte anos.

* Economista graduado pela Faculdade de Economia e Administração (FEA), da Universidade de São Paulo (USP), e bolsista CNPq DTI-7D (1997-99), no Escritório Nacional do DIEESE. E-mail: pguismo@dieese.org.br

1 INTRODUÇÃO

Este texto tem por objetivo apresentar e discutir a abordagem da OIT¹ e da OCDE² sobre os problemas contemporâneos que têm se abatido sobre o mercado e as relações de trabalho, e suas conexões com o desempenho da economia e o intenso surto de inovações tecnológicas dos últimos vinte anos. As duas instituições têm formulado diagnósticos sobre essas questões e sugerido também a adoção de políticas públicas pelos governos das nações desenvolvidas para seu enfrentamento e superação. Cabe ressaltar, entretanto, que suas concepções sobre os principais fatores responsáveis pela atual situação, seus efeitos e as alternativas para sua solução, se convergem em muitos aspectos, em outros contêm divergências substanciais. Importa ressaltar que este trabalho está circunscrito aos estudos e proposições da OIT e da OCDE e à discussão dos temas que analisam no âmbito das economias avançadas.

Por um lado, os dois organismos multilaterais são, provavelmente, as duas instituições internacionais que mais extensivamente e profundamente debruçaram-se sobre o problema do elevado e persistente desemprego, que tem afligido a economia mundial ao longo das duas últimas décadas, e sua relação com os baixos índices de crescimento econômico, a globalização e o processo de inovação. Suas formulações sobre esses temas constam tanto de documentos oficiais como de estudos de seu corpo técnico, composto por especialistas de diversas nacionalidades e membros de centros de pesquisa e instituições de ensino de nível superior. Nesse sentido, sua produção reflete o debate acadêmico contemporâneo sobre aquelas questões.

Em segundo lugar, as concepções dos dois organismos sobre os problemas ora analisados estão fundamentadas, basicamente, nas principais escolas de pensamento econômico, em particular no que diz respeito às relações entre emprego, mudança tecnológica, crescimento econômico e o funcionamento dos mercados, em especial, o de trabalho. Esse arcabouço teórico erigiu-se com base na estrutura das economias capitalistas organizadas, e pouco abrange as dimensões, desigualdades e dinâmicas típicas das economias da periferia do capitalismo.

As formulações teóricas sobre a relação entre mudança tecnológica e emprego datam das primeiras décadas do capitalismo e praticamente

1. Organização Internacional do Trabalho (OIT, ou International Labour Organisation - ILO, na sigla em inglês). Organismo da Organização das Nações Unidas (ONU), voltado às questões relativas ao mundo do trabalho, integrado por entidades representativas de trabalhadores e de empresários e órgãos de governo.
2. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, ou Organisation of Economic Cooperation and Development, OECD, na sigla em inglês), integrada pelos Estados Unidos, Japão, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, países da Europa Ocidental, economias do Leste europeu em transição - República Checa, Polônia e Hungria -, México e Coréia.

todas sustentam que o progresso técnico é fator essencial para o desenvolvimento econômico, sendo considerado, inclusive, sua mola propulsora. No entanto, a compreensão quanto a seu impacto sobre o emprego não é convergente. Essa questão está presente ainda hoje nos debates e estudos acerca do tema, que se fundamentam, sobretudo, nas concepções das principais escolas de pensamento econômico sobre seu caráter, causas e efeitos. A controvérsia quanto à relação entre as inovações associadas à microeletrônica e à persistência dos elevados níveis de desemprego verificados na economia mundial, a partir do início da década dos 80, integra os debates e estudos acadêmicos, os documentos e as recomendações dos organismos multilaterais.

Com a Terceira Revolução Industrial, caracterizada pelo intenso surto de inovação e pela incorporação de profundas mudanças organizacionais, a indústria deixou de ser geradora líquida de emprego, e o setor terciário passou a responder pela maior parte da criação de novas oportunidades de trabalho, aprofundando a tendência de crescimento dos serviços a taxas superiores às demais atividades. Esse movimento tem sido acompanhado por uma crescente precarização das relações de trabalho e pelo aumento dos níveis de desemprego, que têm permanecido elevados por um longo período, na maioria das nações desenvolvidas.

O debate sobre o perfil e a dinâmica do emprego/desemprego do setor ganhou força a partir dos anos 80, cujos pólos de controvérsia são os seguintes: pelo lado dos autores ligados a uma visão neoliberal, a redução do desemprego depende fundamentalmente da flexibilização do mercado de trabalho e de algumas medidas pontuais, como o reforço às pequenas e médias empresas e a implementação de programas de treinamento. Essa lógica é similar à argumentação pré-keynesiana e identificada com as concepções econômicas neoliberais, que buscam no próprio mercado de trabalho a solução para o desemprego.

De outro lado, sem desconhecer a necessidade de políticas pontuais, as formulações heterodoxas apontam como preponderante na determinação dos níveis substancialmente elevados e duradouros do desemprego no período recente o comportamento das variáveis macroeconômicas, em especial o ritmo de expansão das atividades e seu impacto sobre o emprego, o caráter restritivo ou expansionista das políticas públicas, a existência de alguma regulação dos fluxos financeiros e comerciais e a vontade política de criar compromissos sociais que reduzam os elevados contingentes de trabalhadores desempregados. Suas formulações estão alinhadas, principalmente, com o pensamento e as proposições teóricas de Keynes.

Na ciência econômica, a análise sobre os mecanismos de funcionamento do mercado de trabalho, o comportamento do emprego e o papel

da mudança tecnológica têm como referência básica as economias capitalistas organizadas. Ou seja, pressupõem ambientes sociais, culturais e institucionais correspondentes a um ordenamento econômico capitalista com dinâmica e padrões de acumulação e desenvolvimento articulados. Seu funcionamento e evolução estão condicionados ao comportamento de fatores determinados, embora a compreensão dos diversos arcabouços teóricos sobre a importância de cada um e a dinâmica global do sistema difira, em aspectos de extrema relevância, entre as principais escolas de pensamento. É importante ressaltar que os países da periferia do capitalismo (as economias subdesenvolvidas, em desenvolvimento, emergentes e em transição) possuem uma dinâmica interna em que as mudanças tecnológicas desempenham função bem menos relevante, sendo que o mercado de trabalho e o processo de geração/destruição de empregos apresentam características substancialmente distintas das observadas nos países desenvolvidos (Kalecki, 1980).

2 DESEMPENHO ECONÔMICO E DESEMPREGO NAS ECONOMIAS AVANÇADAS

A economia mundial tem vivenciado durante os anos 70, 80 e 90 taxas de crescimento do produto e da produtividade bastante reduzidas relativamente às verificadas entre o pós-guerra e a ruptura do acordo de Bretton Woods³, apesar das intensas inovações tecnológicas difundidas pelo aparato produtivo mundial, a partir de 1980. A desaceleração expressiva da atividade econômica nas últimas décadas foi acompanhada por uma substancial e persistente elevação do desemprego. O produto do conjunto dos países industrializados que compõem a OCDE cresceu a uma taxa média de 5,1% nos anos 60, 3,3% nos 70 e 2,7% nos 80. Essa forte diminuição do ritmo de expansão econômica, entretanto, não foi acompanhada por uma redução sensível do emprego, na região, cuja taxa média de evolução nas três décadas oscilou em torno de 1% a 2% ao ano. Com a desaceleração do produto e a manutenção, em níveis reduzidos, do ritmo de evolução do emprego, o aumento da produtividade do trabalho na OCDE declinou ao longo das três décadas (4,0% ao ano nos 60, 2,1% ao ano nos 70 e 1,5% ao ano nos 80, em média) (OECD, 1994, parte 1 "Labour market trends and underlying forces of change", p. 60). Ou seja, os países industrializados registraram sensível redução do crescimento do

3. Conferência realizada em julho de 1944, em Bretton Woods, Estados Unidos, que reuniu 700 delegados de 44 países, com o objetivo de negociar a organização da economia internacional após a II Guerra Mundial.

produto e da produtividade e relativa manutenção dos níveis de emprego, durante as décadas de 70 e 80 em relação à década de 60.

De acordo com estudo da OIT, o grupo dos sete países mais desenvolvidos (G-7) participa, em termos mundiais, com 14% da população economicamente ativa (PEA), mas responde por dois terços da produção total de bens e serviços, sendo responsável por mais de 50% das exportações e cerca de 40% dos fluxos de investimentos externos diretos, além de possuir a maior parte dos ativos produtivos. A evolução e o gerenciamento das economias dos países-membros do G-7 continuarão a exercer a principal influência sobre o comportamento da economia mundial, enquanto persistentes desequilíbrios da ordem econômica nesses países dificultarão cada vez mais o alcance da meta de um desenvolvimento equilibrado e sustentável em âmbito global (ILO, 1996).

Na visão da OIT, o crescimento é a força motriz para o aumento do emprego. O forte declínio da expansão da atividade econômica nos principais países industrializados durante os anos 70 e 80 foi acompanhado por taxas bastante reduzidas de ampliação, senão de estagnação ou declínio, da oferta de novos postos de trabalho, indicando que o reduzido crescimento da economia contribuiu muito pouco para reverter o expressivo aumento do desemprego ocorrido naquelas economias.

A OIT entende que não existe uma única causa para a retração da atividade econômica, mas sim a conjunção de vários fatores. Os dois choques de oferta que se seguiram às duas crises do petróleo – em 1973 e 1979 – tiveram papel determinante no início do processo, mas não podem ser responsabilizados pela perpetuação do fraco desempenho das economias avançadas em todo o período. Também foi de extrema relevância a adoção de severas políticas monetárias restritivas, ao longo dos anos 80, com o objetivo central de combater a inflação. Essas políticas foram bem-sucedidas no controle de preços e na preservação da estabilidade fiscal e cambial nos países desenvolvidos: a inflação no G-7 caiu de 7% ao ano, no começo dos anos 80, para 2,5% ao ano, no início dos 90. No entanto, o aumento das taxas de juros reais, decorrente das políticas monetárias restritivas, e impulsionadas pela desregulação financeira internacional, ao aliviarem a pressão sobre os preços, o fizeram ao custo de uma forte e duradoura retração do ritmo de atividades. Além do mais, o crescimento econômico insuficiente, combinado com taxas de juros reais elevadas, resultou em um expressivo aumento do déficit e da dívida pública, que não podem ser atribuídos a políticas fiscais e de administração orçamentárias frouxas. Pelo contrário, estas foram acentuadamente rígidas e contracionistas, proporcionando quase sempre o equilíbrio das contas do setor público, desde que não considerados os encargos financeiros do seu endividamento.

A OCDE⁴ também reconhece que os países capitalistas industrializados vivenciaram um longo período, entre 1950 e 1973, de contínuo, expressivo e sustentado crescimento econômico, quando ocorreu um grande aumento de sua riqueza, elevação do bem-estar das suas sociedades e níveis bastante reduzidos de desemprego, ou mesmo de pleno emprego. Durante aquela época, os mercados de trabalho, em geral, foram capazes de manter o equilíbrio entre o nível salarial médio e a alocação eficiente de mão-de-obra nas diferentes atividades econômicas. A situação mudou significativamente a partir do primeiro choque do petróleo, em 1973, embora os primeiros sinais de ruptura do "ciclo virtuoso"⁵ já começavam a ser notados desde as pressões inflacionárias do final dos anos 60, quando os déficits fiscais e da balança comercial dos Estados Unidos iniciaram uma profunda deterioração, tornando-se explosivos.

De acordo com a OCDE, o primeiro choque do petróleo, ocorrido em 1973, revigorou as pressões inflacionárias e reduziu, em termos reais, a renda nacional. Ao mesmo tempo em que as economias tiveram que absorver esse decréscimo da renda, também foram obrigadas a manter a lucratividade e os investimentos em montante suficiente para assegurar a adequada geração de empregos, além de possibilitar o ajuste às novas condições energéticas. No entanto, a rigidez das instituições do mercado de trabalho restringiu sobremaneira a implementação das políticas de ajuste em vários países, com as pressões salariais permanecendo fortes, apesar da sensível desaceleração dos índices de produtividade. Quando o aumento do salário real superou a produtividade, o emprego sofreu um expressivo impacto negativo.

A adoção de uma política monetária restritiva, com o objetivo de controlar a inflação e reduzir a brecha entre os padrões salariais e a tendência de aumento da produtividade, resultou na flutuação moderada dos preços e no eventual declínio dos padrões salariais, mas ao custo de uma elevada perda de empregos e da "exportação" da produção. A utilização simultânea de políticas fiscais para sustentar a atividade econômica e atingir objetivos sociais, como o auxílio aos desempregados, comprometeu a provisão financeira para o setor privado, em função da necessidade de se carrear recursos do setor público para atender à crescente demanda por serviços sociais (financiados pela dívida pública). Em geral, as políticas macroeconômicas falharam em promover uma situação estável, no médio prazo, criando um ambiente de incertezas tanto para produtores domésticos como para o comércio e os investidores externos.

4. As considerações da OCDE mencionadas aqui foram retiradas principalmente do documento OECD, 1994.

5. "Ciclo virtuoso" corresponde ao longo período de expansão sustentada do capitalismo no século XX.

A fraca performance das economias da OCDE durante os anos 70 e o aparecimento de uma nova espiral inflacionária, após o segundo choque do petróleo, em 1979, conduziram à reconsideração das políticas adotadas e à adoção de uma estratégia financeira de médio prazo, na primeira metade dos anos 80. Seus principais elementos concentravam-se na ênfase às políticas macroeconômicas voltadas para o combate à inflação e à estabilização dos preços, ao equilíbrio das finanças públicas e a um vigoroso programa de reformas estruturais para ampliar a flexibilidade das diversas economias, visando elevar e sustentar, no maior nível possível, o padrão de vida de suas populações. O cenário no qual essas políticas foram implementadas era marcado por problemas similares, e de igual gravidade, aos que afligem atualmente as sociedades desenvolvidas: desemprego elevado, déficits orçamentários expressivos, acelerada expansão da participação do Estado na renda nacional e crescente endividamento público. Como a inflação era considerada como o mais grave problema econômico, seu controle foi eleito como a principal prioridade das políticas adotadas, apesar dos demais constrangimentos.

Na segunda metade dos anos 80, houve significativa expansão da atividade econômica, e o emprego na OCDE cresceu, nesse período, a uma taxa que não experimentava há mais de dez anos. Com o rápido crescimento da oferta de trabalho, a taxa de desemprego da OCDE caiu para cerca de 6,25% em 1990, atingindo seu menor patamar desde 1980. Entretanto, o crescimento dos anos 80 não se mostrou sustentável, inclusive porque vários países o impulsionaram através do endividamento do setor privado, resultando em maior deterioração das condições de trabalho. Além disso, o desemprego, apesar das condições favoráveis do período, decresceu a um ritmo lento na maioria das economias nacionais, especialmente na Europa, o que foi insuficiente para revertê-lo a níveis próximos aos de antes da crise do início dos anos 70.

Os resultados decepcionantes das políticas econômicas implementadas, apesar da manutenção das estratégias de médio prazo, levantaram questionamentos sobre sua eficácia para assegurar um melhor desempenho econômico e reduzir o desemprego. Na visão da OCDE, certamente existiram erros na aplicação de algumas políticas, e, embora muitos progressos tenham sido logrados na implementação das principais linhas traçadas, muito deixou de ser feito. Essas insuficiências apareceram, principalmente, nos poucos resultados obtidos na política fiscal, nos obstáculos à implementação da política monetária restritiva, no reduzido alcance obtido com as reformas estruturais, no enfrentamento de choques de oferta e, em particular, na desregulamentação e flexibilização do mercado de trabalho e dos mecanismos de proteção social. Esses fatores somados compromete-

teram o sucesso esperado no enfrentamento do desemprego e na garantia à estabilidade econômica.

A taxa média de desemprego do conjunto de países da OCDE subiu de menos de 4%, em 1960, para níveis próximos a 6%, em 1980, e 8%, em 1994-95 (OECD, 1995⁶). O pior desempenho foi o da Comunidade Européia (CE), cujas taxas alcançaram, nos mesmos períodos, 2%, 7% e mais de 11%, respectivamente. Nos Estados Unidos, as taxas mantiveram-se em torno de 6% e 7%, oscilando ora para cima ora para baixo. No Japão, a taxa permaneceu praticamente estável até 1975, elevando-se ligeiramente para níveis próximos a 3% e apresentando tênues movimentos de alta e baixa até 1995. A forte elevação do desemprego da OCDE verifica-se, portanto, na Europa, sendo compensada por patamares relativamente menores nos Estados Unidos e Japão.

Os resultados apresentados anteriormente levantam uma questão da maior importância: se a forte queda do ritmo de crescimento econômico foi acompanhada por uma manutenção das taxas médias de expansão moderada do emprego⁷, por que houve um brutal aumento do desemprego a partir de 1980, persistindo em níveis extremamente elevados por cerca de vinte anos? Embora a OIT e a OCDE não ofereçam interpretações mais consistentes, esses organismos atribuem, por várias vezes, às novas tecnologias e às mudanças organizacionais a responsabilidade pela ocorrência desse quadro.

A partir da discussão já desenvolvida, pode-se delinear uma breve síntese das concepções dos dois organismos multilaterais sobre o desempenho econômico e o comportamento do emprego nas economias avançadas.

Na concepção da OIT, as reduzidas taxas de expansão do produto têm por causa principal a crise monetária e financeira do início dos anos 70 e as políticas de ajuste fortemente restritivas adotadas pelos países centrais para superação de seus efeitos desestabilizadores. A ação dos dois fatores é o principal impedimento para a recuperação de níveis elevados e sustentáveis de crescimento econômico e de uma geração expressiva de novos empregos, em volume adequado para ocupar a população ingressante no mercado de trabalho e os trabalhadores dele desligados. Na visão da instituição, a desaceleração da atividade econômica e a virtual estagnação do emprego, o crescimento da população em idade de trabalhar e as mudanças organizacionais são causas importantes da abrupta elevação e sustentação das taxas de desemprego verificadas nas economias

6. Documento oficial elaborado a partir de solicitação do conselho de ministros da OCDE, sob responsabilidade de sua secretaria geral.

7. Vide primeiro parágrafo deste item.

avançadas nos últimos vinte anos. A OIT atribui, ainda, um papel relevante à globalização e à ausência de mecanismos reguladores supra-nacionais.

De acordo com a OCDE, a tênue evolução do emprego e a elevação do desemprego resultam de uma complexa inter-relação entre diversos fatores, e seus vínculos com o crescimento do produto não são claros. As políticas estruturais, a situação social, os costumes e padrões, as instituições e diferentes condições históricas afetam o mercado de trabalho e interagem com fatores macroeconômicos diversos como alterações nos termos de troca, mudanças na produtividade e nos padrões de comércio, deflação e políticas macroeconômicas mais gerais. Em estudos e documentos oficiais, a entidade confere maior importância relativa ao impacto das inovações tecnológicas e organizacionais para explicar o fenômeno. A globalização, a intensificação da concorrência internacional e a estruturação, pelas multinacionais, de redes mundiais de produção também são fatores relevantes. No entanto, em sua compreensão, esses dois processos contêm um potencial dinamizador da economia, o qual não se realiza pelas restrições ainda vigentes nos diferentes mercados nacionais, em particular os de trabalho, integrantes da estrutura de regulação que deu suporte ao longo ciclo de desenvolvimento econômico e social, que durou do pós-guerra até a crise de Bretton Woods, e o choque de oferta decorrente da primeira crise do petróleo, em 1973.

3 O IMPACTO DAS INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS SOBRE O EMPREGO NA ÓTICA DA OIT E OCDE

A expressiva elevação e persistência do desemprego no período recente têm sido objetos cada vez mais freqüentes de estudos que visam caracterizar sua evolução e identificar suas causas, e que também formulam proposições de políticas públicas para tentar superar ou reduzir o fenômeno, por parte dos governos, dos organismos multilaterais, de instituições acadêmicas e de especialistas.

Nos anos 90, as taxas de desemprego nas economias avançadas voltaram a crescer, a partir de patamares já relativamente elevados, revertendo o declínio que registraram na segunda metade da década de 80. O desemprego na União Européia (UE) atingiu níveis superiores aos de 1985, situando-se significativamente acima do patamar de 10%, em particular após 1994, em países como França, Itália e Espanha. No mesmo período, o Japão voltou a conviver com taxas de desemprego entre 3% e 4%.

A exceção ficou por conta dos Estados Unidos, onde a taxa de desemprego declinou, entre 1984 e 1989, de 9% para 5%, voltando a crescer na década de 90, período em que atingiu o pico de 7,5%, em 1992.

A partir de 1994, esse percentual recuou para o patamar de 5,4 %, em 1996, fixando-se em 4,4%, em 1998 (ver tabela).

TABELA
Taxas de desemprego em países selecionados da OCDE, 1982-98 (em %)

Anos	Estados Unidos	Japão	França	Alemanha ⁽²⁾	Itália	Reino Unido	Espanha
1982	9,7	2,4	7,7	—	6,8	11,1	15,3
1985	7,2	2,6	10,1	7,9	8,4	11,5	21,7
1989	5,3	2,3	9,3	—	10,0	7,3	17,2
1992	7,5	2,2	10,4	—	9,0	10,1	18,5
1994	6,1	2,9	12,3	8,4	11,4	9,6	24,1
1996	5,4	3,4	12,4	8,9	12,0	8,2	22,2
1997	4,9	3,4	12,4	10,0	12,1	7,0	20,8
1998 ⁽¹⁾	4,4	4,2	11,9	9,8	12,1	6,4	18,9

Fonte: OECD, 1998. Dados retirados da tabela "Standardised Unemployment Rates of Selected OECD Countries - I. Annual Data". Elaboração própria.

Notas: (1) Referem-se ao segundo quadrimestre de 1998.

(2) Dados da Alemanha disponíveis apenas a partir de 1993, na fonte citada.

Dado de 1985 refere-se a 1984 e foi obtido em "OECD in Figures - statistics on the member countries", suplemento do *The OECD Observer*, 1997.

As duas instituições atribuem uma importância fundamental ao impacto negativo das novas tecnologias sobre o emprego nos últimos vinte anos. Concordam também que elas têm grande potencial para impulsionar um novo ciclo sustentável de crescimento econômico. Entretanto, divergem em sua compreensão quanto às razões que impedem seu aproveitamento amplo e eficiente.

De acordo com a OIT, a introdução de inovações tecnológicas e das intensas mudanças organizacionais vêm acarretando profundas alterações na estrutura econômica e na ordem social em âmbito global e nos espaços nacionais. Essas transformações vêm ampliando o potencial produtivo e de acumulação das empresas que as incorporam, proporcionando-lhes ganhos substanciais de produtividade. Em contrapartida, elas têm contribuído para eliminar e tornar precários os postos e as condições de trabalho, além de ampliar a exclusão social. O processo de inovação e os benefícios dele advindos não são difundidos e usufruídos generalizada e equitativa-mente pelos vários setores e regiões da economia e pela população em geral. Essa distorção decorre, principalmente, do baixo crescimento econômico dos países desenvolvidos.

O processo de globalização comercial e financeira, por outro lado, reforça a utilização ineficiente das inovações por restringir o raio de ação das políticas nacionais, e porque sua geração, difusão e financiamento são controlados pelas grandes corporações financeiras e industriais internacio-

nais, subordinando-se, portanto, aos seus interesses, mesmo se estes forem contrários aos das nações ou se contribuírem para esgarçar o tecido social. As principais sugestões do organismo multilateral concentram-se na retomada do desenvolvimento, na criação de novos organismos supra-nacionais para regular a ordem econômica mundial contemporânea e na adoção de políticas nacionais de emprego, direcionadas para readequar a mão-de-obra desempregada e excluída aos novos requerimentos do mercado de trabalho, aumentando suas chances de reinserção.

A OCDE produziu uma série de estudos sobre a questão tecnológica e seus impactos sobre o emprego em seus documentos oficiais e também em *papers* elaborados por seu corpo técnico. Suas análises e proposições de políticas foram motivadas, por um lado, pelos altos e duradouros níveis de desemprego na região, constituindo um dos principais desafios para as autoridades públicas. Por outro lado, para muitos analistas e membros de governos, as mudanças tecnológicas são um fator importante para a destruição de postos de trabalho e o aumento do desemprego, embora não sejam as únicas, nem provavelmente as principais, causas do fenômeno. De qualquer modo, o fato de o intenso surto de inovação que caracterizou as duas últimas décadas ter sido acompanhado por elevados e persistentes níveis de desemprego contradiz grande parte das formulações da teoria econômica, demandando um estudo mais aprofundado da relação entre mudança tecnológica e emprego. O periódico *STI Review-OECD*, n. 15, de 1995, preparada pelo Directorate for Science, Technology and Industry, dedicada à tecnologia, à inovação e ao emprego é composta por artigos apresentados à Conferência de Helsinque, na Finlândia, sobre "Tecnologia, políticas de inovação e emprego", e que são representativos do pensamento da instituição. A seguir, apresentam-se os aspectos mais relevantes quanto ao tema, desenvolvidos em vários textos publicados naquela revista (Petit, 1995; Caracostas e Muldur, 1995; Freeman, 1995).

As inovações tecnológicas são consideradas fator essencial do crescimento econômico, mas raramente vistas como possíveis causas de aprofundamento da recessão. No entanto, o intenso ritmo de inovação tem sido acompanhado por níveis bastante reduzidos de expansão da atividade econômica nos últimos vinte anos. Tomando por base a classificação dos ciclos longos correspondentes a inovações fundamentais, desenvolvida por Schumpeter, a duradoura expansão que se seguiu ao pós-guerra, conhecida como "os 30 anos gloriosos", corresponde à fase ascendente do quarto ciclo longo de Kondratiev, o começo dos anos 70 ao início de sua fase descendente e o período atual à transição estrutural entre duas ondas longas (Caracostas e Muldur, 1995).

O setor industrial produtor das novas tecnologias da informação e comunicação (TICs), o novo pólo dinâmico do desenvolvimento

capitalista, tem desempenhado papel de extrema importância na conformação e evolução da nova ordem econômica mundial, embora seja frequentemente subestimado (Freeman, 1995). Estatísticas recentes de comércio, emprego e de pesquisa e desenvolvimento (P&D) apontam o intenso crescimento de seus produtos ao longo dos últimos 20 anos. Os setores produtores das TICs são responsáveis por 10% do emprego e das exportações industriais da OCDE – e sua produção é a que mais cresce na indústria e comércio mundiais. Além de constituírem a base de crescimento das indústrias líderes, as novas tecnologias constituem uma poderosa fonte de transformação dos setores produtivos “tradicionais” e dos serviços, em especial os financeiros. Elas também afetam todas as funções no interior das empresas (P&D, *design*, produção, gerenciamento etc.). A difusão das tecnologias da informação e da comunicação está intimamente conectada às mudanças nas estruturas organizacionais e gerenciais e com profundas alterações na estrutura institucional e social. As vantagens econômicas relevantes com base em seu uso podem ser classificadas em quatro grupos que interagem entre si: velocidade, flexibilidade, rede e armazenamento. O primeiro acompanha a evolução da informática desde seus primórdios e os demais foram desenvolvidos no processo de disseminação tecnológica.

O firme crescimento dos serviços, com diversificado uso da tecnologia e diferentes estruturas de emprego, também são da maior relevância para a evolução recente da economia global, em particular das economias desenvolvidas (Petit, 1995). O crescimento das atividades de serviços, extremamente importantes para a geração de empregos, foi bem mais intenso que no setor manufatureiro. O emprego no setor terciário expandiu-se com vigor nos anos 80 e 90, com mudança significativa de sua natureza e propósitos, podendo ser subdividido em: serviços produtivos, sociais (ou coletivos), pessoais e de distribuição. A pequena redução no emprego nos serviços, no final dos anos 80 e início dos 90, pode indicar, contudo, que o pico da reorganização do setor (ou seu potencial de criação de postos de trabalho) já pode ter sido ultrapassado. Portanto, não ocorreu o expressivo crescimento esperado para a década dos 90, que deveria ser induzido pelo intenso desenvolvimento e incorporação das TICs pelos diversos setores e que se refletiu na forte expansão dos serviços.

A intensificação da concorrência internacional com base nas rápidas mudanças tecnológicas e organizacionais conduziu a dramáticas alterações nas estruturas industrial e gerencial das firmas, como agilização, flexibilização e descentralização, e indução à redução dos postos de trabalho de média gerência, resultando em um desemprego maior e mais duradouro para a mão-de-obra mais qualificada e mais “educada”.

Outras tendências contraditórias são características do período de ajuste estrutural: dificuldades das grandes empresas para se tornarem flexíveis e enfrentar a velocidade das mudanças; redução do tamanho das firmas, com florescimento das pequenas e médias empresas (PMEs) em alguns setores industriais; tendências de reconcentração de capital e nova onda de fusões e incorporações; e crescente importância das PMEs na geração de empregos na OCDE (Freeman, 1995).

A dependência de mudanças no interior da economia retarda o alcance de ganhos sistêmicos de produtividade, pois seus principais efeitos localizam-se na intensificação da competitividade. Os incrementos de produtividade (do trabalho e do capital) dependem, entre outros fatores, da força da demanda agregada mundial e do investimento em novos sistemas tecnológicos, da flexibilidade dos mercados de trabalho e de capital, considerados “inflexíveis”, e do desenvolvimento de políticas relativas à infra-estrutura, à educação, ao treinamento e ao desenvolvimento tecnológico. É relevante a diferença entre os elevados ganhos de produtividade em determinados setores industriais de ponta e mais intensivos em novas tecnologias e os ganhos mais reduzidos (e lentos) do conjunto do sistema (inferiores aos do período de expansão precedente – do pós-guerra até início dos anos 70). Uma hipótese plausível é que a perda de competitividade de setores tradicionais e/ou marginalizados pela nova onda tecnológica foi acompanhada de forte redução de seus índices de produtividade, sendo “compensada” pelo seu forte aumento nos novos segmentos dinâmicos (Freeman, 1995).

Nos anos 80, as políticas tecnológicas e industriais supunham que o processo de inovação contribuiria para racionalizar o sistema produtivo, equacionar problemas de produtividade e estimular a demanda pela criação de novos produtos e serviços, levando à superação da depressão das economias ocidentais rumo à fase ascendente de um novo ciclo. No limiar dos anos 90, no entanto, exceto nos Estados Unidos, o crescimento econômico era reduzido, o desemprego crescente e duradouro e as taxas de juros reais mantinham-se elevadas, a despeito da estabilidade, da liberalização comercial e financeira e da intensa modernização tecnológica e industrial (Caracostas e Muldur, 1995). Apresentam-se, a seguir, alguns fatores ou dinâmicas que oferecem explicações plausíveis para esse processo aparentemente contraditório.

Um primeiro aspecto diz respeito aos lapsos de tempo existentes entre *clusters* de inovações e fases de expansão e recessão. De acordo com Schumpeter, o fato de o processo de criação de novas tecnologias não ser contínuo significa que a relação entre ondas principais de inovação e crescimento econômico acelerado não é imediata. As mudanças fundamentais que caracterizam o perfil tecnológico de cada ciclo são

descobertas naquele que o precedeu, sendo nele amplamente desenvolvidas e difundidas. No ciclo atual, em emergência, as principais inovações surgiram nos *clusters* tecnológicos de 1935-50 e de 1960-75, respectivamente, do início e do fim da fase ascendente do ciclo anterior, e só tiveram impacto positivo (e generalizado) nos anos 80 e 90. Uma consideração importante é que não se pode sair da recessão meramente com base nas novas tecnologias. O lapso temporal entre inovações e expansão requer um conjunto de outros fatores econômicos e sociais que viabilizem a superação da fase recessiva e o início de um novo ciclo ascendente, no qual as novas tecnologias serão fundamentais para sustentar o crescimento e a criação de empregos (Caracostas e Muldur, 1995).

Uma segunda questão importante a ser considerada é que o desenvolvimento e a disseminação das novas TICs instauraram um novo sistema de relações econômicas, colocando diferentes desafios para as autoridades públicas. Entretanto, após os rígidos ajustes macroeconômicos dos anos 70 e início dos 80, as políticas econômicas mostraram-se incapazes de lidar com a natureza das mudanças estruturais e com o maior desequilíbrio do mercado de trabalho. Aqueles ajustes possivelmente acarretaram efeitos negativos permanentes, consolidando os fatores estruturais que alçaram o nível de desemprego para os patamares elevados nas sociedades desenvolvidas, ao longo das duas últimas décadas. Sucessivos choques de curto prazo aumentaram o desemprego, combinados com a rigidez do mercado de trabalho, resultando, em geral, na deterioração de suas condições. Essas considerações coincidem com a orientação geral da OCDE de flexibilização das relações laborais: se suas "restrições" contribuem para que os choques de curto prazo amplifiquem o nível de desemprego, este deveria ser inibido pela eliminação ou redução daquelas. Cabe ressaltar que, nos anos 80, houve um alargamento das desigualdades das rendas recebidas pelo trabalho (Petit, 1995).

Um dos impactos negativos decorrentes desse processo refletiu-se em novos padrões de perda e criação de empregos; o setor manufatureiro deixou de ser criador líquido de empregos, que passaram a ser gerados principalmente nas pequenas e médias empresas; o impacto regional tem se caracterizado pelo avanço da desindustrialização no nível local, realociação industrial e pelos efeitos depressivos da perda de postos de trabalho nas indústrias pesadas; a mudança de localização das empresas industriais no nível nacional é acompanhada pelo deslocamento dos empregos do setor secundário em direção aos países em desenvolvimento. Esses processos foram possibilitados, principalmente, pelo intenso surto de inovações e sua difusão generalizada. A acelerada desindustrialização, entretanto, pode comprometer os efeitos compensatórios das novas tecnologias e da reorganização produtiva (Petit, 1995).

Outro obstáculo para a retomada de um crescimento vigoroso refere-se aos efeitos e às limitações das inovações de produtos. Um crescimento econômico contínuo e duradouro e a sustentação do emprego requerem desenvolvimento e disseminação de novos produtos via aprendizado/educação dos consumidores. O ajuste no lado da demanda, no entanto, tem deficiências, sendo limitada sua capacidade de impulsionar o desenvolvimento econômico e a expansão do emprego. Existem barreiras para a difusão e absorção pelos consumidores de novos produtos e serviços com base nas TICs: carência de infra-estrutura capaz de suportar seu uso eficiente, características da demanda e hábitos de consumo. As limitações ao desenvolvimento de novos produtos e serviços estreitamente conectados com a globalização e as novas condições de competitividade, respondem, em grande parte, pelo aumento das desigualdades do nível de renda e qualificações do trabalho. Esse processo estimula a exclusão, em decorrência de seu impacto negativo sobre o incentivo das TICs à atividade econômica, e por limitar/retardar a potencialização da "destruição criadora" schumpeteriana, ao atenuar/eliminar seus efeitos de aceleração do desenvolvimento.

Um dos principais desafios atuais é a tendência à saturação dos mercados. As indústrias que puxaram o crescimento entre as décadas de 1940 e 1970 tornaram-se as responsáveis pela modernização da produção nos anos 80. As únicas inovações de produtos que se tornaram parte do padrão de consumo doméstico desenvolveram-se e disseminaram-se rapidamente. Mas o crescimento de seus mercados depende do surgimento de novas aplicações que aumentem sua utilidade (inovações de consumo). Além disso, os investimentos em P&D tendem a declinar, pois seus custos crescentes e sua menor capacidade de amortização, a curto prazo, levam à redefinição da demanda em mercados próximos à saturação.

Paralelamente, há uma queda gradual do retorno social da tecnologia, via redução dos ganhos derivados do uso (consumo) e novas externalidades negativas coletivas (ou sociais). A redução do retorno do investimento tecnológico (para a sociedade e para o setor privado) constitui um impasse estrutural para a moderna ciência & tecnologia: revisão completa das políticas públicas e introdução de novas regulações internacionais para uso de P&D como fator da concorrência mundial.

Um outro aspecto da maior relevância que compromete um aproveitamento mais intenso do surto de inovação reside no fato de as novas tecnologias demandarem um volume de investimento, para o conjunto da economia, bastante reduzido comparativamente ao padrão tecnológico que as antecedeu. São significativamente menores seus impactos dinamizadores, principalmente para os segmentos precedentes da cadeia

produtiva, refletindo-se em uma menor capacidade de aceleração e disseminação do processo de crescimento.

A saturação dos mercados torna imperativo encontrar novos horizontes para a demanda, via seu crescimento geográfico e o desenvolvimento de “complexos sócio-industriais”. A intensa e crescente onda de inovações nas economias ocidentais contribuiu para aumentar o desemprego, mas falhou no rejuvenescimento dos mercados. Por outro lado, a rigidez nas estruturas produtivas e sócio-institucionais e a resistência a mudanças inviabilizaram o aproveitamento pleno dos benefícios do surto de mudanças tecnológicas. Nesse sentido, são necessárias mudanças radicais na produção, no consumo e na esfera institucional, para satisfazer aspirações sociais. Essa visão é bastante coincidente com formulações oficiais da OCDE e o discurso neoliberal.

É importante registrar que a saturação dos mercados nas economias avançadas não deve encontrar correspondência nos países em desenvolvimento. Pelo contrário, nestes últimos, o alto grau de concentração de renda e os níveis elevados de pobreza e de exclusão social refletem a existência de uma demanda com elevado grau de insatisfação e, portanto, forte capacidade de indução ao crescimento da economia. As necessidades que devem ser satisfeitas nesses mercados referem-se tanto a produtos inovados/aperfeiçoados como aos que já perderam espaço na demanda das sociedades desenvolvidas. Ao mesmo tempo, uma grande disponibilidade de mão-de-obra, matérias-primas e energia, a preços bem mais reduzidos, possibilitam que essas regiões tenham um expressivo potencial de desenvolvimento econômico. As questões que se colocam para essas sociedades são a identificação da produção que querem realizar, quais as necessidades sociais precisam ser satisfeitas, como mobilizar seus recursos produtivos e as forças da sociedade e qual a melhor forma de inserção ativa na economia globalizada.

Com o crescente desemprego estrutural nas economias ocidentais e o processo de globalização, toda “solução nacional”, para ser eficaz, deve considerar a crescente interdependência econômica e tecnológica das sociedades. A contenção/redução do desemprego depende cada vez mais da cooperação internacional. O problema reside, principalmente, na subutilização do sistema produtivo mundial, que produz para um mercado limitado/saturado, no que se refere aos países desenvolvidos. A ótima utilização da capacidade produtiva das economias ocidentais só é viável com novas áreas de desenvolvimento ou esferas de consumo.

Em primeiro lugar, é necessário expandir o mercado efetivo em escala mundial, com a participação de novos países no clube das nações industrializadas, o que significa a ampliação geográfica do mercado consumidor. Esse objetivo requer reformas econômicas e institucionais adequadas à implementação de uma nova divisão internacional do trabalho.

Estratégias públicas e privadas devem incentivar a consolidação de amplos mercados regionais e, ao mesmo tempo, construir um novo multilateralismo mundial, visando, a longo prazo, a convergência econômica, social e ambiental entre as diferentes regiões do mundo.

A constituição de uma nova divisão internacional do trabalho no mundo globalizado, entretanto, está provavelmente mais condicionada pelas estratégias produtivas das grandes corporações – e de re-localização de suas plantas industriais –, do que pelos projetos de desenvolvimento das nações. A integração, a interatividade e a extrema flexibilidade do capital em escala mundial, que perpassam as fronteiras nacionais, e é controlado pelas grandes corporações multinacionais, é o principal fator determinante para a constituição de uma nova ordem econômica mundial.

O segundo ponto importante é a geração de novas esferas de consumo, com a expansão do escopo do sistema produtivo da tríade (Estados Unidos, Europa e Japão), o que depende de novas inovações de produtos, que transformem os padrões vigentes de produção e consumo. Essa via pressupõe a cooperação internacional para o desenvolvimento científico e tecnológico, com a eliminação de constrangimentos da competitividade de curto prazo, e a potencialização da P&D nos países industrializados para o desenvolvimento e a realização de inovações fundamentais capazes de fundar um novo paradigma tecnológico e o início de um novo ciclo longo.

A partir das colocações anteriores é preciso perguntar por que as recentes ondas de inovação falharam em restaurar o crescimento econômico e recuperar o nível de emprego (Caracostas e Muldur, 1995). Por um lado, as mudanças tecnológicas não foram acompanhadas por outras modificações econômicas e sociais (fatores sociais e não tecnológicos) – necessárias para o aprofundamento e disseminação do progresso técnico. Segundo o pensamento schumpeteriano, mudanças estruturais na organização da produção, no consumo, na distribuição, nos canais de financiamento e nas instituições públicas e domésticas são decisivas para a reversão dos ciclos precedentes.

Em segundo lugar, as novas tecnologias, sua difusão, e as políticas de P&D que as acompanham não atendem às necessidades atuais das sociedades contemporâneas. Na comparação entre *clusters* tecnológicos dos dois últimos ciclos podem ser detectadas quatro mudanças principais: a) a produção das indústrias de tecnologia avançada requer reduzida criação de empregos⁸; b) os novos produtos derivados das TICs têm aplicação bastante variada e o consumo de insumos materiais, bens

8. Não existem evidências empíricas suficientes para sustentar que estratégias de competitividade tecnológica são potencialmente criadoras de emprego, ou que o uso de novas tecnologias tem efeito mais criativo que destrutivo sobre o emprego, no período recente, tanto em nível doméstico como mundial.

intermediários e energia é bem menor que o das indústrias dinâmicas do ciclo precedente, com menor impacto sobre demanda intersetorial, e, portanto, menor impulso sobre a expansão da atividade econômica; c) existem muitas inovações de processos e relativamente poucas de produtos, direcionadas, em sua maior parte, para o aperfeiçoamento de bens já existentes (inovações incrementais), além do que, nos anos 80, as políticas de P&D voltaram-se, prioritariamente, para a competitividade industrial, atendendo às necessidades imediatas da indústria⁹; d) o retorno dos investimentos em P&D tem decrescido, uma vez que é inevitável a elevação de seus custos na base científica da tecnologia, e que o encarecimento de seu financiamento, dadas as altas taxas de juros reais, exige maior seletividade de acordo com os níveis de risco e rentabilidade de curto prazo, para assegurar maior retorno possível do capital¹⁰.

A superação desse quadro, que impõe obstáculos ao crescimento, depende, em grande parte, da mudança de rumo das políticas de apoio e incentivo ao desenvolvimento científico e tecnológico, implementadas, controladas e reguladas pelo poder público. Nas épocas de crise, elas devem inibir a maior preferência do mercado por aperfeiçoamentos incrementais e diferenciação de produtos, bem como por inovações de processos e projetos rentáveis no curto prazo. O financiamento público de P&D tem que ser direcionado, prioritariamente, para as inovações de produtos, ignoradas pelo mercado por não proporcionarem lucratividade imediata. É necessário também que incluam a criação de emprego como objetivo nos seus critérios de seleção de projetos, em detrimento dos processos poupadores de mão-de-obra. Políticas públicas de pesquisa e desenvolvimento com essa perspectiva não foram tentadas ou consideradas até o início dos anos 90, no âmbito da OCDE. Antes elas eram regidas pela lógica da competitividade, da produtividade e do interesse financeiro. Um novo ciclo longo de expansão econômica requer outra ruptura científica e tecnológica, que resulte em novos produtos adequados às novas demandas da sociedade, ou que criem novos mercados.

As políticas públicas de P&D devem priorizar cada vez mais os objetivos de longo prazo. A pesquisa básica deve visar a interação entre tecnologias (de processos e produtos), crescimento e emprego, em particular o

9. A elevação geral dos juros na época implicou na seleção e financiamento, principalmente dos projetos de P&D aptos a atingir resultados concretos e rentáveis no curto prazo, em detrimento dos projetos rentáveis no longo prazo. O desenvolvimento (via pesquisa aplicada) de produtos e processos existentes para aumentar sua qualidade e adaptabilidade, ou reduzir custos de produção não são suficientes (ou adequados) para a superação da crise atual (Caracostas e Muldur, 1995).

10. O que torna desinteressantes projetos direcionados à competitividade de longo prazo ou ao progresso social e ao bem-estar coletivo. Em conseqüência, há uma redução da parcela dos fundos públicos e crescente dependência das restrições de mercado e dos requerimentos da competitividade, praticamente inviabilizando projetos de pesquisa básica.

“extra tecnológico” e “extra mercado” (de importância considerável no curto e médio prazos), pela disseminação do conhecimento de experiências, locais ou regionais, de medidas de recuperação e criação de postos de trabalho, em geral à margem da concorrência mundial.

Um ambiente plenamente propício à instauração de um novo paradigma técnico-econômico requer, além das mudanças organizacionais e da difusão generalizada das TICs, transformações institucionais e sociais, que exigem a atuação de vários níveis de governo. As instituições públicas e organizações sociais ainda exercem papel fundamental, embora predominem amplamente as forças de mercado na economia contemporânea, sob hegemonia do pensamento neoliberal. A revolução gerencial privada geralmente demanda alterações nas estruturas, atitudes e comportamento da esfera pública. É fundamental também que se adotem políticas voltadas para a redução do desemprego, como geração de novas oportunidades de trabalho, treinamento e re-adequação da força de trabalho às novas requisições impostas pelas mudanças tecnológicas e organizacionais, reaproveitamento dos trabalhadores desempregados etc.

A constituição de um novo paradigma tecnológico e de um novo padrão de desenvolvimento depende não apenas de um poderoso ciclo de inovações tecnológicas, mas, principalmente, da difusão intra-setorial, intersetorial e internacional das inovações. Suas características determinam, em boa medida, a conformação do paradigma tecnológico e quais suas implicações sobre o padrão de desenvolvimento capitalista¹¹.

Uma difusão mais linear ou homogênea tende a favorecer, de maneira generalizada, o conjunto dos setores de atividades, de empresas e de famílias, embora em intensidades desiguais. Ela tem um impacto positivo vigoroso sobre o ritmo de crescimento econômico, além de contribuir para uma distribuição mais equitativa dos frutos do desenvolvimento, diminuindo, ou evitando, um maior alargamento das disparidades econômicas e sociais. A disseminação das novas tecnologias com essas características predominou durante o longo ciclo virtuoso do capitalismo do pós-guerra, correspondendo mais adequadamente às condições schumpeterianas do processo de “destruição criadora”. Por outro lado, uma difusão tecnológica mais desigual, concentrada e controlada pelo restrito grupo dos países centrais e pelos grandes conglomerados internacionais, característica do ciclo de inovações e do desempenho da economia mundial nas duas últimas décadas, tende, por sua vez, a produzir efeitos opostos, principalmente o aprofundamento acentuado das disparidades econômicas interpessoais, intersetoriais e inter-regionais e a aceleração do processo de exclusão social.

11. Duas abordagens interessantes sobre esse ponto são encontradas nos textos de Ernst, 1990, e Antonelli, 1990.

As políticas públicas de incentivo e apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico, como as listadas anteriormente, não são suficientes, por si só, para estabelecer as condições necessárias para a retomada de níveis elevados de crescimento e recuperação do emprego. Caso não sejam redefinidas as políticas econômicas de ajuste restritivas, de corte neoliberal, que privilegiam a estabilidade monetária e cambial, mesmo que comprometam a expansão da atividade econômica, haverá espaço apenas para soluções de curto prazo, como redução da jornada de trabalho e/ou do protecionismo, por exemplo, que não visam um aumento generalizado do emprego mundial, mas a adaptação da mão-de-obra às restrições de exigência de maior qualificação e à acentuada competitividade internacional. Essas políticas macroeconômicas resultam no deslocamento de oportunidades de trabalho de uma região para outra, sem impacto positivo sobre o nível global de emprego mundial, mas com a melhora numa região em detrimento de outra.

4 PROPOSIÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ENFRENTAR O PROBLEMA DO DESEMPREGO

Neste tópico são relacionadas e discutidas, brevemente, as proposições das políticas públicas elaboradas pela OCDE e pela OIT, direcionadas, principalmente, para os países avançados, e retiradas de documentos oficiais das duas instituições (OECD, 1995; OCDE, 1996; ILO, 1996).

As propostas da OIT estão divididas em três grupos: políticas macroeconômicas, estruturais e específicas. São consideradas aqui apenas as duas primeiras, por se aterem mais aos objetivos deste artigo.

As políticas macroeconômicas preconizadas pela OIT têm como objetivo o crescimento sustentado e partem da prévia constatação de que as economias do G-7 estão operando nitidamente abaixo de sua plena capacidade. A demanda agregada é insuficiente, o desemprego, elevado, e a inflação, inferior ou similar aos níveis de 1960. Portanto, existe espaço para alguma expansão sem significativas pressões inflacionárias. No entanto, o sucesso das políticas macroeconômicas para enfrentar o desafio do desemprego depende não apenas do impacto das medidas sobre a produção e a demanda de trabalho, mas também se, de fato, são consistentes e confiáveis. Elas baseiam-se em cinco elementos inter-relacionados:

a) Os mecanismos internacionais de coordenação das políticas econômicas devem ser aperfeiçoados e fortalecidos. As autoridades responsáveis pela formulação e implementação das políticas monetária, fiscal e cambial devem cuidar para que elas sejam nítidas e coordenadas, objetivando promover o crescimento sem gerar inflação excessiva. Ou seja, a

instituição multilateral admite a convivência da economia com um patamar reduzido de inflação;

b) Redução das altas taxas de juro de curto prazo, pois elas fazem refluir os investimentos produtivos e declinar as margens de lucros. A integração econômica, e dos mercados financeiros em particular, demanda a ação coordenada das ações dos bancos centrais dos países do G-7, para que a redução dos juros seja efetiva;

c) Embora reconheça a necessidade do equilíbrio orçamentário, para evitar o aumento da dívida e seu serviço, a OIT considera perfeitamente factível aceitar os níveis correntes de endividamento como um fenômeno transitório, enquanto a economia não alcançar taxas suficientemente elevadas de crescimento;

d) A credibilidade das políticas fiscal e monetária e seus espaços de manobra devem ser suportados por uma estratégia salarial não inflacionária;

e) Redução das taxas de juro reais de longo prazo, que resultam da ausência de regulação dos mercados de capitais. Seus níveis elevados devem-se ao receio do ressurgimento da inflação, no médio prazo, e à falta de confiança na capacidade das economias de manter seu equilíbrio fiscal e monetário.

Embora considere que essas estratégias macroeconômicas sejam consistentes, coordenadas e capazes de criar as condições para um crescimento mais elevado e sustentável, a OIT adverte que políticas estruturais e setoriais são essenciais para garantir que o crescimento seja intensivo em emprego. É importante destacar que as políticas propostas coincidem com muitos dos postulados da teoria keynesiana, em particular no que se refere ao papel do crescimento para geração de empregos, e à aceitação de um certo patamar de endividamento público, que favoreça o aumento da demanda agregada, de modo a possibilitar que a economia volte a crescer a taxas condizentes com suas necessidades de geração de renda e de ampliação do nível de emprego.

As políticas estruturais sugeridas pela OIT visam criar um ambiente favorável para que o crescimento resulte em ampliação do emprego e melhoria das condições de trabalho, através de três subgrupos principais: investimento em recursos humanos; redução da carga tarifária e minimização da armadilha da pobreza; e reforma e reestruturação do tempo de trabalho.

A OCDE delineou as diretrizes básicas de um programa destinado a melhorar a habilidade das economias e das sociedades para se ajustar e adaptar às mudanças na ordem econômica e social e aumentar sua capacidade para criar conhecimento e inovar (OECD, 1995). Para alcançar esses

objetivos foi elaborado um conjunto de políticas macroeconômicas e estruturais, cujas linhas principais são apresentadas a seguir:

- a) estabelecer uma política macroeconômica que incentive o crescimento, que, articulada com políticas estruturais, torne-o estável (não inflacionário);
- b) incrementar a criação e difusão do *know-how* tecnológico, ampliando a infra-estrutura para seu desenvolvimento;
- c) aumentar a flexibilidade do tempo de trabalho acertado voluntariamente entre trabalhadores e empregadores;
- d) alimentar um clima empreendedor, eliminando empecilhos e limitações à criação e expansão de empresas;
- e) tornar salários e custos do trabalho mais flexíveis, removendo restrições que defendam os salários de condições locais e níveis individuais de qualificação, em particular dos trabalhadores jovens;
- f) reformar os esquemas de seguridade do emprego, inibidores de sua expansão no setor privado;
- g) enfatizar as políticas ativas do mercado de trabalho e reforçar sua efetividade;
- h) aumentar a qualificação e as competências da força de trabalho através de fortes mudanças nos sistemas educacionais e de treinamento;
- i) reformar os sistemas de benefícios sociais, inclusive do seguro-desemprego – e sua interação com o sistema tarifário –, de modo que os objetivos fundamentais de equidade sejam alcançados sem prejuízo do bom funcionamento do mercado de trabalho.

Entre as nove proposições da OCDE relacionadas anteriormente, as duas primeiras são as únicas que não mencionam a necessidade de flexibilização das relações e condições de trabalho. A primeira sugere a adoção de políticas macroeconômicas voltadas para o crescimento econômico, embora contenha uma forte orientação de combiná-las com políticas estruturais que garantam a estabilidade da economia, particularmente dos preços. A segunda aponta a importância da criação e difusão tecnológicas e a necessidade de prover infra-estrutura para seu desenvolvimento. Pode-se inferir que as formulações da OCDE estão em maior sintonia com as concepções neoliberais, hegemônicas no pensamento econômico contemporâneo e na maioria dos governos.

O outro documento oficial da OCDE (1996), que analisa o novo quadro que emergiu com as TICs, e seus impactos sobre a criação de empregos, também propõe um conjunto de medidas a serem adotadas pelos poderes públicos para enfrentar o sério problema do desemprego que aflige os países desenvolvidos. Segundo o estudo, as economias da OCDE enfrentam atualmente os distúrbios decorrentes da transição para

um novo modelo de desenvolvimento e a emergência da nova “sociedade fundada no saber” (OCDE, 1996). A força dessa nova ordem social e econômica é o rendimento crescente dos investimentos nos conhecimentos gerados endogenamente (internamente) pelo próprio processo de crescimento e incorporados ao capital físico e humano. Esse modelo aplica-se a economias abertas e/ou interdependentes. Os mercados de capitais e de bens adaptam-se mais rapidamente às suas exigências que o mercado de trabalho e outros elementos de infra-estrutura.

O principal desafio para as autoridades públicas consiste em estimular a produtividade e o crescimento, desenvolvendo as atividades econômicas com forte intensidade de conhecimentos, preservando a coesão social. Nesse sentido, elas devem intervir em cinco domínios:

- a) aumentar a produtividade, incrementando e melhorando a criação, o acesso e a difusão dos novos conhecimentos;
- b) favorecer as mudanças organizacionais, visando alcançar uma gestão mais eficaz dos conhecimentos;
- c) coordenar o desenvolvimento tecnológico e a valorização dos recursos humanos, apreendendo seu valor e acentuando a (re)qualificação de adultos e o ensino básico;
- d) suscitar uma nova demanda, adicionando os mercados emergentes de serviços com base em TICs;
- e) realizar o potencial de inovação e de criação de empregos das PMEs.

Esse conjunto de sugestões atém-se mais ao incentivo às inovações tecnológicas, com o objetivo principal de consolidar o novo modelo de desenvolvimento a ser instaurado, que se baseia, principalmente, na criação e difusão de novos conhecimentos, a partir da ampla incorporação e desenvolvimento das tecnologias da informação e da comunicação. Os efeitos positivos sobre o nível de emprego e o mercado e as relações de trabalho resultam da estruturação e evolução do novo modelo, o que não anula a adoção de políticas pontuais de emprego. Essas sugestões contêm as linhas mestras das proposições da OCDE e do pensamento neoliberal, que defendem fortemente a desregulamentação e a flexibilização dos mercados, em especial o de trabalho, além da redução da participação do Estado na atividade econômica, o que significa perda de seu poder regulador.

São bastante significativas as proposições discutidas anteriormente, relativas às novas tecnologias e seus impactos sobre o emprego, e a retomada do crescimento e os obstáculos que se antepõem aos efeitos dinâmicos das inovações e ao usufruto generalizado e equitativo de seus benefícios pelos países, setores econômicos e pela população mundial em geral.

Como essas propostas são de autoria de técnicos ou colaboradores da OCDE, é preciso ressaltar que a instituição abre espaço para formulações diversas sobre a relação entre emprego e desenvolvimento tecnológico¹², através de publicações como a *STI Review-OECD*. Além de constituírem importantes subsídios para seus documentos oficiais, são contribuições significativas para o debate técnico e acadêmico e a produção de novas concepções para o entendimento do fenômeno atual do desemprego elevado e duradouro e sua relação com as mudanças tecnológicas e o desempenho das atividades econômicas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As formulações da OIT e da OCDE relativas à relação entre emprego, crescimento econômico e inovações tecnológicas nas economias capitalistas avançadas e suas proposições de políticas públicas para o enfrentamento do drama do desemprego que aflige aquelas sociedades nas duas últimas décadas, discutidas ao longo deste artigo, suscitam questões relevantes.

O primeiro ponto a ser ressaltado é que os estudos da OCDE e da OIT sobre o elevado desemprego das economias centrais nos últimos vinte anos e sua relação com o vigoroso surto de inovações tecnológicas e as reduzidas taxas de crescimento econômico no período fundamentam-se, em última análise, nas concepções teóricas das principais escolas de pensamento econômico do século passado e início do atual.

As concepções da OIT guardam maior correspondência com a teoria keynesiana, por identificar o baixo crescimento como o principal fator responsável pela ocorrência e manutenção de níveis elevados de desemprego, nos anos 80 e 90. De acordo com a mesma ótica, uma das suas principais proposições é a adoção de políticas públicas ativas que incentivem a retomada do desenvolvimento econômico, inclusive com o Estado assumindo algum nível de endividamento e déficit públicos, desde que não comprometa a estabilidade, mas sem conferir-lhe o caráter prioritário preconizado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (Bird) e também a OCDE. Em suma, a OIT defende que as políticas fiscal e monetária sejam ativas, para incentivar a atividade econômica, e, por consequência, a expansão do emprego.

Por sua vez, a OCDE tem como um de seus princípios básicos a estabilidade econômica, sustentada por uma política monetária e creditícia restritiva e pelo equilíbrio fiscal, um dos principais postulados do pensamento

12. Muitas vezes as formulações constantes desses textos não são confluentes com o pensamento oficial da OCDE.

neoliberal, em grande medida ancorada nas concepções da teoria neoclássica. Embora reconheça a importância do crescimento econômico para a recuperação e o aumento do nível de emprego, a OCDE entende que ele só deve ser adotado como objetivo das políticas públicas nacionais desde que estas não comprometam a estabilidade macroeconômica. Em seus estudos e documentos, a instituição considera que as inovações tecnológicas, em especial as da informação e das comunicações, e as mudanças organizacionais que vêm ocorrendo nas últimas décadas tiveram forte impacto sobre o mercado de trabalho, contribuindo para a elevação do desemprego. No entanto, as novas tecnologias não foram capazes de impulsionar um novo ciclo de expansão econômica e do emprego, em função de fatores exógenos (externos) à sua dinâmica.

O principal obstáculo à redução do desemprego, no entendimento da OCDE, é a rigidez do mercado de trabalho e a maioria de suas sugestões de políticas visa sua desregulamentação e flexibilização, além de medidas pontuais dirigidas a minorar a situação dos trabalhadores desempregados e favorecer sua reinserção no mundo do trabalho. A entidade defende a flexibilização de todos os mercados, já bastante avançada nos de comércio de bens, de serviços e de finanças, mas ainda excessivamente arraigada, no seu entender, no de trabalho. A desregulamentação representa, de fato, uma substancial redução do poder regulador do Estado e da autonomia de suas políticas sociais e econômicas.

A segunda questão diz respeito aos impactos do processo de inovação, com base na compreensão de que **não existe determinismo tecnológico**, posto que as tecnologias são desenvolvidas e difundidas por instituições humanas e os processos de desenvolvimento, seleção e aplicação são processos sociais (Freeman, 1995). A partir dessa afirmação, é possível argumentar que os impactos negativos da mudança tecnológica sobre o crescimento e o emprego resultam de decisões/opções humanas, que objetivam, provavelmente, a obtenção de maior e mais rápida rentabilidade e maior concentração de poder político e econômico. Nesse sentido, a diferença entre as políticas de pleno emprego e bem-estar social e as de ajuste e de liberalização dos mercados preconizada por organismos e corporações financeiras internacionais, bem como a introdução de novas tecnologias, reside, principalmente, na prevalência de determinados interesses econômicos, sociais e políticos.

A terceira consideração refere-se ao caráter da difusão tecnológica, que desempenha papel de destaque no processo de inovação, mais até que o desenvolvimento das novas tecnologias. Conforme já foi discutido, a disseminação das inovações no período contemplado por este artigo caracteriza-se por ser fortemente concentrada e controlada por países, regiões ou grandes empresas, o que tem gerado uma distribuição mais

desigual de seu papel de potencializar a atividade econômica e o usufruto de seus benefícios. A questão decorrente é se essa configuração da difusão das novas tecnologias viabiliza a constituição definitiva de um novo paradigma tecnológico e de um novo padrão de acumulação capitalista, capazes de conferir um novo e poderoso impulso ao desenvolvimento econômico e social, e à expansão do emprego, seguida de forte redução do desemprego. Ou se, pelo contrário, ela pode comprometer, até de modo irreversível, a formação do novo paradigma, criando, no limite, condições favoráveis a uma crise sistêmica. Em princípio, as tendências atuais apontam na direção dessa segunda alternativa.

O quarto ponto refere-se à diferente compreensão dos dois organismos multilaterais quanto à desregulamentação e flexibilização do mercado de trabalho. Para a OCDE, ela é fundamental para a redução do desemprego para níveis aceitáveis, já que sua excessiva rigidez impõe fortes limitações à criação de novos postos de trabalho. A OIT argumenta, por sua vez, que, onde foi aplicada, a desregulamentação não contribuiu para uma queda significativa do desemprego, mas sim para aumentar a precariedade das condições de trabalho, deterioração e diferenciação das rendas obtidas por eles¹³. No caso dos Estados Unidos, por exemplo, a sensível redução do desemprego observada ao longo dos anos 90 decorre, principalmente, do acentuado ritmo de expansão da economia nesse período. Contudo, deve-se assinalar que, ao mesmo tempo, os diferenciais de renda e as condições de trabalho da sociedade norte-americana sofreram forte deterioração, como consequência da expressiva desregulamentação e flexibilização de seu mercado de trabalho.

Finalizando este artigo, e a partir da análise que ele apresenta, é possível concluir que as proposições de políticas públicas de emprego e de desenvolvimento científico e tecnológico não são suficientes para garantir a retomada do crescimento econômico, a recuperação do nível de emprego e a substancial redução do desemprego para níveis mais próximos dos das décadas anteriores aos anos 70. Por um lado, a inovação e a difusão tecnológicas são intrínsecas e fundamentais para a expansão e acumulação capitalistas. A não potencialização destas por parte do ciclo de inovação dos últimos anos decorre mais de fatores alheios à sua dinâmica. Por outro, as políticas de emprego, em sua maioria, são pontuais (treinamento, requalificação, melhoria e ampliação do ensino básico etc.) e pouco contribuem para diminuir o desemprego. A retomada do desenvolvimento econômico e social sustentável é a via mais segura, senão única, para a redução do desemprego, inclusive abrindo novamente a perspec-

13. Os dois exemplos principais são a Inglaterra e os Estados Unidos, nos governos de Margaret Thatcher e Ronald Reagan, respectivamente.

tiva do pleno emprego. Essa conclusão pode ser inferida a partir das formulações e proposições da OIT e da OCDE, além de diversas concepções da teoria econômica, nas quais esses mesmos organismos se baseiam.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTONELLI, C. La difusión internacional de las innovaciones: pautas, determinantes y efectos. *Pensamiento Americano – Revista de Economía Política*, n. 16, 1990.
- CARACOSTAS, P., MUL DUR, U. Long cycles, technology and employment: current obstacles and outlook. *STI Review – OECD*, Paris, n. 15, 1995.
- ERNST, D. Tecnología y competencia global: el desafío futuro para las economías de reciente industrialización. *Pensamiento Americano – Revista de Economía Política*, n. 16, 1990.
- FREEMAN, C. Innovation in a new context. *STI Review – OECD*, Paris, n. 15, 1995.
- ILO. *Combating unemployment and exclusion: issues and policies options*. Lille, 1996.
- KALECKI, M. A diferença entre os problemas cruciais das economias capitalistas desenvolvidas e subdesenvolvidas. In: MIGLIOLI, J. (org.). *Kalecki*, São Paulo : Ática, 1980.
- OECD. *Technologie, productivité et création d'emplois: la stratégie de l'OCDE pour l'emploi*. Paris, 1996.
- _____. *Evidence and explanations*. Paris, 1994. (The OECD jobs study).
- _____. *Implementing the strategy*. Paris, 1995. (The OECD jobs study).
- _____. *Quarterly labour force statistics. Statistics Directorate*, n.3, 1998.
- PETIT, P. Technology and employment: key questions in a context of high unemployment. *STI Review – OECD*, Paris, n. 15, 1995.
- THE OECD OBSERVER, n. 206, June/July 1997.

União Européia e Mercosul em um mundo globalizado

Isabella Jinkings*
Juliana d'Avila**

RESUMO

Os objetivos da formação dos blocos econômicos são derrubar barreiras alfandegárias e instaurar taxas de importação comuns, permitindo com que pessoas, mercadorias e capital circulem livremente, fortalecendo as economias dos países-membros. Exemplo disso é a União Européia (UE), que já conta com uma moeda comum, o euro, e um único banco central para os países integrantes.

A consolidação desses blocos entre os países periféricos – por exemplo, Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul) e o bloco de países do Sudeste africano –, num quadro de globalização desigual e excludente, vem desafiar a busca de um meio de sobrevivência num contexto mundial de imenso poderio das nações de capitalismo avançado.

* Socióloga, graduada pela Universidade de São Paulo (USP), aluna especial do curso de mestrado em Sociologia Política, na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), e bolsista CNPq DTI-7G (1998-99), no Escritório Regional do DIEESE em Santa Catarina. E-mail: isabella@dieese.org.br

** Socióloga, graduada pela USP, e bolsista CNPq DTI-7G (1998-99), no Escritório Nacional do DIEESE. E-mail: juliana@dieese.org.br

1 GLOBALIZAÇÃO E NEOLIBERALISMO NO MUNDO ATUAL

A difusão das idéias neoliberais pelo mundo desde o início dos anos 80, assim como de seus programas de ação, desenvolve-se num quadro de importantes transformações do capitalismo mundial. Essa nova conjuntura traz em seu bojo mudanças nas relações de trabalho, nos hábitos de consumo, nas práticas políticas e, inclusive, nas formas de pensar. E emerge com as políticas de liberalização do comércio, privatização da economia, expansão dos mercados financeiros internacionais e criação de novas modalidades de produção, que se apresentam como base do desenvolvimento capitalista contemporâneo.

O economista francês François Chesnais (1996) analisa esses movimentos de mundialização do capital como uma nova fase da acumulação capitalista, cuja particularidade essencial reside na predominância do capital financeiro. O autor reflete sobre o sentido excludente desse processo, afirmando que "a mundialização deve ser pensada como uma fase específica do processo de internacionalização do capital e de sua valorização, à escala do conjunto das regiões do mundo onde há recursos ou mercados, e só a elas" (p. 32).

A complexidade desse processo e as distintas formas através das quais atinge os países são, portanto, características significativas dos movimentos da globalização. Essa contradição e desigualdade é explicitada por Octavio Ianni (1992) em sua reflexão sobre o capitalismo global:

"O que era desenvolvimento desigual e combinado no âmbito de cada sociedade nacional e no de cada sistema imperialista, sob o capitalismo mundial, universaliza-se. As desigualdades, tensões e contradições generalizam-se em âmbito regional, nacional, continental e mundial, compreendendo classes sociais, grupos étnicos, minorias, culturas, religiões e outras expressões do caleidoscópio global. As mais diferentes manifestações de diversidade são transformadas em desigualdades, marcas, estigmas, formas de alienação, condições de protesto, base das lutas pela emancipação... Assim, a questão social, que alguns setores de países imaginavam superada, ressurgiu com outros dados, outras cores, novos significados". (p. 143-144)

A base teórica essencial da receita neoliberal pauta-se por uma forte desregulação social e econômica, com significativo enfraquecimento do papel do Estado como elemento catalisador e orientador das políticas econômicas, gerando uma situação real de livre concorrência de mercado e de acumulação privada de capital. Tal situação cria uma crescente desigualdade social, conseqüência inevitável do sistema neoliberal de produção, mesmo nos países centrais. David Harvey (1993) demonstra que, nos Estados Unidos, mais de 35% da riqueza do país encontra-se nas mãos do

1% mais rico da população. A Europa, com o esfacelamento do modelo do Estado de Bem-Estar Social do pós-guerra, enfrenta atualmente grandes problemas sociais, como o desemprego, cuja taxa média está em torno de 10,3% de acordo com Al Rainnie (1998), e o xenofobismo – observando-se, inclusive, o fortalecimento do movimento neonazista. O Japão, considerado paradigma de desenvolvimento capitalista, enfrenta hoje uma grave crise de endividamento e assiste ao aumento do desemprego e a uma crescente perda de poder aquisitivo de sua população.

Essa globalização, que acentua o problema da desigualdade entre países centrais e periféricos e entre classes sociais, desenvolve novos padrões de competitividade na divisão internacional do trabalho. Isso contribui para a desestruturação de parques industriais inteiros nos países periféricos, visto que estes não se mostram capazes de atuar de acordo com as novas regras de competitividade impostas pelas grandes corporações transnacionais. Estas, ao lado das grandes potências que se beneficiam da dependência dos países periféricos, são as maiores favorecidas por essa nova ordem mundial. Simultaneamente, os países subdesenvolvidos passam a ser encarados por elas como reserva de mercado de trabalho barato, de matérias-primas e de mercado consumidor. É a revolução tecnológica nas telecomunicações que possibilita às grandes empresas operarem em diversos locais distintos, com uma autonomia jamais vista.

Os programas de estabilização impostos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), como condição de liberação de empréstimos e negociações de dívidas dos países subdesenvolvidos, determinam ajustes econômicos e sociais conforme a lógica neoliberal, através do enxugamento do aparelho estatal, privatizações de empresas públicas, crescente extinção de direitos e desestruturação da rede de proteção social do Estado, abertura total de suas economias e de seus mercados, estabilização financeira, entre outras medidas. Nesse contexto, em que o Estado Nacional deixa de ser considerado como uma unidade econômica, agravam-se as condições de vida e trabalho de amplos segmentos da população desses países.

Segundo Ravi Naidoo (1998), a globalização pode ser entendida como um processo de integração de capitais, financeiro e produtivo, e de mercados, transformando as economias nacionais num único mercado global regido por regras universais. É o resultado do esforço de corporações transnacionais e governos de países avançados para terem mobilidade além de seus mercados nacionais, estimulando as economias em desenvolvimento para que abram seus mercados.

É no interior dessa realidade de capitalismo globalizado que se organizam blocos econômicos no mundo, integrando mercados e capitais. Os três mais influentes blocos econômicos no mundo são o Acordo para o

Livre Comércio da América do Norte (North America Free Trade Agreement, Nafta, na sigla em inglês), liderado pelos Estados Unidos, a União Européia, integrada, entre outros, pela Alemanha, França, Itália, Inglaterra, e o bloco do Sudeste Asiático, com o Japão à frente.

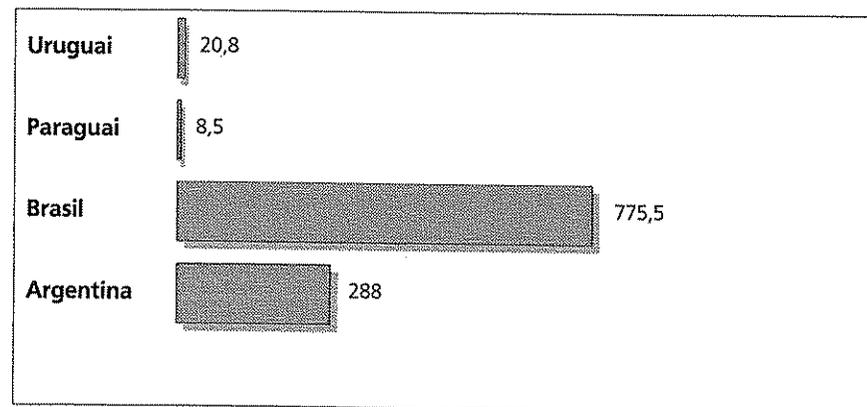
A consolidação desses blocos tem o objetivo de derrubar barreiras alfandegárias, instaurar taxas de importação comuns, fazendo com que pessoas, mercadorias e capitais circulem livremente entre os países-membros. Como exemplo paradigmático tem-se a União Européia, que já conta com uma moeda única – o euro – e um único banco central.

A formação de blocos econômicos entre países periféricos – caso do Mercosul e do bloco que se forma no Sudeste da África –, tem como finalidade a busca de um meio de sobrevivência desses países num contexto mundial de imenso poderio das nações de capitalismo avançado.

2 MERCOSUL

O Mercosul foi criado oficialmente a partir do Tratado de Assunção, assinado, em março de 1991, pela Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai. Posteriormente, Chile e Bolívia aderiram ao bloco como sócios comerciais. Hoje, 95% do comércio entre os países é livre e já existem tarifas comuns para cerca de 85% dos produtos que vêm de fora do bloco. O espaço econômico do Mercosul reúne 207,38 milhões de habitantes, com um PIB estimado em US\$ 1,17 bi, em 1998, o que corresponde a mais de 54% do PIB da América Latina (gráfico 1). Desagregando esse valor, o Brasil

GRÁFICO 1
PIB nos países do Mercosul, 1998 (em US\$ bi)



Fonte: Bancos centrais. Elaboração própria.

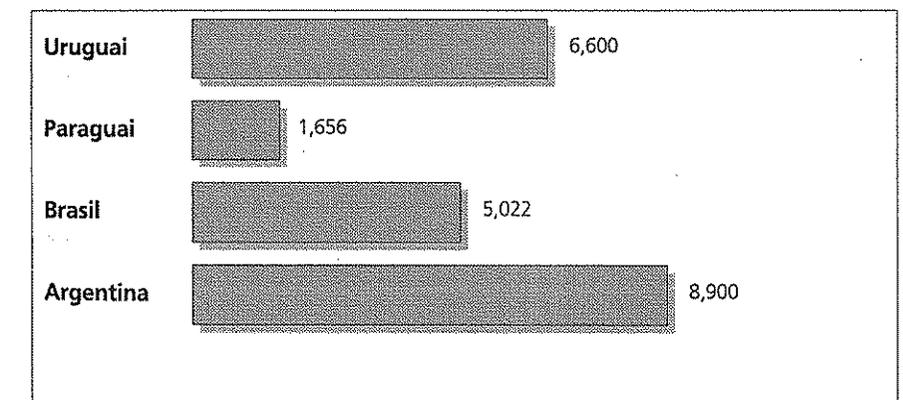
contabilizou um PIB da ordem de US\$ 775,5 bilhões, a Argentina, US\$ 288 bilhões, o Uruguai, US\$ 20,8 bilhões, e o Paraguai, US\$ 8,5 bilhões. Isso pode explicar, em parte, o interesse dos Estados Unidos em aprovar a Área de Livre Comércio para as Américas (ALCA), já que o Mercosul representa um mercado consumidor muito relevante para os produtos norte-americanos.

Em relação ao desenvolvimento das relações comerciais entre os países do Mercosul, o comércio entre eles cresceu de US\$ 4,1 bilhões, em 1990, para US\$ 20,2 bilhões, em 1997. Em contraposição, as balanças comerciais saíram de um saldo positivo de US\$ 17,3 bilhões, em 1990, para um déficit de US\$ 16,7 bilhões, em 1997, contabilizando as relações comerciais entre si e o restante do mundo. Ou seja, esses países tornaram-se economias essencialmente importadoras, buscando amenizar os déficits de comércio com a entrada de capital financeiro especulativo.

Comparativamente, em 1998, a renda *per capita* do Paraguai alcançou US\$ 1,656, enquanto a do Brasil foi estimada em US\$ 5,022, a da Argentina somou US\$ 8,900 e a do Uruguai, US\$ 6,600 (gráfico 2). De acordo com dados do Banco Mundial (Bird), em 1996, os 20% mais pobres da população dos países do Mercosul respondiam por apenas 6% da renda total do bloco, enquanto os 20% mais ricos detinham 46%.

Os números do Mercosul demonstram claramente um grave problema em relação à questão social: cerca de 53% dos trabalhadores estão em situação de emprego precário ou informal e somente 33% têm relações formais de trabalho. O mercado de trabalho da região possui cerca de 90 milhões de trabalhadores, apresentando um crescente quadro de

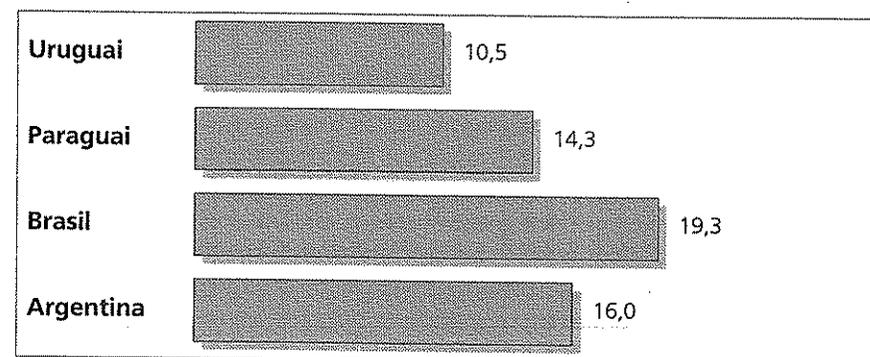
GRÁFICO 2
PIB *per capita* no Mercosul, 1998 (em US\$)



Fonte: Bancos centrais. Elaboração própria.

precarização nas relações laborais. Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai apresentam um índice médio de 15% de desemprego. Na Argentina, no segundo semestre de 1999, esse número girava em torno de 16%, enquanto na região metropolitana de São Paulo, principal pólo econômico do Brasil, a taxa média no mesmo ano alcançou 19,3% da força de trabalho, o equivalente a 1,715 milhão de desempregados (gráfico 3). Além disso, a flexibilização de direitos e a diminuição do poder aquisitivo dos salários agravam ainda mais o contexto social na América Latina. O Paraguai, país com maior grau de flexibilidade nas relações trabalhistas na região do Cone Sul, também é responsável pelas piores condições de trabalho: estima-se que 70% dos trabalhadores paraguaios não têm nenhuma proteção laboral.

GRÁFICO 3
Desemprego no Mercosul, 2º semestre de 1999 (em %)

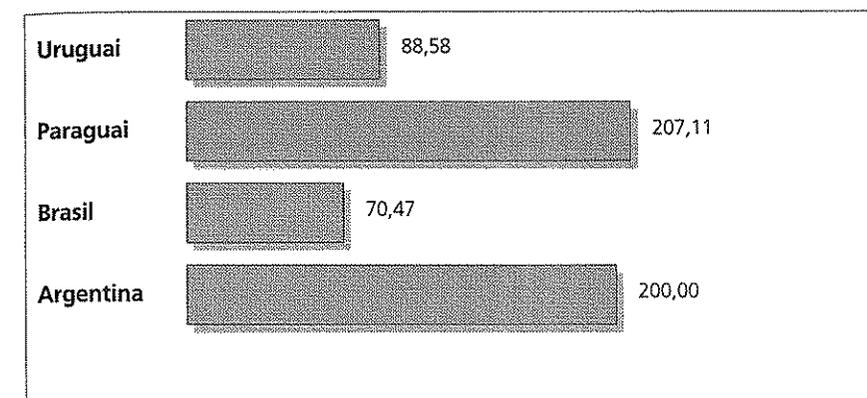


Fontes: DIEESE/SEADE, PED-SP – Pesquisa de emprego e desemprego – Brasil; INE – Uruguai; INDEC – Argentina; Dgeec – Paraguai. Elaboração própria.

Os salários mínimos nos países do Mercosul configuram-se como valores ínfimos, incapazes sequer de suprir as necessidades básicas do trabalhador. Como se pode constatar pelos dados do gráfico 4, o salário mínimo pago no Brasil é o menor entre os quatro países-membros do bloco, correspondendo a US\$ 70,47. O Paraguai tem o maior valor do piso salarial, equivalente a US\$ 207,11, seguido pela Argentina, com US\$ 200, e o Uruguai, com US\$ 88,58, sempre em valores de novembro de 1999.

O processo de integração do Mercosul tem seguido a lógica neoliberal de liberalização de mercados, de acordo com os interesses do grande capital transnacional, conferindo menor importância à questão social e aos direitos trabalhistas. Portanto, a estratégia de enfrentamento utilizada pelo movimento sindical organizado tem se constituído na tentativa de uniformizar os direitos sócio-trabalhistas nos países integrantes do bloco,

GRÁFICO 4
Salário mínimo no Mercosul, novembro 1999 (em US\$)



Fontes: Folha de S. Paulo, Cepal e Consulado da Argentina. Elaboração própria.

considerando sempre as melhores condições de trabalho. Com isso, foi elaborada a Carta Social do Mercosul, que tem como principal objetivo orientar os países nesse sentido. O documento tenta evitar o chamado *dumping* social praticado pelas empresas que, em busca de maior competitividade, procuram instalar-se nos locais onde o valor da força de trabalho é mais baixo, os encargos sociais e trabalhistas são menores e é frágil o nível de organização dos trabalhadores.

Note-se que o poder das empresas transnacionais no capitalismo contemporâneo aumenta de tal forma que elas passam a determinar as políticas de industrialização nos países onde se instalam. De fato, através da lógica do *dumping* social, tais empresas também determinam seus novos locais de produção, alterando a regulação das relações sociais.

Uma outra consequência desse predomínio das empresas transnacionais diz respeito ao comércio exterior: com o crescimento das importações, setores produtivos nacionais se desestruturam, acarretando aumento nos níveis de desemprego. Mesmo que, em contrapartida, cresça o número dessas empresas no país, os novos empregos gerados por elas não superam o desemprego provocado pelo encerramento das atividades de indústrias nacionais. Isso porque são empresas com alto nível de informatização, que há anos vêm experimentando alterações em seus processos produtivos com redução da força de trabalho e, muitas vezes, com significativos ganhos de lucratividade.

A Carta Social nem chegou a ser posta em discussão pelos governantes. Entretanto, em dezembro de 1998 foi assinada a Declaração Sociolaboral do Mercosul pelos presidentes de seus quatro países. O

documento determina uma série de orientações a serem seguidas em conjunto nas relações trabalhistas, mas não tem um caráter de protocolo, nem poder de sanção, ou seja, não interferirá nas legislações nacionais, nem terá poder judicial, caso não sejam cumpridas suas determinações. No entanto, deu origem a uma comissão tripartite sociolaboral, que poderá ser utilizada pelas centrais sindicais como um espaço de denúncia e negociação. Devem compor essa comissão representantes do governo, empresários e trabalhadores, que terão a responsabilidade de acompanhar a aplicação, na prática, daquela declaração.

Portanto, apesar de a declaração não poder ser considerada uma conquista, em termos sociais, pelo seu caráter genérico e por não ultrapassar os já baixos limites observados nas constituições nacionais, ela se apresenta como um avanço político para o movimento sindical, já que a comissão sociolaboral é o primeiro órgão tripartite oficial do Mercosul.

Segundo Alvaro Padrón (1998), um grande acerto do movimento sindical latino-americano é que este vem buscando participar e influir nesse processo, assumindo uma postura crítica em relação aos aspectos excludentes e anti-democráticos do Mercosul sem, no entanto, excluir-se de qualquer interferência.

Já em 1986 as diversas centrais sindicais representantes de distintos países da América Latina criaram a Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), com o apoio da Confederação Internacional de Organizações Sindicais Livres (CIOSL) e da Organização Regional Interamericana de Trabalhadores (ORIT). Num primeiro momento, o foco de atuação da coordenadora estava voltado ao processo de redemocratização dos países e tinha o objetivo de consolidar uma integração sindical na região. Mais recentemente, a CCSCS vem aglutinando representantes desses países em torno de interesses comuns do movimento sindical dos países latino-americanos e buscando uma maior integração entre os diversos segmentos do sindicalismo da América Latina.

É importante frisar que o movimento sindical, a princípio, não estava incluído no processo de integração previsto no Tratado de Assunção, que, em 1991, estabeleceu as bases do Mercosul. Após algumas reuniões e negociações formou-se o Subgrupo de Trabalho 11, que realizou discussões sobre relações de trabalho, emprego e seguridade social com a participação do movimento sindical. Posteriormente, esse subgrupo foi transformado no de número 10, com a participação do movimento sindical em diversos outros subgrupos.

Ainda de acordo com Alvaro Padrón (1998), a estratégia participativa do movimento sindical constitui-se em uma duplicidade de extremo risco. De um lado, existe o espaço para que os trabalhadores coloquem seus pontos de vista e participem do debate, inclusive com a possibilidade

de influírem no processo. De outro, sem conseguir fazer uma síntese política sobre a realidade, podem incorrer no erro de assumir uma lógica – a dominante – que não é a da classe trabalhadora.

3 UNIÃO EUROPÉIA

Em 1957, com a assinatura do Tratado de Roma, surge na Europa o embrião da Comunidade Econômica Européia (CEE), que se baseava, inicialmente, numa união alfandegária. Iniciava-se, então, a entrada das multinacionais – sobretudo norte-americanas – no mercado europeu, num período em que o dólar se desvalorizava frente a outras divisas estrangeiras. Isso fez com que os países europeus fossem forçados a tentar retomar as taxas de câmbio fixo entre as moedas européias para evitar que ocorresse uma crise monetária. Em razão disso, é instituído, em 1979, o Sistema Econômico Europeu, numa tentativa de estabilizar as taxas de câmbio e visando, posteriormente, a adoção de uma moeda única que circularia na região.

O Tratado de Maastricht é assinado em dezembro de 1991 pelo Conselho Europeu de Chefes de Estado e de Governo, prevendo a introdução da moeda comum. Nesse período, registra-se a desvalorização das moedas européias frente ao dólar, o que acabou demonstrando a impossibilidade de se combinar um regime de câmbios flexíveis para garantir a autonomia da política monetária nacional. Conforme afirma Mário Tiberi (1998), “câmbios flexíveis e uniões alfandegárias não podem coexistir, daí o esforço dos países europeus em reconstruir uma área de câmbios relativamente fixos entre as moedas européias: câmbios fixos, embora modificáveis de comum acordo” (p. 33).

A primeira etapa do Tratado de Maastricht teve início em 1990, encerrando-se em dezembro de 1993. Nesse período foram criadas as primeiras condições e estabelecidas as regras gerais para o funcionamento de uma união monetária com plena liberação dos movimentos de capital e uma maior cooperação entre os países da União Européia (EU) nas políticas econômica, financeira e monetária. Muitos países europeus tiveram que buscar uma certa homogeneização e alcançar determinadas metas econômicas para que pudessem ingressar no sistema de moeda única.

Outro aspecto importante a ser lembrado é que, para participarem da UE, os países-membros deveriam assegurar as condições macroeconômicas necessárias para garantir a estabilidade de suas moedas. Para isso, seriam observados o comportamento dos preços, o patamar da taxa de juros, o nível das taxas de câmbio e a situação financeira pública de cada país.

Inicialmente, a UE era formada por seis países: França, Alemanha, Itália, Bélgica, Luxemburgo e Holanda. Posteriormente, integraram-se ao bloco Grã-Bretanha, Portugal, Suécia, Áustria, Finlândia, Irlanda, Dinamarca, Espanha e Grécia.

A segunda etapa do Tratado de Maastricht teve início em janeiro de 1994, com a tarefa dos países-membros de evitarem déficits públicos e, assim, conterem um eventual aumento da inflação. Nessa etapa é criado o Instituto Monetário Europeu que, mais tarde, se tornaria o Banco Central Europeu. Finalmente, em 1999, tem início a União Monetária Européia (UME) entre os países que cumpriram os critérios de convergência: Alemanha, Luxemburgo, França, Holanda, Bélgica, Áustria, Itália, Espanha, Portugal, República da Irlanda e Finlândia.

Ao avaliar as conseqüências de sua adoção, Wolfgang Däubler (1998) conclui que o euro poderá tornar-se uma moeda de referência, o que trará facilidades aos bancos estrangeiros ou às empresas de grande porte para formar uma reserva nessa divisa, contribuindo, assim, para a estabilidade européia. Além disso, os preços ao consumidor nos países participantes poderão ser comparados mais facilmente, fazendo com que os que estiverem mais elevados em determinadas regiões sejam expostos a uma maior pressão para se adaptarem ao nível dos demais. Para alguns analistas, entre outros fatores positivos, a UME favorece a unificação política da Europa, promove crescimento econômico e emprego, amplia a influência da região em organizações econômicas internacionais e propicia maior liberdade de ação da política monetária entre os países da região.

Entretanto, também existem alguns riscos na adoção do euro. Por exemplo, não são previstos mecanismos suficientes para compensar disparidades regionais que são enormes, de acordo com Al Rainnie (1998). O autor usa o conceito da “banana de ouro” (*golden banana*) para referir-se às disparidades entre os países. Esse conceito refere-se a uma curva abrangendo as cidades de Londres, Bruxelas, Munique e Milão – a exceção seria Paris – onde se concentram os países mais desenvolvidos da Europa.

Nesse continente, o grande debate da atualidade diz respeito à diminuição e à flexibilização da jornada de trabalho como uma das tentativas de combate ao desemprego, uma vez que este se tornou um dos maiores problemas sociais. Por isso, o objetivo de diminuir a jornada para 35 horas semanais e a redistribuição do trabalho estão na ordem do dia, mesmo com resultados e modelos diferentes adotados na Itália, França e Alemanha.

Na França, onde a taxa anual de desemprego está em torno de 12,5%, avança o debate sobre a questão da redução da jornada de trabalho. O primeiro-ministro Lionel Jospin instituiu a jornada de 35 horas, que entrará em vigor em janeiro de 2000. Dessa forma, as empresas com

mais de dez empregados diminuirão progressivamente as horas de trabalho, sem estarem autorizadas, contudo, a reduzir os salários; em troca, receberão incentivos fiscais. Esse processo teve início nos anos 90, com intensa mobilização dos sindicatos franceses e do movimento de desempregados. De forma inovadora, este último grupo incorporou a luta pela redução da jornada em sua agenda política.

Em 1993, com a grande recessão econômica na França, as empresas adotaram a redução da jornada como forma de evitar mais demissões. Note-se que a nova lei não obrigava as empresas a reduzir a jornada, mas apenas incentivava-as a fazê-lo. Mesmo assim, muitas delas aderiram a essa prática, uma vez que já haviam iniciado a implantação do banco de horas, mas este não funcionava de acordo com suas expectativas. Por isso, reduzindo a jornada seria mais fácil introduzir aquele mecanismo, embora desde sua implementação tornou-se mais difícil controlar a real duração da jornada de trabalho, comprometendo o controle das horas trabalhadas.

É importante destacar que as empresas que reduziram a jornada de trabalho criaram mais empregos. Porém, como eram, em sua maioria, pequenas e médias empresas – os grandes grupos não aderiram – não houve uma mudança significativa no estoque de postos de trabalho da França.

Assim como os franceses, o governo italiano tem como proposta estabelecer uma jornada de 35 horas semanais. Segundo Franco Patrignani (1998), da Confederazione Italiana dei Sindacati dei Lavoratore (CISL), na Itália, a luta dos sindicatos pela redução da jornada de trabalho tem sido constante. Por volta de 1977-78, o sindicalismo italiano lança a palavra de ordem: “trabalhar menos, trabalhar todos”, que acabou conquistando grande receptividade entre os jovens e a sociedade em geral.

Jesús Albarracín Gómez (1998), da Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CC.OO.), da Espanha, acredita que, devido ao grande avanço tecnológico, não é possível empregar todos os trabalhadores se mantida a atual jornada de trabalho. Para se modificar esse quadro, discutem-se várias propostas, sendo que em todas elas o eixo central é a redução da jornada sem redução de salários. Albarracín alerta para o fato de que nenhuma medida de redução da jornada de trabalho poderá ter efeito prático, enquanto os trabalhadores continuarem realizando horas extras.

Sobre esse assunto, a novidade vem da Itália, onde se propôs a Diretiva nº 104/93, que estabelece como regra um máximo de 48 horas de trabalho na semana, incluindo as extras. Tal Diretiva é considerada revolucionária, pois permite aos Estados-membros transformá-la em norma, seja através de lei nacional ou de negociação coletiva.

Na Itália, existem propostas para se atingir as 35 horas semanais até o ano 2001. Porém, um dos fatores que dificultam o alcance desse objetivo, refere-se, principalmente, ao grande desequilíbrio econômico existente entre as regiões norte e o sul do país. Pode-se observar, por exemplo, que o desemprego na região centro-norte encontra-se ao redor de 7%, enquanto nas regiões do sul alcança 19%, com algumas variações significativas, como, por exemplo, na Calábria e Sicília, onde atinge 25%.

Em 1984, entrou em vigor, na Itália, a Lei nº 863/84, que define um contrato com redução da jornada de trabalho e corte proporcional de salário. Conhecido como trabalho *part time*, essa prática pode favorecer a criação de novas oportunidades de trabalho, organizando-o de uma forma mais articulada. O mecanismo não prevê um limite para redução do horário de trabalho, determinando apenas que deve ser estabelecido um período inferior de horas em relação ao praticado anteriormente.

A prática do regime de trabalho *part time* acabou difundindo-se não apenas na Itália, mas em outros países da União Européia. Esse tipo de contrato constitui um modo de diversificar e flexibilizar o tradicional modelo de trabalho, uma vez que o empregado recebe a proporção exata ao tempo trabalhado. Por exemplo, receberá 50% de seu salário, se trabalhar a metade do horário estabelecido no contrato.

De acordo com Thomas Coutrot (1997), esse tipo de contratação é mais uma forma de precarização das condições de trabalho. No caso da França, o trabalho em tempo parcial representa 15% da população ocupada, alcançando 30% no caso do emprego feminino. Muitas vezes, o trabalho por tempo parcial é indesejado pelas pessoas. O autor remete à uma avaliação, por exemplo, na qual 40% dos empregados em tempo parcial almejavam trabalhar em tempo integral. No entanto, em muitos casos, os desempregados acabam aceitando trabalhar sob esse regime por não lhes restar outra alternativa de ingresso no mercado de trabalho.

Ao analisar as mudanças ocorridas na Itália, Sérgio Tosini (1998), da Confederazione Generale Italiana dei Lavoratore (CGIL), informa que, em 1880, trabalhava-se 3.200 horas/ano, quase o dobro das 1.800 horas/ano registradas em 1970. A seu ver, nos anos 90, o sistema econômico italiano foi o maior responsável pelo aumento do desemprego, a exemplo do que ocorreu nos demais países da União Européia. Portanto, a diminuição de empregos na Itália, bem como na UE, tem origem em diversos fenômenos reunidos, como o processo de globalização, organização do trabalho, avanços da tecnologia, aliados às políticas neoliberais, que, por sua vez, só têm agravado a problemática do desemprego.

No caso da Alemanha, onde a jornada de trabalho é de 35,7 horas semanais, também discute-se formas de reduzi-la para 35 horas até o ano 2000. Wolfgang Däubler (1998) defende ainda a substituição das horas

extras pela contratação de novos trabalhadores nos momentos de pico da produção. Segundo ele, essa medida resultaria numa maior redistribuição dos postos de trabalho. Além disso, ele sugere outra alternativa de combate ao desemprego, o que chama de "salário combinado", forma pela qual uma parte do salário poderia ser paga pelo Estado e a outra pelo beneficiário do serviço prestado. Tal medida, argumenta Däubler, permitiria que o Estado reduzisse os gastos, por exemplo, com o pagamento de auxílio-desemprego.

Para alguns economistas europeus, para se enfrentar o desemprego seria necessário um crescimento do PIB superior a 3,5%. Atualmente, na Europa, esse número gira em torno de 2% e 2,5%. Sendo assim, acredita-se que será impossível reduzir o desemprego enquanto não existir medidas de redistribuição de trabalho.

Entretanto, deve-se fazer uma ressalva. Na medida em que a jornada dos trabalhadores é reduzida, isso cria uma real necessidade de novas contratações. Mesmo assim, o impacto sobre o nível de emprego será proporcionalmente menor que a diminuição da jornada. Na França, as empresas que diminuíram em 10%, por exemplo, sua jornada, aumentaram em apenas 6% o número de empregados. Isso ocorre, segundo Sadi Dal Rosso (1998), devido à reorganização interna das empresas, que racionalizam o processo de trabalho no momento em que adotam a redução da jornada. Algumas delas intensificam o ritmo de trabalho, ou então adotam inovações tecnológicas no processo produtivo, que acabam por diminuir as chances de novas contratações.

Dessa forma, deve-se levar em conta que, mesmo reduzindo a jornada de trabalho, algumas condições são essenciais para a criação de novos empregos. Uma delas refere-se à necessidade de se alcançar um nível mínimo de crescimento da economia, pois, sem isso, uma vez que se criem mais postos de trabalho, estes poderão ser devorados pela recessão, cuja origem está na redução da jornada, como ressalta Dal Rosso.

Outra condição básica seria estabelecer, ainda na visão de Dal Rosso, um limite prévio para a quantidade de trabalho extraordinário permitido. Porém, essa é uma tarefa difícil, uma vez que os trabalhadores já se habituaram a ter um ganho adicional ao mesmo tempo em que os empregadores se opõem a estabelecer tal limite. O autor afirma ainda que a redução da jornada pode ser um instrumento importante para absorção de um maior número de trabalhadores. Porém, para que este mecanismo funcione adequadamente, as empresas não podem utilizar meios como, flexibilização de horários, horas extra etc. Concluindo, seu pensamento chama a atenção para o fato de que, essa redução da jornada só terá efeito se a economia se mantiver em crescimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBARRACÍN GÓMEZ, Jesús. *La política de empleo del neoliberalismo*. Texto apresentado no *Workshop* da Linha de Pesquisa 3, promoção DIEESE/PCDT-CNPq, Nazaré Paulista, SP, ago. 1998.
- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E., GENTILI, P. (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- BARROS, Valdir Vicente de. *Movimento sindical e a integração latino-americana e a ação sindical no Mercosul*. Texto apresentado no Seminário Internacional Emprego e Desenvolvimento Tecnológico no Mercosul, promoção DIEESE/PCDT-CNPq, Florianópolis, set. 1998.
- BORÓN, A. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, E., GENTILI, P. (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- CANO, Wilson. *Soberania e política econômica: o retrocesso pós-1979*. Texto apresentado no Seminário Internacional Emprego e Desenvolvimento Tecnológico no Mercosul, promoção DIEESE/PCDT-CNPq, Florianópolis, set. 1998.
- CASACCIA, Gladys. *Empleo y reconversión productiva en Paraguay: viejos e nuevos desafíos en el escenario del Mercosur*. Texto apresentado no Seminário Internacional Emprego e Desenvolvimento Tecnológico no Mercosul, promoção DIEESE/PCDT-CNPq, Florianópolis, set. 1998.
- CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- COUTROT, Thomas. Política de emprego em época de "mundialização": o caso francês. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 18, n. 1, 1997.
- DAL ROSSO, Sadi. A redução da jornada e o emprego. In: DIEESE (org.). *Emprego e desenvolvimento tecnológico: Brasil e contexto internacional*. São Paulo, 1998.
- DÄUBLER, Wolfgang. *O euro na empresa*. Tradução de Karin Strauss. Texto apresentado no *Workshop* da Linha de Pesquisa 1, promoção DIEESE/PCDT-CNPq, Nazaré Paulista, SP, ago. 1998.
- BOLETIM DIEESE, n. 197, ago. 1997.
- HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1993.
- IANNI, Octavio. *A sociedade global*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.
- MALAQUIAS, Rogério. Redução da jornada de trabalho: uma alternativa ao desemprego. *Repórter FECESP*, ano VII, n. 109, out. 1997.
- MONTEIRO, Ruth. C. *Trabalhadores e Mercosul: breve análise dos processos de integração na América Latina*. Texto apresentado no Seminário Internacional Emprego e Desenvolvimento Tecnológico no Mercosul, promoção DIEESE/PCDT-CNPq, Florianópolis, set. 1998.
- NAIDOO, Ravi. *Neo-liberal globalisation, and its impact on employment and technological development: developing a labour movement response*. Texto apresentado no Seminário Internacional Emprego e Desenvolvimento Tecnológico no Mercosul, promoção DIEESE/PCDT-CNPq, Florianópolis, set. 1998.
- PADRÓN, Alvaro. *El sindicalismo latinoamericano y los procesos de integración regional del Cono Sur*. Texto apresentado no Seminário Internacional Emprego e Desenvolvimento Tecnológico no Mercosul, promoção DIEESE/PCDT-CNPq, Florianópolis, set. 1998.
- PATRIGNIANI, Franco. *35 ore in Italia: una scommessa tra contrattazione e legge*. [S.l.:N], 1998.
- PORTELLA DE CASTRO, Maria Sílvia. *Efeitos da globalização e da formação de blocos regionais sobre o mercado de trabalho: os casos do Mercosul e do Nafta*. Texto apresentado no Seminário Internacional Emprego e Desenvolvimento Tecnológico no Mercosul, promoção DIEESE/PCDT-CNPq, Florianópolis, set. 1998.

- RAINNIE, Al. *Workers, globalisation and triadisation: the case of European Union*. Texto apresentado no Seminário Internacional Emprego e Desenvolvimento Tecnológico no Mercosul, promoção DIEESE/PCDT-CNPq, Florianópolis, set. 1998.
- TIBERI, Mario. *Características velhas e novas dos processos de internacionalização: o caso da União Européia*. Tradução de Alessandra Paola Caramori. Texto apresentado no Seminário Internacional Emprego e Desenvolvimento Tecnológico no Mercosul, promoção DIEESE/PCDT-CNPq, Florianópolis, set. 1998.
- TOSINI, Sérgio. *As relações e as contratações na Itália nos anos 90*. Tradução de Magali Godói. Revisão da tradução por Alessandra Paola Caramori. Texto apresentado no *Workshop* da Linha de Pesquisa 2, promoção DIEESE/PCDT-CNPq, Nazaré Paulista, SP, ago. 1998.
- WINTERBERG, Jörg M. *O debate sobre União Econômica e Monetária Européia*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1997. (Pesquisas, 9)

Crescimento e emprego no México em uma década de liberalização econômica (1985-95)

André Martins*

RESUMO

Este artigo descreve e avalia as políticas de liberalização implementadas na economia mexicana entre 1985 e 1995, investigando seus impactos macroeconômicos sobre o emprego urbano. O estudo é basicamente bibliográfico: buscou-se nas fontes pertinentes o máximo de interpretações – teóricas e/ou históricas – sobre o tema. Descreve-se a experiência de liberalização econômica e do mercado de trabalho do México, a partir dos antecedentes macroeconômicos de 1983-87, que culminaram no chamado Pacto de Solidaridad Económica, das medidas de liberalização comercial, das transformações estruturais ocorridas entre 1988 e 1995 e da evolução do emprego, no período 1985-95, fazendo-se algumas considerações quanto aos impactos da liberalização sobre o nível de ocupação naquele país.

* Economista, mestre em Economia Social e do Trabalho pelo Instituto de Economia (IE), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), e bolsista CNPq DTI-7G (1997-99), no Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT), do IE/Unicamp. E-mail: amiran@eco.unicamp.br

1 INTRODUÇÃO

A crise da moeda mexicana (peso) de dezembro de 1994, dados seus desastrosos desenvolvimentos macroeconômico-financeiros, acabou desmistificando a extrema confiança que parecia dominar os representantes do governo e da tecnocracia do México nas medidas de liberalização econômica em curso há cerca de uma década. Revelou-se, então, o quanto o modelo de crescimento liberalizante e orientado para exportações, apoiado na abertura externa com valorização cambial, privatizações e desregulamentação (das finanças domésticas, da conta de capital do balanço de pagamentos, do mercado de trabalho, entre outros exemplos) havia cobrado, em termos de quebra de cadeias produtivas e de continuidade da dependência de financiamento externo. Por outro lado, parecia persistir um outro véu, estatístico, digamos, pelo qual, frente aos processos descritos, os índices de desemprego no México persistiam surpreendentemente baixos. Aqui, a imagem figurada inverte-se, ou seja, a queda da massa salarial e das condições de vida de boa parte da população mexicana, engendrada por uma crescente precarização do trabalho, avolumava-se de tal maneira que já não podia ser encoberta.

O objetivo deste artigo é esclarecer esse último aspecto, investigando as características do modelo de crescimento mexicano adotado entre 1985 e 1995. Trata-se, portanto, de avaliar como o conjunto das políticas econômicas, constituído pela liberalização, afetou o nível de emprego urbano no México.

2 ANTECEDENTES MACROECONÔMICOS (1983-87) E A LIBERALIZAÇÃO COMERCIAL E FINANCEIRA

A crise da dívida externa de 1982 – que em seus desastrosos desdobramentos financeiros carregou não só o México (tabela 1), mas toda a América Latina – conduziu suas lideranças políticas e econômicas a um sério questionamento dos limites e potencialidades da estratégia de desenvolvimento com base na industrialização substitutiva de importações (ISI), ainda em vigor na economia mexicana.

De fato, estava por se processar uma mudança de estratégia de desenvolvimento, mais especificamente do modelo de ISI, centrado no mercado interno, para um modelo que se convencionou chamar de **orientado pelas exportações** (*export led*) e a gestão do presidente Miguel de la Madrid (1983-87) representou o marco inicial de profundas transformações sócio-econômicas no México, continuadas de forma acelerada no período de Carlos Salinas de Gortari. Precedendo-as (e como requisito dessas), contudo, seriam implementadas medidas de curto prazo, com o propósito de reconduzir a economia à estabilidade financeira e de preços e,

a médio prazo, aumentar a competitividade e a confiança na poupança doméstica, bem como promover a desregulação e a descentralização econômicas (Lustig e Ros, 1998). Em 1983, foi lançado um programa ortodoxo de estabilização como o apoio do Fundo Monetário Internacional (FMI) e, até 1985, realizou-se um esforço para restaurar o equilíbrio macroeconômico do país.

TABELA 1
Situação econômica do México, 1982

Crescimento PNB (%)	0,5
Inflação (%)	98,8
Desvalorização cambial (%)	614
Saída de capital acumulada (US\$ bi)	22
Déficit fiscal (% do PNB)	17
Dívida externa pública (US\$ bi)	80
Déficit em conta corrente do BP (US\$ bi)	(4,9)
Reservas em divisas do Banco de México (US\$ bi)	(4,7)

Fonte: Veltmeyer, Petras e Vieux, 1997, p. 145.

Assumiu-se que a redução do déficit fiscal de 17% do Produto Nacional Bruto (PNB), em 1982, como aparece na tabela 1, eliminaria o “excesso de demanda” e, portanto, reduziria os níveis de inflação. O “choque” incluiu redução dos gastos públicos, desregulação dos preços setoriais privados, indexação dos custos de serviços (e bens públicos) à taxa de inflação, instituição de controles salariais – pelos quais os aumentos de salário ficariam sempre abaixo dos aumentos de preço – e desvalorização do peso¹, projetada para estimular as exportações, conter as importações e gerar receitas para o serviço da dívida externa. Como resultados mais imediatos do programa logrou-se reduzir a taxa de inflação e o déficit público, ainda que a um custo elevado, com o declínio dos níveis de investimento e atividade, aumento do desemprego (conforme mostram os dados da tabela 2) e uma queda drástica dos salários reais, da ordem de 40%, entre 1984-86 (Veltmeyer, Petras e Vieux, 1997, p. 143).

Mesmo com a estabilização, assistiu-se, em 1985, a uma crise no balanço de pagamentos que, por seu turno, implicou outra série de medidas de controle do nível de inflação. As políticas fiscal e monetária contraíram-se e o câmbio foi novamente desvalorizado. Em contraste com o que ocorrera dois anos antes, o novo programa de estabilização foi acompanhado de uma aceleração do processo de abertura comercial, o que já sinalizava o início de reformas estruturais.

1. Em torno de 8,1% em relação a 1982, ano em que já se havia ocorrido uma desvalorização significativa: 27% frente a 1981 (1980=100) (Lustig e Ros, 1998, p. 522).

TABELA 2
Indicadores macroeconômicos do México, 1982-86

	1982	1983	1984	1985	1986
Taxa de crescimento do PIB (%)	(0,6)	(4,2)	3,6	2,6	(3,8)
Taxa de crescimento do PIB per capita (%)	(3,1)	(6,6)	1,2	0,3	(6,9)
Taxa de crescimento do investimento privado (%)	(15,1)	(22,1)	(7,9)	(12,2)	(10,4)
Inflação (1)	98,8	80,8	59,2	63,7	105,7
Desemprego aberto	4,2	6,1	5,6	4,4	4,3
Gastos públicos (% do PNB)	45,5	41,7	41,5	40,7	45,4
Exportações (US\$ bilhões)	21,2	22,3	24,2	21,9	16,0
Importações (US\$ bilhões)	14,4	8,6	11,3	13,5	11,4

Fontes: PIB, PIB *per capita*, investimento privado e inflação: Lustig e Ros, 1998, p. 505; desemprego aberto: Zapata, 1997, p. 105; gastos públicos, exportações e importações: Veltmeyer, Petras e Vieux, 1997, p. 146. Elaboração própria.

Obs.: (1) Preços ao consumidor: dez./dez.

O ano de 1986 seria marcado por uma queda acentuada dos preços internacionais do petróleo, importante produto de exportação do México, de US\$ 25,3 o barril, em 1985, para US\$ 11,9, no ano seguinte.

O episódio tornou evidente tanto o elevado grau de dependência como a vulnerabilidade da economia mexicana frente às flutuações das receitas petrolíferas².

Os sacrifícios impostos por mais um programa de ajuste estrutural (agora forçado pela queda dos preços do petróleo) foram consideráveis, em especial no que diz respeito ao nível de emprego e aos rendimentos do trabalho. Entre 1985 e 1986, houve demissões em massa e, em alguns setores-chave da indústria, as reduções da força de trabalho foram significativas, chegando a mais de 25%, no período 1981-86. No mesmo intervalo, a taxa média de redução do emprego industrial foi de 11% (tabela 3). Já o salário real caiu entre 6% e 11%, somente no ano de 1986³.

2. Como observam Lustig e Ros (1998, p. 507), apesar da rápida expansão das exportações não-petrolíferas, em 1983 e 1984 (32,5% e 20,6%), em 1985, a proporção das exportações de petróleo e derivados ainda era muito alta em relação ao total exportado, em torno de 68%; já as receitas provenientes da atividade petrolífera correspondiam, na mesma época, a mais de 25% do total da arrecadação fiscal.

3. Chama atenção, no longo período de ajuste que durou de 1983 a 1988, o aumento pronunciado da concentração de renda nos estratos superiores, processo que desde então não se reverteu. Essa distribuição regressiva da renda, junto com os cortes efetuados no gasto social, a partir de 1983, deixou suas seqüelas nos indicadores sociais e de pobreza do México. Citando estatísticas oficiais, Lustig e Ros (1998, p. 507) observam que, em 1984, por exemplo, a pobreza dita *moderada* passou de 34,2% para 39,4%, enquanto a pobreza *extrema* aumentou de 23,3% para 27,8%, no mesmo período, recuando para 24,6% em 1992.

A participação da massa de salários no produto bruto reflete de maneira ainda mais clara a concentração de renda que ocorreu na economia mexicana. Assim, para o período citado (1983-88), a participação dos salários no PIB caiu de 29,4% para 25,9%. Nos dois anos seguintes (1989 e 1990), os percentuais seriam ainda menores: 15,8% e 15%, respectivamente (Ferreira Jr., 1994, p. 167).

TABELA 3
Emprego industrial no México, 1982-86

Setores	1981	1986	Varição (%)
Alimentos e bebidas	154.837	149.175	- 3,7
Têxtil	59.558	50.522	-15,2
Madeira	36.804	34.730	- 5,6
Química	61.655	59.400	- 3,7
Minerais não-metálicos	44.883	41.991	- 6,4
Siderurgia	85.964	78.676	- 8,5
Metal-mecânico	28.319	20.218	-28,6
Maquinaria	6.786	5.624	-17,1
Material elétrico	41.772	28.158	-32,6
Transportes	6.724	5.002	-25,5
Automobilística	59.070	46.909	-20,6
Fármacos	24.800	22.740	- 8,3
Total	616.446	548.307	-11,1

Fonte: Veltmeyer, Petras e Vieux, 1997, p.147.

Em 1987, mesmo com o fracasso do ajuste, fatores positivos, como uma pequena recuperação dos preços internacionais do petróleo, o restabelecimento dos superávits na conta corrente do balanço de pagamentos, que variou positivamente em torno de 4% (Lustig e Ros, 1998, p. 505), o fortalecimento das reservas internacionais e uma modesta recuperação da atividade econômica proporcionaram algum alívio. Persistiam, no entanto, a fragilidade financeira e o regime de alta inflação. A persistência do primeiro aspecto ficou evidente quando do “ataque especulativo” contra o peso mexicano, ocorrido após uma brusca queda da Bolsa de Valores, em outubro do mesmo ano. Ora, com reservas de divisas fortalecidas, um acordo histórico de financiamento contingente com o FMI e a garantia do Banco Mundial (Bird) de um aporte de ajuste estrutural e setorial⁴, a corrida contra o peso mexicano parecia surpreendente. Contudo, ela passou a ser o principal argumento do governo – para o qual a volatilidade de expectativas manifestada no “ataque” teria sido provocada pela alta taxa de inflação – para que se desse prioridade à luta contra o processo inflacionário (Lustig e Ros, 1998).

De toda maneira, era premente o problema da escalada da inflação, juntamente com fatores propícios à sua aceleração, como observa Ros (1997):

4. De fato, pela primeira vez em sua história como agência financeira multilateral, o FMI aceitou que fosse incluída nesse acordo uma cláusula sobre financiamento contingente, pela qual, caso os preços internacionais do petróleo caíssem para menos de US\$ 9 o barril, deveriam ser aportados US\$ 720 milhões adicionais à economia mexicana. Também pela primeira vez, considerou-se a possibilidade de se afrouxar as metas fiscais, caso a taxa de crescimento real caísse para abaixo de determinado nível. No caso do Bird, tratou-se de um aporte de US\$ 230 milhões (Lustig e Ros, 1998, p. 510).

"Diante de uma nova desvalorização cambial em dezembro, bem como de uma demanda ainda maior na frequência de ajuste salariais – que, com a aceleração inflacionária, a partir de 1982, havia passado de anual para trimestral –, a hiperinflação se convertia, assim, em ameaça real. Foi nesse contexto que a balança terminou por pender em favor de um novo esforço de estabilização e, igualmente, de uma estratégia diferente de política antiinflacionária" (p. 78)⁵.

A estratégia diferente de política antiinflacionária seria, como se verá a seguir, o Pacto de Solidariedade Econômica (Pacto de Solidaridad Económica – PSE). A retórica oficial – à época vivia-se no México a transição do governo Miguel de la Madrid para a gestão de Salinas de Gortari – evocava o restabelecimento das condições de crescimento a longo prazo, a ser obtido mediante políticas monetária e fiscal restritivas aliadas à liberalização comercial, o eixo do novo estilo de desenvolvimento.

O PSE foi lançado em 1987 (e renovado seguidas vezes) por meio de um acordo no qual sindicatos oficiais, representações de empresários e governo comprometiam-se com um programa que combinava elementos ortodoxos e heterodoxos para reduzir a inflação. O PSE propiciou, basicamente, a adoção de medidas de desindexação dos preços-chave da economia (salários, tarifas públicas e taxa de câmbio, com o compromisso firmado de controle dos principais preços do setor privado), bem como de outras de caráter fiscal, além de iniciativas para acelerar o processo de liberalização do comércio exterior.

Deve-se esclarecer, desde logo, que uma política de estabilização **heterodoxa** não deixa de contar – contrariamente ao programa ortodoxo, que concentra sua atenção nos instrumentos de política fiscal e monetário-cambial – com um componente de política de preços e rendas, dado que se considera a existência de um elemento importante de inércia em regimes de inflação elevada. Nesses regimes, as pressões inflacionárias fazem com que a oferta monetária, mesmo não se tornando passiva, converta-se em endógena e, como argumenta Ros (1997):

"(...) determinada simultaneamente com a taxa de inflação, (...) escapa, em grande parte, ao controle das autoridades monetárias. Devido a essas interações e à inércia inflacionária decorrente, qualquer esforço de estabilização baseado em apenas um instrumento de política – seja fiscal, monetário ou cambial – estará fadado ao fracasso, à ineficiência ou ineficácia" (p. 90).

5. Da mesma forma, como observa Damill *et al.* (1992, *apud* García, 1993), "(...) os sucessivos programas e medidas de estabilização implementados no período 1982-87 têm êxito em ir reduzindo o grau de exposição externa e fiscal, mas leva mais de seis anos de profundos ajustes o logro de um quadro macroeconômico diferente, que permita ao México subtrair-se de um marco de intensas restrições, fragilidade financeira, instabilidade e incerteza" (p. 167).

A ênfase dada à desindexação pela abordagem heterodoxa de combate à inflação – um dos claros intentos do PSE –, que realimentaria o processo de inércia, baseia-se também nas noções de **formação de expectativas** e de **estrutura intertemporal de contratos**. Assim, como destaca Córdoba (1991, *apud* García, 1993):

"(...) uma vez que as pautas inflacionárias dominam a conduta econômica, há dois fatores que geram uma inércia inflacionária. Em primeiro lugar, a **formação de expectativas** altistas se alimenta da inflação passada. Sobre uma base **subjéctiva** – a percepção e conduta de cada agente – tende-se então a reproduzir, como mínimo, a inflação passada. Em segundo lugar, existe um fator objetivo: a estrutura intertemporal dos contratos de toda a economia. A revisão periódica dos contratos individuais tende a **manter** a inflação **passada** e, em muitos casos, a incrementar a variação em preços **relativos**, o que acrescenta as pressões de preços. Por conseguinte, todo intento de reduzir a subida de preços através do controle da demanda nominal agregada gera um sério impacto recessivo e fortes custos sociais que terminam questionando a viabilidade do ajuste. Por isso que no México considerou-se imprescindível complementar a disciplina fiscal e monetária com uma política de rendas orientada para desconectar as pressões inflacionárias **inerciais**" [grifos do autor] (p. 181).

As bases para o aprofundamento da abertura comercial e financeira já estavam colocadas no referido pacto – como sinalizava, a partir de 1988, a definição da **âncora** cambial para o controle da inflação –, da mesma forma que ficava cada vez mais evidente o peso do apoio externo à estratégia de estabilização.

Com efeito, uma das prioridades do governo Salinas era a retomada dos fluxos de capital externo, o que implicava cessar as transferências negativas de recursos internos, que vinham se processando em seqüência desde a crise de 1982. Reverter essa tendência era premente, de maneira que o México, como apontam Lustig e Ros (1998):

"(...) não se visse obrigado a gerar grandes superávits comerciais para financiar o serviço da dívida e a fuga de capitais. Tampouco podia confiar em altas taxas reais internas de juro para impedir a fuga de capitais e atrair capitais novos, já que isso poderia pôr em perigo a situação fiscal. Se se pretendia reverter tal tendência, era essencial centrar os esforços em três frentes: a redução do serviço da dívida, o alento à repatriação de capitais e a atração de novos investimentos estrangeiros" (p. 511)⁶.

6. Segundo os mesmos autores, no período 1982-88, o montante de recursos líquidos anualmente transferidos foi equivalente a 6% do PIB (Lustig e Ros, 1998, p. 511). O próprio esforço do PSE – implementado sem a ajuda do FMI – drenou as reservas de divisas disponíveis: de estimados US\$ 13,7 bilhões, quando de seu lançamento (alcançariam US\$ 16 bilhões pouco depois), para cerca de US\$ 6 bilhões um ano depois. Ou seja, as políticas adotadas "custaram" aproximadamente US\$ 10 bilhões (Lustig e Ros, 1998, p. 510).

A redução do serviço da dívida externa seria alcançada em 1989, após quatro reprogramações: em 1983, 1984, 1986 (no âmbito do Plano Baker) e em 1987, ou seja, após praticamente uma década de punção externa e conseqüente despoupança que impediam a recuperação econômica do México e, como pareciam colocar os potenciais investidores estrangeiros, minavam a “confiança internacional” no país. Assim, passadas as reprogramações e diversas experiências no campo da macroeconomia financeira, chegou-se, entre 1989-90, ao Plano Brady⁷, uma nova estratégia de reprogramação na qual tinha papel fundamental a redução tanto do capital principal como do serviço da dívida (Lustig e Ros, 1998). O México foi o primeiro signatário do acordo, e certamente eram maiores as esperanças tecnocráticas no incremento da confiança do setor privado e no estímulo à repatriação de capitais – que, por seu turno, levariam a uma queda dos juros internos, permanentemente altos, fomentando o crescimento – do que na poupança de divisas que o acordo proporcionava: às taxas de juro de 1990, tratou-se de um montante de cerca de US\$ 1 bilhão ao ano para os primeiros cinco anos, ou cerca de 10% do serviço da dívida (Lustig e Ros, 1998, p. 512).

O alento à repatriação de capitais e a atração de novos investimentos seriam considerados no rol de medidas de liberalização comercial e financeira. Essas, além da premente necessidade de crédito comercial externo e de novas fontes de capital em geral, também foram motivadas por considerações sobre a capacidade da economia mexicana, caracterizada por regimes comercial e de investimento estrangeiro “protecionistas”, de enfrentar (e, principalmente, recobrar-se de) choques externos. À época, tinha-se como referência a penúria financeira provocada pela crise de 1982, que cobrou maior diversidade de fontes de recursos estrangeiros e agilidade nas mudanças de sua estrutura produtiva⁸. Por fim, a própria inspiração do ajuste orientado para fora impunha uma menor interferência estatal no comércio exterior e a direção do setor privado na atração de novos investimentos.

7. “As políticas de ajuste neoliberal (...) passaram por duas inflexões importantes: o Plano Backer (1985), que colocava a necessidade de pensar a estabilização juntamente com o crescimento, convidando as agências financiadoras internacionais e os bancos comerciais a financiarem os ‘esforços’ de ajuste e as reformas estruturais de maior maturação; e o Plano Brady (1990), que reconhecia a inevitabilidade de uma renegociação do pagamento das dívidas como forma de desafogar financeiramente os países devedores” (Soares, 1995, p. 8).

8. “As exportações e o volume de produção tinham que se moldar com maior rapidez às mudanças nos preços relativos, já que, quanto mais lenta era a reação; mais negativo resultava o impacto na produção frente a uma comoção externa adversa. Se a produção nacional não podia substituir as denominadas ‘importações competitivas’, a taxa de crescimento do PIB devia tornar-se mais lenta” (Lustig e Ros, 1998, p. 514).

A política de liberalização comercial e financeira inicia-se em 1985, ainda durante a gestão de Miguel de la Madrid. A base das considerações sobre as mudanças na economia mundial e das novas estratégias de crescimento teve como elementos essenciais, portanto, a liberalização do comércio exterior, a eliminação de restrições à propriedade estrangeira e a adaptação das leis mexicanas às normas internacionais na matéria. Também foram tomadas medidas institucionais como a adesão ao Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (General Agreement Trade and Tariffs, GATT, na sigla em inglês), em 1986, e a assinatura de um acordo de livre comércio com os Estados Unidos (Lustig e Ros, 1998), que prenunciaria o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (North American Free Trade Association, Nafta, na sigla em inglês), ao qual o México aderiu em 1994.

Em meados de 1985, foram reduzidos os requisitos de licenças a 37,5% do valor importado, redução que prosseguiu entre 1986 e 1987. A partir daí, o processo de abertura comercial entra em uma espécie de segunda fase, diretamente conectada ao PSE. De fato, era clara a funcionalidade do Pacto de Solidariedade Econômica às metas de maior inserção internacional e busca de apoio externo. Ao mesmo tempo, as condições de maior abertura beneficiavam o próprio ajuste, como observa Ferreira Jr. (1994):

“Permitiu-se, no decorrer do exercício do plano de estabilização, uma valorização do peso, de maneira a baratear as importações e forçar a estrutura dos preços relativos – via diminuição dos custos e aumento da pressão competitiva sobre os mercados internos – em direção da estabilização da inflação. (...) O ‘deslizamento’ do peso frente ao dólar forneceu a disciplina sobre os preços internos adequada à contração do índice de inflação. Em resumo, o México possuía reservas cambiais suficientes para incrementar o volume de importações de maneira a pressionar a estrutura de preços relativos na direção da estabilidade, tanto dos bens de consumo quanto – com importações de insumos – pelos custos de produção; além disso, como os preços controlados carregavam uma margem alta de sobre-preço (*sic*), seria possível assimilar sua progressiva eliminação sem pressionar as estruturas de custo do setor privado. Por outro lado, a eliminação de controles sobre as importações permitia maior rapidez na oferta dos bens que tivessem seu preço interno maior que os preços internacionais. Todas as medidas de política econômica, portanto, faziam convergir as expectativas dos agentes econômicos na direção da estabilidade dos preços relativos. Adicionalmente, a liberalização com respeito ao ingresso de capital externo, em busca de valorização no mercado financeiro local, permitia fechar o hiato negativo do balanço em conta corrente (...)” (p. 126).

Em 1988, a tarifa máxima foi reduzida de 100% para 20% e o número de restrições quantitativas, de 1200 para 325 (cerca de 20% das importações totais). Durante o ano de 1989, mais treze itens foram ex-

cluídos da lista de restrições, seguidos de mais 106 no ano seguinte (Aspe, 1993, p. 157). Ainda como parte do esquema de liberalização, foram eliminados durante o primeiro semestre de 1988 os preços oficiais e as licenças de importação – sendo substituídos pela legislação *antidumping* acordada no GATT – para todos os artigos, excetuando-se petróleo, alguns produtos agropecuários, farmacêuticos e da indústria automotiva – neste último caso, uma sorte de reserva de mercado (em pleno surto liberalizante...) para o setor, composto principalmente por empresas multinacionais (tabela 4). A produção nacional coberta por licenças de importação passou de 92,2%, em 1985, para 19%, em 1990 (Lustig e Ros, 1998, p. 515). Uma política “significativamente acelerada”, sem dúvida.

Seguindo o rumo da liberalização comercial, a partir de 1984-85 foram sendo afrouxadas as restrições dos marcos reguladores dos investimentos estrangeiros, de tal forma que em 1989 já se dispunha de um novo conjunto de normas que punham de lado toda a regulamentação anterior. Em 1990, decidia-se formalmente pela (re)privatização dos bancos assumidos pelo Estado após a crise de 1982.

TABELA 4
Estrutura tarifária do México, 1982-91 (anos selecionados)

	1982	1986	1989	1990	1991
Número de itens	8.008	8.206	11.838	11.817	11.812
Tarifa média (%)	27,0	22,6	13,1	13,1	13,1
Tarifa média ponderada (%)	16,4	13,1	9,7	10,5	11,1
Número de taxas	16	11	5	5	5
Tarifa máxima (%)	100	100	20	20	20

Fonte: Aspe, 1993, p. 158.

3 EVOLUÇÃO DA ECONOMIA E TRANSFORMAÇÕES ESTRUTURAIS ENTRE 1988 E 1995

Completaria o reestabelecimento da assim chamada “confiança internacional” um expressivo programa de privatizações, empreendido pelo governo mexicano desde meados da década de 80, com a liquidação de várias companhias de menor porte – somente na gestão Salinas é que foram apreciados os casos mais complicados de privatização de companhias paraestatais, como as empresas Teléfonos de México, Aeroméxico e Mexican Airlines, Sidermex, Compañía Minera de Cananea, Conasupo (cereais e laticínios), Altos Hornos de México, Grupo Industrial NKS (metal-mecânica), Fermentaciones Mexicanas (fertilizantes), bem como os bancos comerciais que haviam sido nacionalizados na crise de 1982 (Aspe, 1993; Hoshino,

1996). No global, da experiência mexicana de privatização restaram, em 1995, cerca de 200 das 1155 empresas existentes em 1982 (Aspe, 1993; Ferreira Jr., 1994).

Apesar da primazia do componente de ajuste fiscal de que se revestiu o processo de privatização no México, sob o governo de Salinas de Gortari, – primazia que deixava ainda mais evidente a urgência dos gestores da economia em conservar o equilíbrio das contas públicas a todo custo –, também subjazia ao processo um item de questionamento dos limites e capacidades futuras do Estado mexicano⁹. Assim, da estratégia de desestatização fizeram parte também a restrição à ação pública quanto à eliminação de subsídios e à contração do investimento público¹⁰, reformas administrativas, descentralização e o prosseguimento da promoção daquelas exportações feitas por empresas que eram objeto de subsídios cruzados através da proteção nacional (Peña, 1997; Lustig e Ros, 1998).

De fato, as providências em termos de preços e renda foram efetivas no combate à inflação, e conduzidas com surpreendente êxito, mesmo para os formuladores do pacto. As metas programadas para um ano de PSE – inflação de 1% a 2% ao mês – foram alcançadas já no terceiro trimestre de 1988 (Ros, 1997, p. 84) e, em 1989, a inflação média anual foi de 20%. A economia respondeu positivamente à estabilização: já em 1988 a atividade se recuperava, proporcionando uma taxa de crescimento de 1,3%. Entre 1989 e 1999, prosseguiu o crescimento a taxas superiores a 3% ao ano, expandindo-se também o consumo e o investimento privados, conforme mostram os dados da tabela 5.

“Para o período 1988-94, como observam Rendón e Salas (1996, p. 81), o ritmo de crescimento do PIB mexicano acompanha a trajetória de um típico ciclo de negócios: da recuperação, iniciada ainda em 1987, avança-se até 1990, quando se atinge o ritmo máximo; a partir desse ponto, o crescimento declina. Não declinaram, contudo, as esperanças da tecnocracia e governo mexicanos nas virtudes da economia ‘liberalizada’, ainda que não parecessem existir evidências substanciais que assegurassem o início de uma fase de crescimento estável e sustentado do produto” (Ferreira Jr., 1994, p. 81).

Com efeito, como ressalta Dedecca (1997), uma das características das novas medidas econômicas em curso é sua incapacidade de gerar crescimento econômico a taxas significativas. A partir de dados sobre a formação bruta de capital fixo para o México, que permaneceu em níveis baixos para todo o período 1981-95, o autor ressalta a dificuldade da

9. Cf. Nota 1.

10. Inclusive no setor de petróleo, e de uma maneira tão radical que, entre 1982 e 1989, a quilometragem de poços perfurados diminuiu de 1023 para 300 (Peña, 1997, p. 148).

recuperação econômica em fomentar um processo de crescimento sustentado, a médio e longo prazo, de vez que os investimentos permaneceram relativamente baixos durante os bons momentos econômicos da década de 90, impossibilitando, por conseguinte, a construção de uma capacidade criadora de maior potencial produtivo no futuro.

TABELA 5
Desempenho macroeconômico do México, 1988-95 (variações anuais em %)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
PIB	1,3	3,3	4,5	3,6	2,8	0,6	3,0	(7,0)
1980=100	108,3	111,9	116,9	121,2	14,5	125,3	129,0	120,0
Inflação								
Média anual	114,2	20,0	26,7	22,7	15,4	9,8	7,0	35,0
Dez./dez.	51,7	19,7	29,9	18,8	11,9	8,0	7,1	52,0
Demanda privada								
Investimento	10,2	7,5	13,3	13,0	15,8	(0,6)	7,9	(33,9)
Consumo	1,8	6,8	6,1	4,9	3,9	0,2	3,7	(12,9)
Setor externo								
Exportações	11,2	14,7	15,6	4,9	8,2	12,3	17,3	30,5
Exportações não petrolíferas	26,4	13,8	12,1	12,8	9,8	17,4	20,2	(36,3)
Importações	49,5	23,8	19,5	20,2	24,2	5,3	21,3	(8,6)
Balança comercial	0,3	0,4	(0,9)	(7,3)	(15,9)	(13,5)	(18,5)	(7,1)
Contas correntes	nd	(5,8)	(7,5)	(14,6)	(24,4)	(23,4)	(29,4)	(0,7)
Reservas internacionais brutas	6,6	6,6	10,2	17,5	18,6	24,5	6,1	15,7
Superávit fiscal	8,4	8,3	8,0	5,5	5,9	3,9	2,4	5,6
Taxas de juros CETES (mensal) (a)								
Nominal	69,2	45,0	35,6	19,3	15,7	15,2	14,2	48,6
Real	29,2	29,9	18,1	4,4	1,6	7,0	6,6	4,0
Dívida externa	(6,6)	(5,1)	9,4	11,7	0,9	12,1	8,0	19,6
Dívida externa – setor público	(0,5)	(6,0)	2,2	2,8	(5,3)	3,8	8,5	18,1

Fonte: PIB: Zapata, 1997, p. 105; demais indicadores: Lustig e Ros, 1998, p. 505. Elaboração própria.
Obs.: (a) Certificados do Tesouro Mexicano.

Tampouco foi reduzida, ao contrário do que estipulava a tese pró-liberalização, a fragilidade externa da economia mexicana. Ao contrário, ampliava-se a brecha externa surgida dos efeitos combinados da política de abertura comercial e da estabilização "ancorada" no câmbio, que ampliaram o nível de importações e a poupança externa – o que, por sua vez, modificou a situação das contas correntes mexicanas de superavitária para deficitária (tabelas 5 e 6).

Ora, esses foram certamente os efeitos da escolha entre equilíbrio (mesmo que temporário) das finanças públicas, com controle do processo inflacionário, e crescimento sustentado, advindo de recuperação das bases

de financiamento da economia. Como observam Braga, Cintra e Dain (1995), se o superávit fiscal na economia mexicana:

"(...) consolidou condições de estabilidade e confiança, evitando pressões de demanda sobre preços, oferta monetária e taxa de câmbio. Isso ocorreu em prejuízo das políticas de desenvolvimento industrial e de elevação da produtividade requeridas para solucionar o déficit da balança comercial com o decorrer do tempo. Assim, as bases econômicas para um crescimento sustentado e com estabilidade de preços e de câmbio não foram implementadas. O superávit fiscal ocorreu em prejuízo do investimento público e do processo de modernização da estrutura produtiva, gerando novas pressões sobre o ajuste externo e sobre a própria estabilidade monetária" (p. 604-5).

Um exame mais cuidadoso do desempenho da indústria mexicana na década de 90 pode fornecer informações interessantes sobre a desarticulação intersetorial ocorrida após o ajuste estrutural. São evidentes os vazamentos da recuperação econômica para o exterior, expressos no aumento do volume de importações (tabela 6) e, principalmente, na natureza destas – destinadas, em boa medida, ao setor de produção de bens duráveis. Quanto aos outros setores, no período 1991-94, o aumento da produção industrial não recompôs os níveis de 1990, concentrando-se na indústria de alimentos, bebidas e tabaco (13%). Essa recuperação foi ainda mais limitada nos segmentos de metalurgia básica e minerais não-metálicos. Os setores de química e petroquímica, marcados pela presença importante da atividade de extração de petróleo, bem como o de produtos metalúrgicos, maquinaria e equipamentos, tampouco retomaram os níveis de 1990 (tabela 7).

TABELA 6
Evolução dos principais agregados macroeconômicos da balança de pagamentos do México, 1989-95 (US\$ milhões)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Contas correntes	-5.825	-7.451	-14.888	-24.442	-23.400	-28.784	-654
Comercial	405	-881	-7.279	-15.934	-13.481	-18.465	7.088
Exportações (FOB)	35.171	40.711	42.687	46.196	51.885	60.882	79.542
Importações (FOB)	34.766	41.592	49.966	62.130	65.366	79.347	72.453
Serviços	-672	-2.229	-2.090	-2.684	-2.529	-2.589	1.241
Capitais	1.863	9.284	25.320	26.467	32.585	11.555	15.311

Fonte: Dedecca, 1997, p. 14.

TABELA 7
Produção industrial do México, segundo setores de atividade, 1990-95
(1990=100)

	1991	1992	1993	1994	1995
Indústria de transformação	99,4	96,5	91,4	95,4	102,5
Minerais não-metálicos	108,5	110,8	113,6	117,2	96,3
Metalurgia básica	82,3	71,7	65,7	70,5	92,8
Metálicos/maquinaria/equipamentos	105,5	104,6	96,3	101,0	110,3
Química e petroquímica	95,9	89,8	84,4	89,0	102,5
Madeira e derivados	91,5	84,5	79,4	81,2	72,9
Papel e derivados	91,5	84,2	77,1	75,4	91,0
Têxtil, vestuário e couro	92,0	84,6	75,9	71,6	62,4
Alimentos, bebidas e tabaco	105,6	108,5	108,3	113,4	110,8
Outras indústrias	106,0	107,2	95,1	99,5	83,2
Maquiladoras	101,1	104,3	109,5	121,1	141,5

Fonte: Dedecca, 1997, p. 13.

As *maquiladoras* – indústrias processadoras de componentes importados (ver quadro) –, bem como os setores de exportações manufatureiras ligadas a redes internacionais de comercialização, com alto grau de envolvimento intrafirmas, que compõem as empresas transnacionais (e as empresas mexicanas internacionalizadas), por seu turno, cresceram a um ritmo considerável durante o período em questão. Algo perfeitamente compreensível, sem dúvida: se houve uma categoria de empresa que, do ponto de vista microeconômico, apresentou um bom desempenho após a abertura, esta foi a grande empresa multinacional, dotada de maiores capacidades para absorver (e obter benefícios mais rapidamente de) mudanças de regime comercial e para explorar redes internacionais (Lustig e Ros, 1998). Contudo, como salienta Alarcón (1995), o processo de abertura comercial no México:

“(...) expôs os produtores nacionais à competição internacional em condições muito vulneráveis. Suas possibilidades de responder ao fito de maior competitividade, com novos investimentos para incrementar sua produtividade, atualizar seus métodos produtivos, inovar etc. viam-se contrariadas por uma política macroeconômica recessiva, com altas taxas de juros e deterioração da infra-estrutura produtiva” (p. 168).

De fato, o México adotou **uma política macroeconômica recessiva**, que, a título de fazer retroceder a inflação, implementou um regime cambial artificialmente valorizado, o que ficou evidente diante das várias modificações que sofreu o câmbio ao longo do período 1988-94 (tabela 8), bem como insistiu num ajuste fiscal custoso para boa parte dos mexicanos, que reduziu os salários contratuais, em 1987, para níveis de 30% a 40% abaixo dos de 1982, redução que foi ainda mais pronunciada para o salário mínimo (Ros, 1997, p. 87) e aumentou diversas tarifas.

QUADRO
A indústria *maquiladora* de exportação

As indústrias *maquiladoras* de exportações (IMEs) surgiram em meados da década de 60 como plantas de montagem (*ensamble*) instaladas na fronteira do México com os Estados Unidos, no âmbito do Programa Nacional Fronterizo (Pronaf) e Programa Industrial Fronterizo (PIF). A razão imediata do governo mexicano para a implementação das *maquilas* foi o impacto da interrupção do programa Bracero pelo governo norte-americano, o que desalentou um grande contingente de trabalhadores mexicanos – buscava-se, assim, suavizar um problema de cunho regional ligado ao desemprego. O novo programa permitia a livre importação de equipamentos e materiais, bem como que a propriedade das empresas ali instaladas (mais precisamente, numa faixa de 20 quilômetros a partir da fronteira) fosse de capital 100% estrangeiro. À época dirigiram-se à região basicamente empresas norte-americanas – de cujo governo, que tinha interesse em reter os fluxos migratórios de mexicanos para o seu território, obteve-se a contrapartida da implementação das cláusulas 806.30 e 807.00 em seu código aduaneiro, mediante as quais se permitia, em alguns casos, a aplicação de tarifas de importação somente sobre o valor agregado no exterior.

A evolução da IME no México, matizada pelo papel variável a ela designado na organização produtiva dos Estados Unidos – de que depende parte significativa da atividade das *maquiladoras* –, apresenta duas fases. A primeira transcorre da década de 60 até 1982, apoiando-se na recepção de pequenos segmentos de processos produtivos realizados no exterior, estando o desenvolvimento das *maquilas* marcado pela variação da produção industrial norte-americana. Também marca essa fase a relativa marginalidade a que estava entregue o programa *maquilador* frente à estratégia (ainda dominante) de substituição de importações sustentada pelo complexo petrolífero, ao mesmo tempo em que ficavam mais evidentes as contradições entre essa estratégia e a das IMEs, expressas, por exemplo, no âmbito das políticas econômicas. A segunda fase (1982-93) foi impulsionada pela reestruturação dos ramos automotivo, eletrônico e de confecção dos Estados Unidos. Essa mudança na fonte de estímulos, além de acelerar seu crescimento, tornou a *maquila* menos sensível às recessões econômicas daquele país. No entanto, persistem as dependências, evidentes em alguns dados: em 1995, 47% da atividade *maquiladora* estava em mãos de capital estrangeiro, basicamente dos Estados Unidos, que também são o principal sócio comercial do México, destinatário de 69% das exportações e provedor de 63% das importações mexicanas. Já o México é o terceiro maior sócio comercial dos norte-americanos. Por outro lado, tem-se que, com a reestruturação da indústria norte-americana na década de 80 – que marcou também o surgimento das “*maquilas* de segunda geração” – há uma forte evidência das inter-relações IME/indústria norte-americana, dentro de uma estratégia de realocação por parte desta última.

De seu surgimento até os primeiros anos da década de 80, as IMEs foram relativamente homogêneas, consistindo seu processo produtivo em simples montagem de componentes oriundos da empresa matriz estrangeira, com tecnologias rudimentares e uso intensivo de força de trabalho predominantemente feminina. Nessa mesma década, com a abertura externa promovida pela nova política comercial (a mudança para a orientação exportadora por parte das autoridades econômicas mexicanas), a estrutura industrial mexicana – aqui incluídas as IMEs – passou por um processo de reconversão técnica e orientação comercial. Assim, as “*maquiladoras* de segunda geração” passaram a se distinguir em vários tipos de plantas, com diversos graus de complexidade produtiva, inovações tecnológicas em equipamentos e processos, desenvolvimentos organizacionais e mudanças nas estruturas hierárquico-funcionais e flexibilidade do trabalho. Também carregaram um processo de desconcentração industrial pelo qual parte das antigas plantas *maquiladoras* deslocou-se da região fronteiriça para o interior do México. As reconversões nos processos produtivos refletiram-se na composição do valor bruto da produção em valores constantes. O valor agregado pelas *maquilas* (formado basicamente pelos salários) diminuiu sua participação frente aos progressos tecnológicos, o que resultou numa menor quantidade de trabalho por unidade de produção. Atualmente, o dinamismo das *maquilas* se expressa em sua crescente importância relativa na economia mexicana, como evidenciam as seguintes estatísticas: a) há vários anos a IME figura como a segunda fonte de divisas para o México, ficando atrás apenas do petróleo (US\$ 5,8 e US\$ 6,5 bilhões, respectivamente); b) o aumento do número de estabelecimentos *maquiladores* não tem comparação com outra atividade manufatureira, tendo passado de 582, em 1982, para 3205, em março de 1996; c) a taxa de absorção de mão-de-obra nas IMEs supera, em muito, o emprego gerado pelos demais setores econômicos: em 1994 representava 41,7% da PEA industrial nacional; e d) a complexidade e modernização produtiva das IMEs já a converteu em um modelo de industrialização em âmbito nacional.

Fontes: Canuto, 1993; Carrillo e Aguilar, 1998; CEPAL, 1996; Ferreira Jr., 1994.

TABELA 8
Ajuste fiscal e câmbio real no México, 1988-95

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994 ⁽¹⁾	1995 ⁽¹⁾
Ajuste fiscal								
Superávit primário (%)	8,4	8,3	8,0	5,5	5,9	3,9	2,4	5,6
NFSP (%)	(7,5)	(14,1)	(16,9)	(8,6)	(8,5)	(9,6)	(16,0)	(16,0)
Realinhamento do câmbio								
Câmbio real (1980=100)	77,4	83,5	83,0	91,1	96,8	103,2	97,2	60,0
Taxa de desvalorização (%)	21,7	7,8	(0,6)	9,8	6,3	6,5	(5,7)	(38,3)

Fonte: Lustig e Ros, 1998, p. 522.

Obs.: (1) Dados preliminares.

Foram adotadas **altas taxas de juros**, porque o governo, para manter o equilíbrio fiscal num cenário de valorização cambial e contínua necessidade de capitais externos, como mencionado antes, conservava altas suas taxas de juro (ver, novamente, a tabela 5), em especial as que remuneravam seus títulos para garantir também o afluxo daquele tipo de capital financeiro.

De fato, a entrada de capitais de carteira ampliou-se não só pela liberalização financeira promovida pelo governo Salinas, mas atendeu também a outras determinações, particularmente a queda das taxas de juros nos Estados Unidos (tabela 9). Além disso, ocorre que, desde o início da década, o México, bem como os demais mercados considerados "emergentes", recebeu um grande volume de capitais de carteira, na medida que intermediários financeiros (como fundos mútuos, entre outros) buscavam rendimentos superiores aos dos mercados americanos. De modo que, incluídos os capitais repatriados – em menor proporção –, entre 1989 e 1993 a entrada bruta elevou-se de US\$ 3,5 bilhões para US\$ 33,3 bilhões (Lustig e Ros, 1998, p. 521)¹¹. Fundamentalmente, tratava-se de capitais de curto prazo, voláteis, em busca de lucros financeiros rápidos, fazendo sobressair o elemento transitório – e, portanto, desvinculado das reformas – sobre o permanente (de médio/longo prazo) do financiamento externo da economia mexicana.

E foi essa volatilidade que, associada à dependência externa continuada, deu início à crise cambial de 1994, que resultou no abandono da banda artificial de oscilação do peso mexicano e sua desvalorização de 3,34 para 6,24 pesos por dólar.

11. Mais precisamente, o ingresso de capitais novos no México passou de US\$ 3,4 bilhões, em 1990, para US\$ 28,4 bilhões, em 1993 (Lustig e Ros, 1998, p. 521).

TABELA 9
Choques externos e transferência líquida de recursos no México, 1988-95

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995(b)
Magnitude dos choques externos								
Preço médio do barril de petróleo para exportação (US\$ bilhões)	12,2	15,4	19,1	14,8	15,1	13,0	nd	nd
Exportações petrolíferas/exportações totais (%)	32,6	22,4	24,8	19,2	18,0	14,3	12,2	10,6
Taxa de juro preferencial nominal – EUA (%)	9,3	10,9	10,0	6,3	6,0	nd	nd	nd
Termos de intercâmbio (a)	60,5	64,5	67,9	65,0	63,9	62,1	nd	nd

Fonte: Lustig e Ros, 1998, p. 508.

Obs.: (a) Ajustados pelas variações das taxas de juro (1970=100). (b) Dados preliminares.

A crise do peso mexicano foi a primeira entre as economias "emergentes", num quadro internacional de globalização financeira e produtiva. Em termos da condução de políticas monetário-cambiais, foi uma clara consequência do erro de política econômica, expresso na excessiva confiança na valorização cambial e em ajustes patrimoniais do tipo *once and for all* (receitas geradas da privatização) combinada com uma verdadeira permissividade das autoridades monetárias com relação ao tipo de capital externo que invadia a economia mexicana¹².

O que sobreveio foi um constante aumento da dívida pública interna mexicana (basicamente em títulos públicos, como forma de conter a base monetária e as pressões inflacionárias), ao mesmo tempo em que a conta de capitais, aberta e integrada ao circuito financeiro internacional, seguia financiando os déficits da balança comercial. Tais processos, contudo, davam-se num ambiente de crescente "desconfiança" dos investidores externos – em sua maioria detentores de capitais de curto prazo – quanto à estabilidade da economia mexicana, o que culminou em sua fuga entre fins de 1994 e o início de 1995, desencadeando pressões para a alta dos juros e a desvalorização cambial – ademais já "requerida" por eles há algum tempo. A essa altura tornou-se inevitável a crise de dezembro de 1994.

12. Como pondera Braga, Cintra e Dain (1995), "as finanças públicas, por um lado, foram favorecidas pelo movimento de capitais externos, que permitiram a estabilidade cambial, reduziram a taxa de juros real e o serviço da dívida pública. Por outro lado, a necessidade de esterilizar as reservas internacionais [emitindo moeda] gerou novos aumentos no estoque da dívida. Dessa forma, apesar da dramática redução da dívida pública ocorrida com o ajuste patrimonial do setor público, foram repostas novas pressões sobre as finanças públicas decorrentes da entrada de capitais" (p. 606).

"(...) na verdade iniciada no primeiro semestre, quando os desequilíbrios externos e internos geraram expectativas revelavam falta de confiança no peso, conduzindo à linha de crédito emergencial dos parceiros do Nafta (US\$ 6,3 bilhões) para evitar a 'quebra' do modelo. A crise tornou-se inexorável ao longo do ano, com a perda sucessiva de reservas, que culminou, em dezembro, com a desvalorização do peso e a extinção, na prática, do 'modelo de estabilização'. A instabilidade intrínseca ao modelo não pôde impedir a crise cambial e financeira, o desequilíbrio do balanço de pagamentos e o retorno do desequilíbrio fiscal (...), ainda que tenha tido êxito, por sete anos, na manutenção de uma baixa taxa de inflação, baseada na pura estabilidade monetária, mascarando crescentes desequilíbrios estruturais" (Braga, Cintra e Dain, 1995, p. 607-8).

Por fim, ocorre a deterioração da infra-estrutura produtiva, na medida em que o emprego da taxa de câmbio nominal, como base da estabilização, acarreta uma recorrente valorização real da moeda, dado que leva algum tempo para fazer diminuir a diferença entre a inflação interna e a internacional (Lustig e Ros, 1998). No caso do México, a valorização real do peso teve como resultado uma alteração na estrutura de preços relativos que, dada a "pressão competitiva" das importações, atuou contra os setores produtores de bens comercializáveis internacionalmente, que tiveram reduzidas suas margens de lucro (Ros, 1997). Daí a paralisação e, em alguns casos, redução, no México, das atividades agrícolas e da indústria manufatureira, frente à expansão do setor de não comercializáveis. De fato, foi para esse setor, juntamente com os mercados financeiros, que se dirigiu boa parte dos capitais externos.

Os mecanismos pelos quais se dá o processo anteriormente descrito permitem algumas asseverações teóricas, como fazem Lustig e Ros (1998):

"Contra o pano de fundo de um programa de estabilização baseado no câmbio, os expressivos ingressos de capital pressionam a favor de uma apreciação real da moeda. Na medida em que (e enquanto) seus efeitos monetários não são plenamente neutralizados, esses afluxos de capital expandem o crédito bancário interno. Parte dessa expansão se canaliza para o financiamento de novas instituições, mas outra parte (e, às vezes a mais significativa) termina alimentando um auge de consumo privado em meio a uma atmosfera artificial de bonança (...). Junto com a liberalização comercial, a apreciação real contribui para uma redução permanente da inflação, mas as expensas de modificar os preços relativos em detrimento dos bens comercializáveis. Essa mudança reduz a rentabilidade dos setores [produtores destes] bens, o que contribui para a queda da poupança das empresas. As firmas desses setores regem ante a queda das margens de lucro com aumentos defensivos de produtividade. Isso gera uma contração do nível de emprego, à raiz de que a produção interna é desalojada pelas importações (...)" (p. 523-4)¹³.

13. Aqui encontram-se delineados os contornos da chamada "enfermidade holandesa". A esse respeito ver Cárdenas, 1996, e Martins, 1999.

Vale ressaltar que tais aumentos de produtividade devem-se, em boa medida, desde 1987, à sorte de "efeito estatístico", devido ao fechamento de plantas produtivas, à desocupação de trabalhadores pouco qualificados e, ainda, ao avanço do setor exportador – basicamente aquele, como já foi mencionado, que participa das trocas intrafirma do circuito produtivo internacionalizado –, mais do que a um movimento mais amplo de modernização do parque industrial (Peña, 1997)¹⁴. Mais uma vez, destacam-se as vantagens dos ramos ligados à indústria integrada frente às unidades produtivas nacionais. Retoma-se nesse ponto uma questão de natureza macroeconômica: o impacto cambial sobre as cadeias produtivas da indústria nacional. Como afirma Tavares (1993):

"(...) aquela parte da economia mexicana já integrada ao mercado norte-americano de produtos e capitais, tanto pela presença intensa de filiais das empresas transnacionais na zona de fronteira quanto pelas novas perspectivas abertas pelo Nafta, pode continuar funcionando sob qualquer regime cambial, enquanto o diferencial de custos possa ser compensado pelos baixos salários da mão-de-obra e o risco de câmbio possa ser transferido às autoridades monetárias mexicanas" (p. 90).

A reboque da desarticulação industrial, o nível de emprego no México seguiu um movimento quase contraditório às metas governamentais de crescimento, como se verá a seguir.

4 EVOLUÇÃO DO EMPREGO E IMPACTOS DA LIBERALIZAÇÃO ENTRE 1985 E 1995¹⁵

O mercado de trabalho no México evoluiu em conjunto com a dinâmica do modelo de industrialização substitutiva de importações. Portanto, deve-se enxergá-lo à luz de um rápido crescimento populacional e da força de trabalho – esta última basicamente acompanhando os surtos de desenvolvimento do país. Assim, em 1950, o México era um país com boa parte de sua população localizada no meio rural. Trinta anos depois, contudo, o

14. O autor observa que entre as indústrias mexicanas a modernização constituiu uma exceção, realizada somente pelas poucas empresas exitosas, "exportadoras ou não, que, por iniciativa própria, o fizeram porque não houve nem há [no México], para além da retórica, uma política de mudança tecnológica. Abandonou-se desde 1985 a programação industrial e toda intenção de aplicar uma estratégia de fomento (...)" (Peña, 1997, p. 149-50). Ainda com relação ao tema da produtividade, o pesquisador Marcelo Prado Ferrari Manzano, com base na experiência brasileira (em muitos aspectos semelhante à mexicana, como se aborda a seguir), chama atenção para o fato de que, no atual contexto de abertura comercial e também financeira ("mundialização", cf. Chesnais, 1996), as empresas latino-americanas de porte podem estar "inflando" seus incrementos de produtividade por meio de ganhos nos mercados financeiros.

15. Para a elaboração desta seção, seguiu-se, em boa medida, Martins, 1999.

mexicano característico vivia em aglomerados urbanos (a Cidade do México é uma das mais populosas do mundo) e trabalhava nos crescentes setores industrial ou de serviços (Fleck e Sorrentino, 1994).

A crise econômica dos anos 80, bem como o subsequente período de estabilização, conduziram a mudanças expressivas na força de trabalho do país¹⁶. No curto prazo dos ajustes, as oportunidades de emprego reduziram-se, estabilizando-se em seguida. Ainda que o emprego assalariado tenha caído (tabela 9), uma queda pronunciada nos salários do setor formal, e ainda mais acentuada nos salários mínimos (tabela 10), fez estancar o desemprego naquele setor. O declínio no emprego assalariado foi mais do que compensado por uma expansão em outros tipos de ocupação. A indústria reduziu sua participação na criação de empregos, expandindo-se, por sua vez, o setor de serviços. Como observa Cárdenas (1996, p. 149), na dinâmica do emprego no México, na conturbada década de 80:

“(...) ajudaria também a extensa fronteira com os Estados Unidos, pois o fluxo de emigrantes para esse país cresceu significativamente durante a década dos anos 80, precisamente em consequência da crise, ainda que com a novidade de que já não se tratava exclusivamente de camponeses e mão-de-obra pouco qualificada, senão que nesses anos emigraram também professores primários [maestros normalistas] e outros profissionais” (p. 149).

Com efeito, o ajuste do mercado de trabalho nessa economia tem sido facilitado pelas migrações – para os Estados Unidos e dentro do México –, sejam sazonais, temporárias ou permanentes. Na década de 70, em média, 70 mil mexicanos foram admitidos anualmente como imigrantes permanentes nos Estados Unidos, contingente que aumentou para cerca de 240 mil, no período 1981-93. Como resultado, o número de mexicanos residentes naquele país duplicou, entre os anos 1980 e 1990, para cerca de 4,2 milhões, o equivalente a 5% da população mexicana à época (OECD, 1997, p. 77).

No caso da migração internacional, tiveram grande importância pelo menos três fatores: o aumento dos diferenciais de salário entre os dois países; o declínio de renda, experimentado por boa parte dos mexicanos após 1982; e a expansão importante da demanda por mão-de-obra de baixa qualificação e remuneração – incentivada pelos setores intensivos em trabalho nos Estados Unidos, no momento em que se deterioravam as oportunidades de emprego no México.

16. Algumas dessas mudanças já foram evidenciadas na tabela 3.

No caso das migrações internas, é importante apontar o recente e significativo processo de descentralização regional experimentado pela manufatura mexicana, no qual os estados do centro do país reduziram sua participação relativa no produto industrial (de 71%, em 1970, para 65%, em 1990) frente aos estados do Norte, que aumentaram sua participação de 23%, em 1970, para 30,3%, em 1990. Já os estados localizados no Sudoeste sofreram uma queda de 5,4% para 4,7% do produto industrial no mesmo período.

Os movimentos da força de trabalho seriam análogos: o centro do México torna-se menos importante em termos de concentração de trabalhadores empregados (68,3%, em 1980, para 60,1%, em 1988), o Sudoeste mantém sua modesta participação relativa de trabalhadores na indústria (7,8%, em 1980, contra 8,9%, em 1988) e o Norte aumenta a sua – de 23,6%, em 1980, para 31%, em 1988. Aqui o processo esteve relacionado com as oportunidades de emprego direta ou indiretamente associadas às indústrias operando em regime de *maquila* (Oliveira e Garcia, 1995, p. 9-11).

Ora, diante da circunstância de que o setor industrial é, em relação aos demais setores, o gerador de empregos formais – tomados por diferentes critérios, como registro legal (inclusive na seguridade social), posição na ocupação, tamanho da firma, entre outros – por excelência, e ainda frente às transformações do mercado de trabalho mexicano que ocorreram na década de 80, caberia levantar a questão da insuficiência, em tal contexto, de uma medida como a do desemprego aberto. De fato, ao longo dos anos 80 e início dos 90, a taxa de desemprego aberto observada no México mostrava-se muito menor, se comparada com a de diversos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE, ou Organisation of Economic Co-operation Development, OECD, na sigla em inglês), bem como áreas menos desenvolvidas, nas quais a dicotomia entre força de trabalho ocupada e desocupada não é clara (OECD, 1997). Esse indicador subiu de maneira significativa somente nos períodos mais difíceis da recessão posterior a 1982, como no intervalo 1983-84, retornando em seguida a percentuais entre 2,7% e 4,4%, e só ultrapassou os 5% após a crise de 1994.

O que explicaria tal comportamento, por assim dizer, pró-cíclico? Tome-se aqui como marco a mencionada dicotomia ocupados-desocupados, que caracterizaria os países com situação econômica semelhante à mexicana. Assim, em condições de depressão salarial e de oportunidades ocupacionais adequadas – como as que se acentuaram durante a recessão enfrentada pelo México nos anos 80 – a busca por trabalho em tempo integral (formal) seria um “luxo” insustentável para parcela significativa da população, que se defronta com uma insuficiente dinâmica da economia para gerar empregos formais.

Seria essa insuficiência, pois, a variável que explicaria um estoque de **força de trabalho excedente** que buscaria qualquer tipo de ocupação – seja estável ou instável, sejam atividades econômicas marginais ou não –, entrando e saindo desta (por vezes em volume considerável) intermitentemente. A magnitude dessa força de trabalho aparece, assim, “embutida” nas pesquisas de emprego e desemprego¹⁷.

Entre 1980 e 1988, foram criados 1,7 milhão de empregos em estabelecimentos fixos dos setores de comércio, manufatura e serviços. Este último converteu-se, efetivamente, no principal criador de postos de trabalho na década de 80, rompendo uma tendência histórica (1950-70) de crescimento do número de empregados e da massa salarial do setor industrial mexicano (Fleck e Sorrentino, 1994).

Essas novas tendências acentuaram-se após as reformas iniciadas em 1988, sendo potencializadas por elas. Entre aquele ano e 1993, o número de postos nos setores de mineração, manufatura, construção (que, se forem agregados, compõem o setor industrial), comércio e serviços cresceu em cerca de 2,26 milhões de indivíduos. Como o trabalho assalariado não aumentou à mesma velocidade que o não-assalariado, reduziu-se a proporção do emprego assalariado no total de estabelecimentos (Rendón e Salas, 1996, p. 84), fenômeno também

17. É de suma importância chamar atenção para essa deficiência, sorte de “véu” estatístico, devido à circunstância de que, como observam Rendón e Salas (1993), “as estatísticas contemporâneas sobre a atividade econômica da população privilegiam o **trabalho** [grifo nosso] por sobre qualquer outra atividade (...) e consideram como ocupadas as pessoas que realizam algum trabalho, ainda que se trate de trabalho familiar não-remunerado e o tempo de dedicação seja de somente uma semana” (p. 718). Assim, no caso mexicano, a partir de 1985 observa-se uma peculiaridade nos critérios em que se baseiam as pesquisas de emprego e desemprego de curto prazo, os quais passam a tomar por ocupados os indivíduos que declaram ter um emprego, **mas** não trabalharam nem perceberam renda (durante o período de referência em que se conduz a pesquisa), “se à pergunta expressa responde[m] que voltar[ão] a trabalhar dentro de quatro semanas ou menos” (Rendón e Salas, 1993, p. 719). No caso, trata-se da Encuesta Nacional del Empleo Urbano (ENEU), realizada pelo Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), a partir de 1988, com periodicidade semanal, que, ao tentar captar o nível de ocupação privilegiando, repita-se, o trabalho em relação a qualquer outra atividade (incluída a busca por emprego), reduz a possibilidade de que alguma pessoa seja considerada como efetivamente desempregada. Esse procedimento, como observam Rendón e Salas (1993), implicaria “aumentar artificialmente a população ocupada às custas dos inativos ou, inclusive, dos que se encontram em situação de desemprego aberto ou estacionário” (p. 724), e que, nas condições de gerar sistematicamente baixas taxas de desemprego “a partir de um percentual de ocupados que não trabalharam na semana de referência, [e] que é maior que a proporção de desempregados”, faz com que na ENEU acabe se desviando de um dos objetivos principais das pesquisas de curto prazo: “captar os distintos níveis de ocupação e desocupação associados às flutuações econômicas cíclicas ou estacionárias.” Da mesma maneira, a OCDE, em estudo sobre a economia mexicana (OECD, 1997), aponta, como fatores explicativos específicos do “relativamente baixo nível de desemprego aberto”, a falta de um sistema de seguro-desemprego combinado com o nível de renda muito baixo de boa parte da população, bem como uma definição do desemprego muito estreita frente à definição padronizada OCDE/Organização Internacional do Trabalho (OIT), utilizada na maioria dos países-membros da OCDE. Nesse sentido, a taxa de desemprego aberto observada no México (pelos critérios do INEGI) para os anos de 1988, 1991 e 1993 – 3,6%, 2,6% e 3,4%, respectivamente – seria, se ajustada àquela definição padronizada, de 5,5%, 4,0% e 5,0%, respectivamente, para os mesmos anos (OECD, 1997, p. 70).

acompanhado pela redução do tamanho médio (em termos de trabalhadores ocupados) dos estabelecimentos. Na verdade, já entre 1986 e 1989, o emprego em estabelecimentos com até cinco trabalhadores aumentou de 22% para 26% do total de empregados nas áreas urbanas do México. A mesma categoria passou a representar, em 1987, 38,3% do emprego total, avançando 40,3%, em 1990, e 43%, em 1994 (Fleck e Sorrentino, 1994, p. 14).

TABELA 10
Estrutura do emprego não-agrícola no México, 1980-95 (variações em %)

	1980	1985	1990	1992	1995	1990/1980	1990/1985	1995/1985
Setor informal								
Total	49,1	51,3	55,5	56,0	59,4	13,0	8,2	15,8
Trabalhadores autônomos	18,0	23,5	30,4	30,5	32,3	68,9	29,3	37,4
Emprego doméstico	6,2	6,4	5,6	5,5	5,4	(9,7)	(12,5)	(15,6)
Pequenas companhias	24,9	21,4	19,5	20,0	21,7	(21,7)	(8,8)	1,4
Setor formal								
Total	50,9	48,7	44,6	44,0	40,6	(12,4)	(8,4)	(16,6)
Setor público	21,8	25,5	25,0	24,5	22,5	14,7	(2,0)	(11,7)
Grandes companhias privadas	29,1	23,2	19,6	19,5	18,1	(32,6)	(15,5)	(22,0)

Fontes: Tokman, 1996; Zapata, 1997, p. 107. Elaboração própria.

No México, numa década como a de 80 – que ademais parece ter continuidade nos anos 90 –, marcada pela estagnação econômica e perda significativa de poder aquisitivo, certamente o crescimento de formas não-assalariadas ou sub-remuneradas de trabalho reflete estratégias de sobrevivência e “refúgio”. Porém, é preciso ir além dessa interpretação para captar quais seriam os verdadeiros determinantes desse processo de precarização das condições de emprego.

Uma vez mais referindo-se à macroeconomia, percebe-se que o modelo de abertura com valorização cambial, como foi visto, colocou a composição do investimento (pela baixa das margens de lucro) contra os setores produtores de bens comercializáveis internacionalmente. De fato, no setor manufatureiro, o número de empregados era 17% menor que o correspondente a 1988 (e 21% inferior ao relativo a 1982). O processo ocorreu com mais força nos ramos de metais básicos, têxtil, calçados e equipamentos (Rendón e Salas, 1996, p. 85).

Cabe aqui uma ressalva: ainda que, como fazem crer os autores citados, tais mudanças se devam à ação simultânea das mudanças técnicas ocorridas em alguns ramos (caso dos produtos metálicos e equipamentos)

e da substituição de produtos e insumos nacionais por importados (como nos ramos de têxteis, calçadista e madeireiro), engendrada pelo *boom* de consumo externo advindo da estabilização com abertura comercial, a nosso juízo ocorre a precedência deste último processo.

TABELA 11
Emprego na indústria *maquiladora* do México, por ramos de atividade, 1988-94

Ano	Total	Materiais/ acessórios eletroeletrônicos	Equipamentos de transporte	Maquinaria/ equipamentos eletroeletrônicos	Equipamentos e ferramentas (exclusivo elétricos)
1988	369.489	95.700	74.381	56.853	4.878
1989	429.725	103.460	90.525	63.201	5.697
1990	460.293	116.567	98.922	53.359	4.960
1991	467.352	114.358	116.595	50.269	5.079
1992	505.074	131.346	126.650	57.796	5.322
1993	542.074	131.346	126.650	57.796	5.322
1994	580.498	146.675	129.565	63.826	5.651

Fonte: Instituto Nacional de Estadística, Geografía y Informática (INEGI).

O emprego industrial, por sua vez, reduziu-se mais significativamente (10%) entre 1990-94, ou seja, justamente a partir da fase descendente do curto ciclo de crescimento experimentado pela economia mexicana após o Pacto de Solidariedade Econômica. Ao mesmo tempo, a indústria *maquiladora* de exportação (tabela 11) afirma-se cada vez mais como um setor gerador de empregos industriais: entre 1988 e 1993, de fato, 40,7% dos postos de trabalho assalariado do país corresponderam a vagas nas IMEs, que, em 1994, representavam 41,7% da população economicamente ativa (PEA) industrial nacional (ver quadro) (Carrillo e Aguilar, 1998; Rendón e Salas, 1996). Se analisadas por ramo produtivo, sobressai nas IMEs a importância e dinamismo das atividades dos ramos de maquinaria e equipamentos – em especial os eletroeletrônicos, que, juntos, somam 47,6% do emprego total gerado nessas indústrias. Entre 1988 e 1994, os dois segmentos representaram mais de 50% das novas ocupações criadas (Rendón e Salas, 1996, p. 87).

O “efeito tequila” contribuiu para piorar a já precária situação do mercado de trabalho do México. Francisco Zapata (1997) estima que a taxa de desemprego aberto entre 1994 e 1995 variou de 3,7% a 6,43% (tabela 12), atingindo níveis recordes para a economia mexicana. A

recessão provocada pela crise também afetou o mercado interno, com o consumo apresentando tendência decrescente no período.

TABELA 12
Variações anuais do PIB *per capita*, do desemprego aberto e dos salários mínimos no México, 1980-95

Ano	PIB <i>per capita</i> (%)	PIB <i>per capita</i> (1980=100)	Desemprego aberto	Salário mínimo	Salário mínimo (1980=100)
1980	4,9	100,0	4,7	(14,5)	100,0
1981	5,5	105,5	4,2	(6,3)	93,7
1982	(3,0)	102,3	4,2	(9,0)	85,3
1983	(6,5)	95,7	6,1	(17,4)	70,4
1984	1,2	107,2	5,6	(5,6)	66,5
1985	0,2	107,4	4,4	(1,7)	65,3
1986	(5,9)	101,0	4,3	(8,7)	59,7
1987	(0,5)	100,5	3,9	(5,2)	56,6
1988	(0,7)	99,8	3,5	(11,9)	49,8
1989	1,4	101,2	2,9	(6,3)	46,7
1990	2,5	103,8	2,7	(10,4)	41,8
1991	1,7	105,5	2,7	(4,6)	39,9
1992	0,9	106,5	2,8	(10,2)	35,8
1993	1,2	107,7	3,4	(6,4)	33,5
1994	1,3	109,1	3,7	nd	nd
1995	(8,6)	99,8	6,4	(21,1)	26,5

Fonte: Zapata, 1997, p. 105. Elaboração própria.

Esse ambiente recessivo intensificou algumas mudanças que há algum tempo eram notadas nos mercados de trabalho do México. Por exemplo, em meados de 1995, do total de trabalhadores empregados, cerca de 58,5% – aproximadamente 21,5 milhões – encontravam-se desenvolvendo atividades no âmbito da economia informal (Garavito, 1996). Além dessa tendência à crescente informalização, Zapata (1997) observa que a reestruturação experimentada pela economia mexicana induziu a uma estagnação dos níveis de emprego público, tradicionalmente um importante alocador de mão-de-obra e mitigador do desemprego por quase duas décadas. O mesmo pode ser observado em algumas empresas estatais, onde os níveis de emprego também decresceram, como resultado do processo de reestruturação pelo qual essas companhias passaram antes de serem privatizadas.

É certo que os níveis de desemprego aberto no México, nos anos 90, não conseguem refletir os problemas da precarização das ocupações (Fleck e Sorrentino, 1994; Rendón e Salas, 1996). Assim, à queda nas taxas de desemprego aberto ao longo da década seguiu-se uma proporcional redução dos níveis de emprego formal e um incremento análogo da

participação do setor informal na estrutura de emprego não-agrícola da economia mexicana. Ou seja, confirma-se uma tendência da década anterior, potencializada pelos impactos das reformas estruturais: enquanto a informalidade mantém seu comportamento "anticíclico", absorvendo uma crescente parcela da população em idade ativa – e talvez de forma permanente –, diminui a importância relativa das ocupações formais (Zapata, 1997).

Quanto à estrutura salarial do México, Zapata ressalta que os salários mínimos reais diminuíram ao longo de todo o período das reformas, de 1982 até 1994. Em meados de 1993, o salário mínimo mexicano equivalia a US\$ 83,4, quantia recebida por aproximadamente 12% da PEA do país (Zapata, 1997, p. 105). Ainda que os trabalhadores ativos (e legais) recebam algum tipo de benefício extra-salarial, como 13º salário, férias remuneradas etc., a estrutura produtiva mexicana tem conseguido gerar empregos legais, com salários, jornadas e benefícios regulados por lei, somente para um em cada três indivíduos ocupados (Garavito, 1996). Também chama atenção o alto grau de dispersão salarial observado entre os diversos setores de atividade (bem como dentro dos próprios setores, como é o caso do setor produtivo).

Quanto à questão das reformas das relações trabalhistas no México, entre 1992-93 foi implementado o Acordo Nacional para a Elevação da Produtividade e Qualidade (Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y Calidad, ANEPC), que consolidou a descentralização das negociações trabalhistas para o âmbito das empresas e conduziu a uma maior flexibilidade das relações industriais. Por essa via consolidou-se também o movimento de transformação econômica (estabilidade, liberalização, privatização) iniciado com o PSE (Dedecca, 1997) e a hegemonia política do Partido Revolucionário Independente (PRI), nesse caso com a valiosa ajuda proporcionada pelo aniquilamento das lideranças sindicais mais combativas.

No global, ao longo de todo o período 1986-95, como observa Zapata (1997, p. 103), as políticas adotadas pelo Ministério do Trabalho destinaram-se a eliminar cláusulas de contratos coletivos que mantivessem níveis elevados de rigidez na operação de fábricas, ou para tornar as greves muito custosas pela recusa sistemática em discutir demandas que não fossem compatíveis com a política macroeconômica. Foram eliminadas dos contratos cláusulas como controle sindical da contratação, *closed shop*, tomada bilateral de decisões no nível do chão de fábrica e excessivas prerrogativas sindicais. No caso das *maquiladoras* de exportação, observa-se que, ainda que esse tipo de indústria não esteja submetida a uma legislação trabalhista de exceção, na prática, contudo, desde o início a aplicação dessa legislação tem sido consideravelmente mais branda. Assim, por exemplo, os sindicatos dessas empresas – os existentes, pois é baixo o grau de sindicalização nas *maquilas* – mostraram objeções à prática siste-

mática da contratação temporária (um a três meses), instrumento apontado pelos empresários do setor como uma solução para as flutuações de demanda (García, 1993). Sem dúvida, uma justificativa elegante para moldar o uso do trabalho às necessidades impostas pela economia liberalizada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALARCÓN, Diana. La inestabilidad del programa de estabilidad en México. *Indicadores Económicos FEE*, Porto Alegre, v. 23, n. 2, p. 163-171, 1995.
- ASPE, Pedro. *Economic transformation: the Mexican way*. Cambridge (USA): The MIT Press, 1993.
- BRAGA, José Carlos de Souza, CINTRA, Marcos Antônio Macedo, DAIN, Sulamis. A instabilidade das finanças públicas na América Latina. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 593-702, 1995.
- CANUTO, Otaviano. Ajustamento estrutural e orientação exportadora: sobre as lições da Coréia do Sul e do México. *Indicadores Económicos FEE*, Porto Alegre, vol. 21, n. 1, p. 229-48, 1993.
- CÁRDENAS, Enrique. *La política económica en México, 1950-1994*. México: El Colegio de México/FCE, 1996.
- CARRILLO, Jorge, AGUILAR BARAJAS, Ismael. Rotación de personal, nuevas tecnologías e industria maquiladora en México. *Comercio Exterior-Bancomext*, México, v. 48, n. 4, p. 273-82, 1998.
- CEPAL. *México: la industria maquiladora*. Santiago de Chile, 1996a.
- CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- CÓRDOBA, J. El programa mexicano de reordenación económica, 1983-85. In: *EL FMI, el Banco Mundial y la crisis latinoamericana*. México: SELA/Siglo XXI, 1986.
- DAMILL, M., FANELLI, J. M., FRENKEL, R. *Shock externo y desequilibrio fiscal*. La macroeconomía de América Latina en los 80. Santiago de Chile: CEPAL, 1992. (Proyecto HOL/90/545)
- PEÑA, Sergio de la. México: a crise de 1995 em perspectiva histórica. *Economía e Sociedade*, Campinas, n. 9, p. 147-58, dez./1997.
- DEDECCA, Claudio Salvadori. *Brasil e México: racionalização econômica e emprego*. Campinas: Unicamp/IE/CESIT, 1997. (Cadernos do CESIT, n.23)
- FERREIRA Jr., Hamilton de Moura. *Reestruturação industrial e inserção internacional: a liberalização conservadora*. México – 1982/1992. Campinas: IE/Unicamp, 1994. (tese de doutorado).
- FLECK, Susan, SORRENTINO, Constance. Employment and unemployment in Mexico's labor force. *Monthly Labor Review*. Washington: BLS, p. 3-31, Nov.1994.
- GARAVITO E., Rosa Albina. A integração e a agenda trabalhista de final do século (o caso do TCLAN). In: ZYLBERSTAJN, Hélio et al. (orgs.). *Processos de integração regional e a sociedade: o sindicalismo na Argentina, Brasil, México e Venezuela*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p.15-43, 1996.
- GARCÍA, Norberto. *Ajuste, reformas y mercado laboral: Costa Rica (1980-1990), Chile (1973-1992), México (1981-1991)*. Santiago de Chile: OIT/PREALC, 1993.
- HOSHINO, Taeko. *Privatization of Mexico's public enterprises and the restructuring of the private sector*. Tokyo, Japan: Institute of Developing Economies, p. 34-60, 1996.
- INFANTE, Ricardo e TOKMAN, Victor. *Crecimiento com empleo: las experiencias de los países latinoamericanos y del sudeste asiático*. Lima: OIT, 1997. (OIT, 43).

- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA Y INFORMÁTICA – INEGI (www.inegi.gob.mx)
- LUSTIG, Nora Claudia, ROS, Jaime. Las reformas económicas, las políticas de estabilización y el "síndrome mexicano". *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, v. 37, n. 148, p. 503-32, ene.-mar. 1998.
- MARTINS, André Luiz de Miranda. *Ajuste internacional e emprego na América Latina* (Brasil, Argentina e México): inserção internacional e políticas macroeconômicas. Campinas: CESIT/CNPq, 1998.
- _____. *Liberalização econômica e emprego no México*. Campinas: IE/Unicamp, 1999 (dissertação de mestrado).
- OECD. *OECD Economic surveys – Mexico*, 1996. Paris, 1997.
- OLIVEIRA, Orlandina, GARCÍA, Brígida. *Labor market changes in urban areas: Mexico 1986-1992*. México: El Colegio de Mexico, 1995. (mimeo).
- RENDÓN, Teresa, SALAS, Carlos. Ajuste estrutural y empleo: el caso de México. *Revista Latinoamericana de Estudios de Trabajo, LASTRA*, México, n. 2, p. 77-103, 1996.
- ROS, Jaime. Inflação e estabilização da economia mexicana. In: IPEA. *O Plano Real e outras experiências internacionais de estabilização*. Brasília: IPEA/CEPAL, p. 75-99, 1997.
- SOARES, Laura Tavares Ribeiro. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Campinas: IE/Unicamp, 1995. (tese de doutorado).
- TAVARES, Maria da Conceição. As políticas de ajuste no Brasil: os limites da resistência. In: TAVARES, Maria da Conceição, FIORI, José Luis. *(Des)Ajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 75-126, 1993.
- TOKMAN, Victor. La especificidad y generalidad del problema del empleo en el contexto de América Latina. In: BECCARIA, Luis, LÓPEZ, Nestor. *Sin trabajo*. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina. Buenos Aires: UNICEF/Losada, p.48-69, 1996.
- VELTMEYER, Henry, PETRAS, James e VIEUX, Steve. Neoliberalism and class conflict. In: *LATIN AMERICA: a comparative perspective on the political economy of structural adjustment*. New York: St. Martin's Press, 1997.
- ZAPATA, Francisco. A crise econômica e o emprego no México. *Indicadores Económicos FEE*, Porto Alegre, ano 18, n. 1, p. 102-21, 1997.

Financeirização e desemprego: os males do Brasil insano

Marcelo Prado Ferrari Manzano*

RESUMO

O fenômeno do chamado desemprego estrutural, que caracteriza a economia mundial desde os anos 80, constitui uma das questões mais polêmicas do debate econômico recente. Para muitos, a concomitância com um processo de profundas transformações produtivas, na medida em que acelera o processo de substituição do homem pela máquina, seria a razão principal do desemprego em escala mundial.

Contudo, além da inegável modernização por que passa a economia internacional, esses anos são marcados também pela consolidação de novos padrões de concorrência e de acumulação capitalista. A partir de uma progressiva liberalização financeira iniciada nos anos 70, diluem-se as formas pretéritas de regulação do capital e surge uma nova arquitetura mundial, na qual a órbita financeira se sobrepõe à órbita produtiva.

Em um cenário de crescente constrangimento das contas públicas, os Estados nacionais, ao se financiarem por meio de sucessivos lançamentos de títulos da dívida pública, oxigenam os mercados financeiros que, por sua vez, exigem do setor produtivo taxas de retorno cada vez maiores. E é para fazer frente à elevada rentabilidade dos ativos financeiros e dar conta de um horizonte cada vez mais incerto que se desenvolve, no âmbito das empresas, um conjunto de inovações (tecnológicas e organizacionais) que buscam aumentar as margens de lucro e manter cativo o capital dos acionistas.

Assim, sob crescentes custos de oportunidade e sujeita a um cenário cada vez mais incerto – decorrente da liberalização generalizada e do desmonte do Estado keynesiano – a produção capitalista perde dinamismo, deixando de absorver uma parcela crescente de trabalhadores. Nesse contexto, as novas tecnologias e as formas de gestão flexível da produção são, não as causas, mas a expressão de um padrão de acumulação capitalista especialmente desfavorável ao trabalho. Sob o predomínio de um setor financeiro que, ao mesmo tempo em que esteriliza os excedentes produtivos, determina padrões selvagens de concorrência e submete os Estados nacionais a seus desígnios, o desemprego e a destruição da sociedade salarial tornam-se inevitáveis.

* Economista, mestre em Economia Social e do Trabalho pelo Instituto de Economia (IE), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), e bolsista CNPq DTI-7G (1997-99), no Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT)/IE/Unicamp. E-mail: m-manzano@uol.com.br

1 INTRODUÇÃO

Desde o início dos anos 80, assiste-se ao que se convencionou chamar de Terceira Revolução Industrial, uma nova onda de inovações tecnológicas que, aos olhos de todos, está transformando profundamente o capitalismo contemporâneo. Afora a pertinência ou não do emprego do termo **revolução**, ou o debate sobre se esta é realmente a **terceira** ou a **quarta** delas, é fato que tanto a produção capitalista quanto nossas vidas cotidianas foram profundamente afetadas pela introdução de um conjunto de inovações tecnológicas, localizadas, principalmente, nos campos da telemática, da mecatrônica e da biotecnologia.

A outra face bastante visível e discutida desta nova etapa do desenvolvimento capitalista é o chamado desemprego estrutural, que, mais do que em qualquer outro período da história, apresenta-se como um dos maiores desafios para o presente e o futuro. Em termos estritamente econômicos, especula-se que, a partir de agora, estaríamos presenciando uma redução acelerada da elasticidade emprego-produto; e o crescimento da produção estaria perdendo a capacidade de gerar empregos na quantidade suficiente para, ao menos, manter o desemprego em patamares toleráveis.

Contudo, talvez pela própria nitidez com que essas duas faces do capitalismo contemporâneo se explicitam, a nós, leigos ou especialistas, nos é bem aceita a idéia de que existe uma determinação direta entre as transformações decorrentes do progresso técnico-científico e a tendência da produção capitalista de prescindir do trabalho, ou, pelo menos, reduzi-lo a níveis mínimos. De fato, desde Ricardo¹ e Marx² essa tendência vem sendo apontada como inexorável e constituinte da dinâmica da acumulação capitalista. Parece evidente que a busca incessante do capitalista pela introdução de inovações produtivas é motivada pela possibilidade de ampliação dos lucros através da redução dos custos de produção, principalmente da redução da mão-de-obra. Conseqüentemente, o saldo final desse processo será – ao menos em termos microeconômicos – uma menor utilização do fator trabalho no processo produtivo.

É preciso notar, porém, que o reconhecimento dessa característica é insuficiente para entender as diferentes dinâmicas da produção capitalista ao longo de sua história. Basta recordar a ainda recente experiência virtuosa dos países avançados ao longo dos “trinta anos gloriosos”, quando uma onda de inovações tecnológicas herdadas dos tempos de

1. Em *Princípios de economia política e tributação*, particularmente no cap. XXXI “Sobre a maquinaria” (Ricardo, 1982).

2. Em *O capital*, em particular no Livro I, cap. XIII “Maquinaria e grande indústria” e cap. XXIII “A lei geral da acumulação capitalista” (Marx, 1985).

guerra possibilitou incrementos de produtividade excepcionais. Graças à institucionalidade social e política em que se desenvolveram, esses ganhos de produtividade foram acompanhados de altos índices de emprego e de elevação dos salários reais.

A nosso ver, portanto, o tratamento do problema do desemprego deve se iniciar por aquilo que é crucial na dinâmica capitalista: a necessidade do capitalista valorizar incessantemente o seu capital, isto é, de buscar sempre o lucro. O que o orienta são as oportunidades de aplicação de seu capital e este será o seu estímulo vital. Se assim for, não será apenas pelo fato de uma dada tecnologia ser mais avançada que o capitalista irá empregá-la no seu processo produtivo. Para que a tecnologia disponível seja incorporada à produção, é imprescindível que confira à dinâmica capitalista capacidade ampliada de reprodução do capital, ou melhor, que seja mais lucrativa³ que a tecnologia empregada no momento anterior. O não cumprimento desse quesito condena a tecnologia à marginalização em relação ao processo produtivo (é o caso, por exemplo, da tecnologia desenvolvida no Brasil para o carro movido a álcool, que, após a queda do preço do petróleo, tornou-se inviável economicamente, mesmo que, do ponto de vista do desenvolvimento sustentado, seja mais adequada, pois emprega uma fonte renovável de energia).

Além disso, conforme alerta Labini (1993), se o progresso científico e, mais ainda, a inovação tecnológica são **variáveis dependentes** de estímulos econômicos (tais como possibilidade de ampliação das margens de lucros, crescimento dos mercados consumidores ou surgimento de novos produtos) ou político-institucionais (universidades, governos, exércitos etc.), o problema do chamado desemprego tecnológico passa, antes, pela análise do desenho institucional reservado à valorização do capital.

Desse ponto de vista, a variável crítica no que se refere ao *modus operandi* do capitalista resultará das condições de rentabilidade determinadas pela institucionalidade econômica e social de cada momento histórico. A velocidade e a intensidade de incorporação das novas tecnologias serão determinadas fundamentalmente pela eficiência marginal estimada do capital – socialmente definida não só através das formas de regulação dos mercados de bens e de trabalho, mas, principalmente, nos dias de hoje, pela concorrência relativa dos mercados financeiros⁴ (tema que será tratado na seção seguinte).

3. Note-se que a “medida de lucratividade” de uma nova tecnologia ou investimento será sempre uma medida relativa às outras formas de aplicação do capital – não necessariamente formas produtivas.

4. Portanto, os determinantes dos custos de oportunidade tendem a extrapolar crescentemente os limites da acumulação produtiva.

Vale lembrar, por exemplo, que o comportamento inovador do capitalista varia significativamente em função do estímulo econômico que o orienta: em um período de crescimento da demanda, o ímpeto inovador se dará provavelmente no sentido de ampliar a capacidade produtiva, através de investimentos em novas máquinas e equipamentos, e manter – ou até aumentar – o número de empregados. Já em um período de contração da atividade ou forte concorrência, as inovações deverão ser defensivas, com baixas taxas de investimentos e redução do nível de emprego. Nos dois cenários, as tecnologias disponíveis poderão ser as mesmas, porém, sua utilização – e, principalmente, seus efeitos – serão distintos. Dito de outro modo, incrementos de produtividade podem ser induzidos por diferentes motivações e serão estas, associadas à base técnica, que levarão a um desenvolvimento mais ou menos virtuoso, com maior ou menor nível de emprego.

Face ao objetivo mais geral deste estudo – analisar as relações entre a recente modernização produtiva da indústria nacional e o crescimento do desemprego – entendemos ser desejável investigar com maior profundidade quais seriam os estímulos econômicos que impulsionaram a modernização em curso desde a abertura comercial promovida pelo governo de Fernando Collor de Mello e acirrada pela gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Para tanto, dada a histórica dependência das economias latino-americanas em relação às dos países avançados, faz-se necessário abordar as substantivas transformações que têm se desenvolvido no centro dinâmico do capitalismo atual, isto é, o processo de **financeirização da riqueza**, que, desde o início dos anos 70, vem se sobrepondo à **acumulação produtiva** do capital.

2 O PROCESSO DE FINANCEIRIZAÇÃO

Com o fim dos “trinta anos gloriosos”, assiste-se, em escala mundial, a uma reorganização do capital rumo a novas estratégias de valorização, em um cenário bastante diferente daquele vigente até meados dos anos 70.

Os determinantes dessa nova etapa, seus efeitos e suas características são, certamente, um dos campos mais polêmicos do atual debate econômico. Entretanto, apesar da proximidade histórica dessas transformações, alguns autores de filiação heterodoxa têm convergido suas interpretações no sentido de definir a chamada “globalização” como uma etapa do desenvolvimento capitalista em que a esfera financeira estaria subvertendo as formas tradicionais de acumulação capitalista (Chesnais, 1996; Braga, 1997; Plihon, 1996; Guttmann, 1996).

Sob a égide de um regime de acumulação mundial predominantemente financeiro, os ajustes processados na órbita da produção (novas tecnologias, flexibilização do trabalho, terceirização, baixo investimento etc.) compõem as estratégias dos grandes oligopólios mundiais, movidos mais pela necessidade de “preservarem suas posições adquiridas, do que pela vontade de criar novas capacidades” (Chesnais, 1999, p. 253).

Nesse novo cenário, o capital produtivo não tem mais como referencial de rentabilidade e de concorrência apenas a esfera produtiva de valorização do capital. Agora, os parâmetros de rentabilidade extrapolam a órbita da produção e da circulação das mercadorias; e são os prêmios pagos pela posse de ativos financeiros que determinarão o que é aceitável ou não, em termos de taxa de retorno do capital⁵.

Não por acaso,

“(…) o poder dentro da empresa está com os gerentes dos fundos de investimentos, que são considerados representantes dos acionistas. Essa redistribuição de poder se faz em detrimento dos executivos (a tecnoestrutura). A empresa deve ser gerenciada segundo critérios puramente financeiros: esses devem satisfazer os objetivos de curto prazo dos organismos de gestão coletiva da poupança” (Plihon, 1996, p. 111).

Ou, como observou Chesnais (1996):

“(…) as instituições financeiras (em particular os fundos de pensão) (...) buscam rendimentos financeiros que sejam, ao mesmo tempo, elevados e com liquidez a curto prazo. Colocam-se exclusivamente numa lógica de investimentos de carteira. Seus critérios são os do capital monetário mais parasitário, cujas exigências fazem recair com força sobre as companhias, arbitrando, *de facto*, os conflitos internos nas diretorias, em favor dos ‘financeiros’ ” (p. 227).

Esse vertiginoso crescimento da órbita financeira, enquanto espaço de referência para a valorização do capital (financeiro ou produtivo), é fruto do processo de desregulamentação, descompartimentação e desintermediação ocorrido a partir do colapso do sistema de Bretton Woods (Belluzzo, 1996a, p. 11). Alimentada pelo aumento dos déficits públicos nos anos 80⁶, essa radical liberalização financeira pode ser considerada a causa mais profunda dos processos de racionalização produtiva.

5. Cabe notar que, a despeito da ampliação da concorrência intercapitalista em escala mundial e do prolongado declínio das taxas de crescimento da produção industrial, tem-se observado, nas últimas décadas, uma peculiar tendência de aumento da massa de lucros das grandes corporações capitalistas (Woodwall, 1996; Baker e Schmitt, 1999).

6. Sobre a relação entre déficits públicos e globalização financeira ver Plihon (1996, p. 95).

Como observa Dedecca (1996), a racionalização produtiva que se difunde ao longo dos anos 80 e início dos 90 “estava voltada para a obtenção de maior flexibilidade na utilização do capital e do trabalho, visando à máxima redução dos custos, da ociosidade dos fatores produtivos e dos riscos impostos pela instabilidade e mutação dos mercados” (p. 58).

Assim, antes de estar refletindo um processo autônomo de transformações tecnológicas, a modernização produtiva – ou **modernização conservadora**, como denominada por Tavares (1992) –, que acompanhou a globalização, responde a um panorama de aumento de incertezas e instabilidade, construído a partir do avanço dos mercados financeiros nos anos 80. Sob riscos crescentes, reduzida previsibilidade, elevados custos financeiros (juros reais elevados), taxas de câmbio flexíveis e voláteis, entre outros, o capital produtivo tornou-se mais seletivo. E, como pré-requisito para a sua aplicação produtiva, passa então a exigir condições de rentabilidade que só são possíveis com o desmonte das instituições do Estado de Bem-Estar do pós-guerra (Mattoso, 1996).

A fim de seguir em sua rota de acumulação e constante reprodução do capital, o capitalismo contemporâneo impõe às economias nacionais os lemas da flexibilização, liberalização, privatização e desregulamentação. Sob a alegação de que as novas tecnologias e as modernas formas de gestão da produção demandam uma nova institucionalidade, o capital acaba alimentando o processo de liberalização econômica, intensificando a chamada “concorrência desregulada” que, por sua vez, tende a amplificar os riscos e as incertezas do cálculo econômico, exigindo taxas de retorno cada vez maiores. O resultado conhecido desse circuito perverso é a intensificação das contradições inerentes ao modo de produção capitalista, expressas, principalmente, pela desestruturação do mundo do trabalho, com a precarização do emprego e a brutal ampliação das taxas de desemprego.

Cabe observar ainda que, com o crescente endividamento público ocorrido principalmente a partir da elevação das taxas de juros nos primeiros anos da década de 80, os Estados nacionais, constrangidos pelos mercados financeiros, vêem-se obrigados a se alinhar aos preceitos do liberalismo, sob pena de interrupção dos fluxos de capitais e conseqüente insolvência. Na ausência de políticas públicas e sem a presença do Estado como gerador autônomo de demanda agregada, o problema do emprego e da exclusão social tende a se agravar ainda mais (Plihon, 1996; Braga, 1997).

Sob esse ponto de vista, portanto, o colapso das finanças públicas a partir dos anos 80 afeta a demanda por trabalho em dois sentidos: primeiro, porque o endividamento público, ao servir de lastro aos ativos financeiros, estimula a migração de capitais produtivos para a esfera

financeira e acaba reduzindo os níveis de atividade econômica; segundo, porque o constrangimento financeiro dos Estados impõem limites ao uso de políticas anticíclicas e compensatórias, como seria recomendável em um quadro de demanda deprimida como o atual.

3 O PARADOXO DA PRODUTIVIDADE

Em meio a essa vertiginosa transformação que se processa no cerne do capitalismo, afloram, no campo analítico, teorias que buscam dar conta de uma série de novos desafios colocados pelas contradições internas dessa outra etapa. O problema do crescimento da produtividade *vis-a-vis* a redução do nível de emprego global é certamente um dos pontos mais polêmicos. Seja porque o potencial transformador das novas tecnologias é explícito e inequívoco, seja porque o crescimento do desemprego (ou a precarização do trabalho) impõe-se de forma dramática em todas as economias do planeta, o debate em torno da relação entre produtividade e emprego ganha importância e complexidade.

Curiosamente, contudo, ao contrário do que diz o senso comum e divulga a imprensa, aquele potencial transformador das novas tecnologias não tem resultado em um aumento significativo das taxas de produtividade. Como indicam os dados da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, ou Organisation of Economic Co-operation and Development, OECD, na sigla em inglês), na publicação *Economic Outlook*, nos últimos 20 anos, a produtividade nas economias centrais cresceu, em média, à modesta taxa de 0,9% ao ano, acompanhada de uma taxa de crescimento anual do Produto Interno Bruto (PIB) de 2,6% e um incremento de apenas 1,0% do nível de emprego, resultados muito aquém dos observados no período de auge dos “anos dourados”: 1960-73 (Mattoso, 1999, p. 31). Além de apontarem para uma preocupante perda de dinamismo das economias centrais, aqueles indicadores revelam o que ficou conhecido como “paradoxo da produtividade” ou “paradoxo de Solow”⁷. O fraco crescimento da produtividade em um contexto de intenso processo de inovações tecnológicas tem suscitado uma vasta gama de explicações que tentam responder, por caminhos diversos, ao desafio apontado por Solow.

Independente das explicações que se dêem ao referido paradoxo – as argumentações vão desde questionamentos sobre a obsolescência dos métodos estatísticos de aferição da produtividade, até teorias que apontam

7. Em referência ao ganhador do prêmio Nobel de Economia em 1987, Robert Solow, que apontou, pela primeira vez, para o citado paradoxo (Solow, 1987).

para a existência de um hiato entre o desenvolvimento tecnológico e sua efetiva incorporação ao processo produtivo –, o que é relevante no bojo deste trabalho é o fato de que, frente às relativamente baixas taxas de crescimento da produtividade, não cabe responsabilizar as inovações tecnológicas como a causa fundamental do problema do emprego. Mesmo que em alguns setores da economia (por exemplo, na indústria manufatureira) seja possível verificar uma correlação positiva entre as taxas de produtividade e de desemprego, no nível macroeconômico a correlação não se sustenta.

Além disso, dado que a elasticidade emprego-produto (que mede a sensibilidade do nível de emprego frente a variações no nível de produto) tem aumentado no período recente – mesmo quando comparado com os “anos dourados” – não cabe o argumento de que, sob esse novo padrão tecnológico, o crescimento econômico já não seria capaz de absorver o conjunto da força de trabalho. Pelo contrário, o drama dessa nova etapa do desenvolvimento capitalista é que, a despeito de uma estrutura técnica ainda favorável à geração de novos postos de trabalho, a manutenção de taxas de crescimento medíocres, sob forte desregulação e intensificação da concorrência intercapitalista, vem solapando o desenvolvimento econômico, em prejuízo do emprego e dos salários.

4 ADESÃO À BRASILEIRA

É nesse contexto de financeirização da produção – com intensificação da concorrência internacional e crescimento dos fluxos de comércio e de capitais –, de reduzido dinamismo econômico e de brutal endividamento do setor público que se promove uma significativa transformação na estrutura produtiva do Brasil. Nos anos 90, com a adesão aos ditames da ordem liberal, rompe-se definitivamente com o padrão de desenvolvimento que definiu os contornos e as vocações da economia brasileira desde a década de 30.

Após uma década de hiperinflação e estagnação econômica (1980-89) – e seguindo um diagnóstico quase antagônico àquele que serviu ao desenvolvimentismo das décadas passadas – busca-se, a partir do governo Collor, recolocar o país na rota do crescimento através de um amplo processo de liberalização comercial e financeira. A fim de promover a integração da economia brasileira ao mercado globalizado, os defensores do chamado modelo de “inserção externa” propõem uma maior exposição da indústria nacional à concorrência estrangeira como forma de forçar uma modernização produtiva capaz de ampliar a competitividade da economia e, assim, conferir sustentabilidade ao crescimento econômico

brasileiro. Além disso, como pré-condição à implantação desse novo modelo, realiza-se ainda um programa de estabilização monetária, para que se restabeleça a previsibilidade necessária ao investimento direto (peça-chave no equilíbrio das economias liberalizadas).

Enquanto esse processo de realinhamento competitivo não amadurece, propõe-se financiar os desequilíbrios em conta corrente, através de três mecanismos distintos:

- a) entrada líquida de capitais de curto prazo, atraídos pelo diferencial das taxas de juros (ampliação da dívida mobiliária);
- b) processo de privatização, que, além de garantir ganhos operacionais, oferece aos investidores a possibilidade de realizar ganhos patrimoniais significativos;
- c) Investimento Direto Estrangeiro (IDE), que seria atraído por novos nichos de mercado, principalmente nas áreas de telecomunicações e de infra-estrutura.

Assim, sob um novo arranjo político-econômico, o Brasil assistiu, na primeira metade da década de 90, a um intenso processo de liberalização de sua economia, aliado à execução de uma política anti-inflacionária, fundada no aumento do coeficiente de importação, na valorização da moeda, contenção do nível de atividade e desindexação de preços e salários. Disso resulta, então, um novo perfil produtivo que, apesar de ser ainda pouco nítido, tem suscitado alguns questionamentos quanto às suas implicações futuras.

Pode-se dizer que são duas as preocupações fundamentais com o referido modelo. Primeiro, não se sabe até quando o Brasil terá fôlego para enfrentar a fase de transição (isto é, até quando o país poderá contar com um fluxo de capital externo capaz de financiar o desequilíbrio nas transações correntes, visto que, desde meados de 1997, com a chamada “crise asiática”, tem sido cada vez mais difícil fazer a rolagem da dívida mobiliária federal). Segundo, se vencido esse primeiro obstáculo, a reorientação produtiva, associada ao fluxo importante de IDE observado nos últimos anos⁸, poderá propiciar, de fato, um ganho de competitividade sistêmico capaz de realocar em novos setores os segmentos excluídos pelo processo de exposição inicial da economia.

De acordo com as primeiras avaliações, apesar de aquele fluxo de IDE ter contribuído para a modernização do setor industrial brasileiro e ampliado a competitividade no plano microeconômico, o novo perfil

8. Como mostram esses estudos, a participação do IDE em relação ao investimento total tem crescido aceleradamente nos últimos anos: saltou de 2,2%, em 1992, para 11,78%, em 1997 – o equivalente a US\$ 17 bilhões (Laplane e Sarti, 1999, p. 14). Em 1998, o total de IDE chegou a US\$ 25,9 bilhões (Moreira, 1999, p. 7).

produtivo que se está implantando parece pouco dinâmico, quando analisado no plano macro. Tanto pelo grande número de aquisições de empresas nacionais por capitais estrangeiros quanto pela crescente participação de equipamentos e componentes importados ao longo da cadeia produtiva, “a capacidade do investimento industrial de atuar como motor do crescimento sustentado é, no período atual, comparativamente mais fraca do que em fases anteriores da industrialização” (Laplane e Sarti, 1999, p. 42).

Outro aspecto a se considerar, como aponta Kregel (1996), é que “os investidores estrangeiros diretos não investem sem a expectativa de retorno, e retorno lucrativo. O IDE não representa um presente generoso para um país em desenvolvimento; trata-se de um empréstimo realizado na expectativa de obtenção de lucros e da possibilidade de repatriação” (p. 37). Ora, como os riscos associados ao IDE são os mais altos possíveis, prossegue Kregel, “para um país em desenvolvimento, o IDE é o mais custoso dos métodos de empréstimo de capital. (...) um país em desenvolvimento que se tenha ajustado à permanência das entradas de IDE estará crescentemente exposto à sua interrupção fortuita, que é completamente independente da permanência dos fluxos anteriores contidos no estoque existente de IDE” (1996, p. 39).

Sobre a funcionalidade dos dois canais alternativos de financiamento do desequilíbrio externo do Brasil ainda pairam dúvidas maiores. O capital estrangeiro de curto prazo, depois da investida contra a moeda nacional e a conseqüente desvalorização cambial (de janeiro de 1999), exige taxas de retorno exageradamente altas, associadas a crescentes garantias contra o chamado “risco Brasil”, tais como títulos pós-fixados, papéis denominados em moeda estrangeira, prazos cada vez mais curtos etc.

Já no que se refere ao mecanismo da privatização, independentemente das críticas que se possa fazer ao modelo ou a sua eficácia microeconômica, é preciso considerar que se trata de um processo finito, do tipo *once for all*, sobre o qual é pouco recomendável fundarem-se as bases do sistema de financiamento brasileiro. Aliás, a rápida privatização do patrimônio estatal aproxima-se de seus limites sem que se tenha conseguido equacionar o endividamento do setor público, que, a despeito da austeridade orçamentária, cresceu de forma inédita na história do país.

Para que se concretizem as apostas colocadas pelo atual projeto de desenvolvimento, a realidade dos fatos terá que demonstrar que os incrementos de produtividade em nível agregado – frutos tanto da reação ao choque de concorrência quanto da entrada de investidores estrangeiros diretos no país – levarão a um ganho de competitividade externa suficientemente grande para recuperar em uma base nova as perdas do ajuste macroeconômico.

5 A PRODUTIVIDADE NO BRASIL

Assim como no Primeiro Mundo, o debate sobre as relações entre crescimento da produtividade e os novos padrões de produção tem suscitado, também no Brasil, uma grande controvérsia.

Conforme auferida pelos indicadores conjunturais da Pesquisa Industrial Mensal (PIM), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que relaciona produção final ao emprego, a produtividade da mão-de-obra na indústria brasileira cresceu a uma taxa média próxima a 7% ao ano, no período 1990-96. Esse resultado, além de representar um recorde histórico e de ser comparável apenas ao desempenho de algumas economias asiáticas, alertou, no entanto, alguns autores para a necessidade de se distinguir os determinantes de tal desempenho. Mais importante que saber a magnitude daquelas taxas seria distinguir quais fatores elas estariam expressando, e, ainda, quais seriam suas implicações para o desenvolvimento econômico do país.

Nesse sentido, um primeiro problema que se coloca decorre do fato de que os indicadores de produtividade calculados através da simples divisão do valor da produção pelo total de ocupados estariam superestimados. Como apontado por Considera e Valadão (1995), através do uso da produção final (produção física ou valor da produção) no cálculo da produtividade, “pode-se estar computando numa unidade produtiva o que era anteriormente sua produção intermediária e que eventualmente tenha sido transferida para outra unidade produtiva, ou talvez substituída por produtos importados, superestimando, portanto, o seu produto” (p. 35). Além disso, continuam os autores, como na mensuração do emprego também não se identifica o efeito do deslocamento de postos de trabalho para outras unidades produtivas que não pertencem ao painel de informantes da pesquisa (que se baseia no Censo Industrial de 1985), o nível de emprego auferido é subestimado, contribuindo ainda mais para o superdimensionamento da produtividade.

Um segundo ponto sobre o qual tem-se refletido diz respeito ao fato de que os recentes aumentos de produtividade estão associados à relação inversa entre crescimento da produção industrial doméstica e redução do nível de emprego na indústria – fato atípico na história da industrialização brasileira⁹ –, configurando uma lógica perversa em que o aumento das taxas de crescimento da produção seria insuficiente para superar a tendência de redução do nível de emprego.

Diante desse quadro, alguns autores, que em geral pertencem a instituições ligadas ao governo federal, têm conduzido suas argumen-

9. Ver a respeito Barros *et al.*, 1996, e Pochmann, 1995, p. 206.

tações no sentido de desqualificar os indicadores de produtividade ou de minorar o seu caráter perverso. Para Considera e Valadão (1995), as baixas taxas de investimento observadas no período evidenciam a impossibilidade de existirem taxas de produtividade tão elevadas. Dado que o volume de investimento em relação ao PIB nos anos 90 foi inferior à média dos anos 80, não haveria porque supor um aumento significativo da capacidade produtiva. Portanto, argumentam os autores, os resultados expressivos apontados pelos indicadores de produtividade resultam fundamentalmente de dois fatores: as deficiências metodológicas dos indicadores conjunturais de produtividade e o ajuste à recessão, no qual haveria um processo de seleção natural em que as empresas menos produtivas perderiam espaço para as mais produtivas.

Pode-se concluir, a partir dessa argumentação, que os aumentos de produtividade do período em questão não estariam ligados a uma possível reestruturação da economia, mas sim a fatores conjunturais e estatísticos¹⁰.

Contraopondo-se a esses autores, um conjunto de estudos aponta para uma transformação significativa na estrutura produtiva nos últimos anos, o que justificaria, em parte, os ganhos de produtividade.

Para Carvalho e Bernardes (1996) e Bonelli (1996), apesar da inegável deficiência dos indicadores disponíveis, aqueles ganhos de produtividade podem estar relacionados à adoção de novas técnicas organizacionais e a novas tecnologias poupadoras de mão-de-obra. Como esse cenário não exige a mobilização de grandes volumes de investimento, coloca-se “em xeque o argumento da impossibilidade teórica de um salto na produtividade industrial em condições de investimento deprimido” (Carvalho e Bernardes, 1996, p. 58). Corroborando com essa tese, Feijó e Carvalho (1994) observam, entretanto, que a modernização ocorrida foi determinada tanto pela abertura comercial, e o conseqüente aumento da concorrência, quanto pelo ajuste recessivo do começo da década.

No entanto, ainda segundo Carvalho e Bernardes (1996), a tendência refletida pelos indicadores de produtividade poderia estar expressando uma redução da capacidade de geração de novos postos de trabalho, que poderia se acentuar, caso, num período de crescimento do investimento, se intensificasse a adoção de tecnologias poupadoras de mão-de-obra.

Apontando também na direção da perda de dinamismo, mas destacando a redução da participação do valor agregado na composição do produto nacional (fato que não é captado pelos indicadores de

10. É nesse mesmo sentido que aponta o trabalho de Barros *et al.* (1996) ao propor que, dada a reduzida variação do nível de produção ao longo do período de abertura comercial, o aumento da produtividade do trabalho guardaria estreita relação com a redução do nível de emprego.

produtividade com base na produção final), Baltar e Mattoso (1996) e Baltar (1996) atentam para a possibilidade da abertura comercial estar transferindo para fora do espaço nacional parte da produção de bens intermediários, eliminando importantes elos das principais cadeias produtivas da indústria (como a automobilística e a de eletrodomésticos). Como demonstram esses autores, apesar de o crescimento ocorrido após 1993 ter sido puxado pelo crescimento do consumo de bens duráveis, não se conseguiu dinamizar – via efeito multiplicador – os demais setores da economia, o que resultou numa geração insuficiente de novos postos de trabalho.

Em oposição à maioria dos autores – que, como mencionado anteriormente, questionam a metodologia de cálculo da produtividade, apontando em certos casos seus possíveis efeitos deletérios sobre o crescimento e o emprego – Franco (1996) faz uma defesa irrestrita dos ganhos de produtividade verificados na década de 90. Assumindo a produtividade como o elemento fundamental para a promoção do crescimento, da distribuição de renda e da competitividade do país, o autor sugere que somente através da mudança na estrutura de mercado, decorrente do processo de abertura comercial, se produziriam condutas virtuosas que se refletiriam em maior eficiência (ou produtividade). Em outros termos, o autor defende a correlação positiva entre abertura, produtividade, distribuição de renda e crescimento econômico como a nova base para o desenvolvimento. Marcando seu antagonismo com a experiência nacional-desenvolvimentista, acrescenta que, no “novo modelo que se esboça, onde a **mola mestra do processo é o crescimento da produtividade**, as ações de governo não são, em si, deflagradoras do processo de desenvolvimento” (Franco, 1996, p. 40, grifos nossos).

Explicita-se na frase de Franco o papel crucial da produtividade no modelo de desenvolvimento em voga. Mais do que isso, pode-se dizer que, nessa concepção, o ritmo de crescimento da produtividade (derivado da velocidade de adoção de inovações produtivas capazes de alterar a relação entre produto e trabalho) substitui o papel do Estado como promotor do desenvolvimento e, em última instância, do bem-estar. Transfere-se o problema econômico da esfera político-institucional para o campo da técnica, no qual a incorporação de progresso técnico, ao aumentar o produto por trabalhador, resultaria necessariamente em progresso econômico e social.

Como se nota, não é por mero preciosismo estatístico que o debate em torno da produtividade ganha força a partir do processo de abertura econômica que se estabeleceu a partir do governo Collor. Na concepção dos formuladores das políticas econômicas recentes, esse é um tema de

fundamental relevância e determinante para o desenvolvimento econômico do país.

Por outro lado, independente do nível de crescimento da taxa de produtividade ou da consistência dos seus indicadores, deve-se notar que não é tarefa trivial provar – como quer Franco (1996) – as correlações positivas que existiriam entre abertura comercial, crescimento da produtividade, ampliação da competitividade e desenvolvimento econômico, com geração de emprego.

Em resposta ao artigo de Gustavo Franco, Belluzzo e Coutinho (1996) chamam atenção também para a necessidade de se distinguir produtividade (conceito da microeconomia) de competitividade internacional (conceito da macroeconomia), já que não se conquista mercado exclusivamente com aumento de produtividade de determinada indústria. Mesmo que o crescimento da produtividade tenha ocorrido, de fato, na década de 90, fatores sistêmicos extra firma e a estrutura empresarial são determinantes do potencial competitivo da indústria do país.

A esse respeito, vale mencionar as considerações feitas por Bowles e Gintis (1995), que demonstram em estudo sobre as economias avançadas que – no contexto da globalização e de constrangimento das políticas keynesianas – **quanto menor a heterogeneidade econômica e social de uma dada economia, maiores tendem a ser as suas taxas de produtividade do trabalho**. Para esses autores, em uma economia com uma base social mais igualitária e democrática, os ganhos de produtividade tendem a gerar um maior efeito dinâmico, dado que parte desses ganhos, apropriados na forma de salários, leva a um efeito multiplicador do tipo keynesiano, que por um processo virtuoso resulta em desenvolvimento. Sólidas instituições democráticas, com efetivo controle público sobre os mercados, também contribuiriam para minorar o grau de instabilidade da economia e ampliar a previsibilidade para investimento privado.

Portanto, ao contrário do que defende Franco (1996), não seria a produtividade a mola mestra do desenvolvimento menos excludente, mas sim a homogeneização das condições econômicas, sociais e políticas a base para uma economia mais competitiva e dinâmica. Aumentos de produtividade não seriam, por si só, fatores de promoção social nem de distribuição de renda.

A esse respeito, é exemplar, aliás, a experiência da industrialização brasileira (de 1950 a 1980), quando incrementos significativos de produtividade e taxas de crescimento econômico recorde conviveram com um processo de crescente exclusão social e concentração de renda.

De qualquer forma, independente das possíveis deficiências dos indicadores de produtividade, não existem, a princípio, indicações de que o avanço tecnológico e seus reflexos na produtividade resultem em um

padrão produtivo desfavorável ao emprego. Nas economias avançadas, e ainda mais no Brasil, o problema do desemprego e da precarização do trabalho parecem resultar do insuficiente dinamismo econômico que caracteriza esses anos de globalização.

No caso do Brasil, a chamada “inserção passiva”, escolhida como via de acesso ao Primeiro Mundo, impõe uma série de restrições ao crescimento do emprego, que não guarda relação direta com o processo de modernização produtiva em curso. É inevitável que as taxas de desemprego encontrem-se nos níveis alarmantes verificados atualmente, uma vez que o país viveu nos últimos cinco anos um período marcado por um brutal crescimento das importações, com taxas de juros em um dos patamares mais elevados do planeta, câmbio sobrevalorizado (no período de julho de 1993 a janeiro de 1999) e rigidez orçamentária com geração de superávits primários, entre outros aspectos.

Como se pode observar na tabela, o crescimento da taxa de desemprego verificado nos últimos anos foi acompanhado por uma significativa elevação dos gastos com importações e pagamento de juros (como proporção do PIB). Esses resultados, frutos da política de abertura comercial financiada através de capitais externos, são, em boa medida, os principais determinantes da perda de dinamismo da economia brasileira.

TABELA
Indicadores econômicos selecionados, Brasil, 1991-99

Ano	Desemprego (%)	Importações (US\$ bilhão)	Juros/PIB (%)	PIB (%)
1991	4,8	21,0	2,9	-0,6
1992	5,7	20,6	3,3	-2,1
1993	5,3	25,3	3,0	3,4
1994	5,1	33,1	3,9	4,3
1995	4,6	50,0	5,1	2,8
1996	5,4	53,3	3,8	1,3
1997	5,7	61,4	5,2	2,3
1998	7,6	57,7	7,6	-1,2
1999	7,8 ⁽¹⁾	–	10,0 ⁽²⁾	-1,0 ⁽³⁾

Fontes: Pesquisa Mensal de Emprego (PME)/IBGE e Banco Central.

Notas: (1) Para 1999, os dados referem-se ao período de janeiro a agosto.

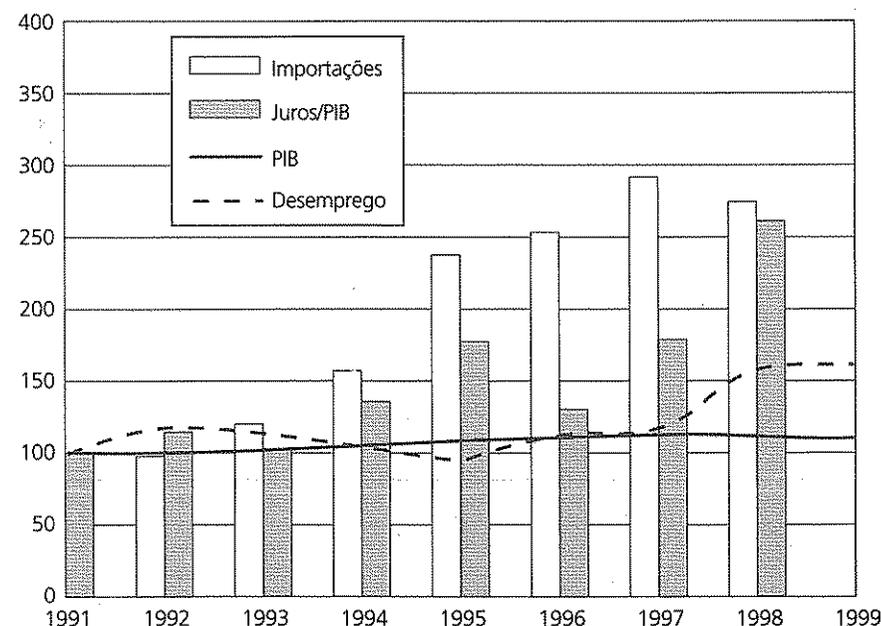
(2) Estimativa do Banco Central para a taxa de 1999.

(3) Crescimento do PIB de 1999, estimado segundo projeções do mercado financeiro.

Passados quase dez anos de liberalização econômica, observa-se uma trajetória medíocre de crescimento do PIB brasileiro, associada a uma crescente dependência externa. Segundo projeções oficiais, divulgadas nos boletins do Banco Central (BC), ao final de 1999 o país terá gasto com

importações algo como US\$ 55 bilhões, e o gasto público com juros corresponderá a cerca de 10% de tudo que é produzido internamente. Com tamanho comprometimento da demanda interna, não é de se estranhar que a economia brasileira continue patinando, nem que se deteriore de maneira inédita o mercado de trabalho doméstico (tais tendências podem ser vistas pelos dados apresentados no gráfico a seguir).

GRÁFICO
Evolução do desemprego, no Brasil, frente a outras variáveis econômicas selecionadas
Base: 1991=100



Fontes: Pesquisa Mensal de Emprego (PME)/IBGE e Banco Central.

6 COMENTÁRIOS FINAIS

Como se viu até aqui, a profunda crise que afeta o mundo do trabalho neste final de século, com todas as gravíssimas implicações sociais, não deve ser encarada simplesmente como uma decorrência "natural" das transformações tecnológicas da Terceira Revolução Industrial. Mesmo nos países avançados, onde mais se desenvolveu o progresso técnico, o alarmante aumento do desemprego parecia ter como principal causa o baixo dinamismo econômico, o qual, por sua vez, explicitava-se

como uma deficiência do padrão de acumulação próprio da globalização financeira.

Associado a um conjunto de inovações financeiras que se desenvolveu desde meados dos anos 70, esse padrão sustenta-se, em última instância, na ação dos Estados nacionais, que, submetidos a sérios constrangimentos orçamentários e motivados por forças políticas conservadoras, têm se colocado a serviço do mundo das finanças. Na medida em que o financiamento do setor público se dá fundamentalmente através de sucessivos leilões de títulos públicos e esse processo transforma essa modalidade de aplicação na principal forma de valorização capitalista do mundo globalizado, é o giro dos títulos públicos em geral, e dos países emergentes em particular, que assegura liquidez e rentabilidade às aplicações financeiras.

Ao contrário do Estado distributivista dos "anos dourados", o Estado atual não só transfere recursos tributários para o pagamento de juros (e, portanto, atua concentrando a renda em favor dos credores, isto é, poupadores líquidos dos países avançados) como acaba alimentando um espaço de valorização fictícia do capital que inibe a valorização produtiva, provoca desemprego, reduz salários e termina concentrando ainda mais a renda.

O fato de se estar implantando com tamanha intensidade um grande conjunto de inovações tecnológicas e organizacionais revela, antes de mais nada, que o investimento produtivo capitalista, para fazer frente às altas taxas de retorno da esfera financeira, exige cada vez mais em menos tempo. E, se assim o faz, é porque, no campo da política, tornou-se legítimo o desmonte das instituições que antes confinavam a reprodução capitalista a espaços socialmente controlados, fosse por sindicatos ou pelo próprio Estado.

Na última década do século XX, parece que a economia capitalista aproxima-se de sua própria caricatura, com um setor financeiro que, ao mesmo tempo em que esteriliza os excedentes produtivos, determina padrões selvagens de concorrência, e submete e instrumentaliza os Estados nacionais a seus desígnios. Em tais circunstâncias, o desemprego e, mais do que isso, a destruição da sociedade salarial erguida a duras penas no pós-guerra são, de fato, inevitáveis. Talvez as circunstâncias não o fossem.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMADEO, E., SCANDIUZZI, J. C., PERO, V. Ajuste empresarial, empregos e terceirização. *Revista de Economia Política*, v.16, n.1, jan./mar. 1996.
- BAEZA, A. V. *Productividad: aspectos teóricos y empíricos*. México: UNAM, 1997. (mimeo).
- BAILY, M. N., CHAKRABARTI, A. K. *Innovation and the productivity crisis*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1988.
- BAKER, D., SCHMITT, J. *The macroeconomics roots of high European unemployment: the impact of foreign growth*. Washington, D.C.: Economic Policy Institute, 1999. [on line] Available: <http://www.epi.org>.
- BALTAR, P. E. A. *Abertura econômica e emprego no Brasil dos anos 90*. Campinas, 1996. (mimeo).
- _____, MATTOSO, J. E. L. *Transformações estruturais e emprego nos anos 90*. Campinas, 1996. (mimeo).
- BARROS, R. Paes de, et al. *O impacto da abertura comercial sobre o mercado de trabalho brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA, 1996.
- BAUMOL, W., McLENNAN, K. *Productivity growth and U.S. competitiveness*. New York: Oxford University Press, 1985.
- BAUMOL, W., BLACKMAN, S., WOLFF, E. *Productivity and American leadership*. Massachusetts: MIT Press, 1991.
- BELLUZZO, Luiz G. M. O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados globalizados. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 4, 1996a.
- _____. Prefácio. In: MATTOSO, J. L., OLIVEIRA, C. A. B. de (orgs.). *Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?* São Paulo: Scritta, 1996b.
- BELLUZZO, LUIZ G.M., COUTINHO, L. *Desenvolvimento e inserção externa nos anos noventa: uma crítica à visão de Gustavo Franco*. São Paulo: IDEI, 1996.
- BONELLI, R. *Produtividade, crescimento industrial e exportações de manufaturados no Brasil: desempenho e competitividade*. Rio de Janeiro: IPEA, 1994. (Texto para discussão, 327).
- _____. *Produtividade industrial nos anos 90: controvérsias e quase-fatos*. Rio de Janeiro: IPEA, 1996. (mimeo).
- BOWLES, S., GINTIS, H. Políticas igualitárias que incrementam a produtividade. *Revista Internacional del Trabajo*, v. 114, n. 4-5, 1995.
- BRAGA, J. C. de S. Financeirização global – o padrão sistêmico da riqueza do capitalismo contemporâneo. In: TAVARES, M. Conceição, FIORI, J. L. *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.
- CALABI, A. S., LUQUE, C. A. *Os ciclos de expansão industrial e seus impactos*. São Paulo: Nobel, 1985.
- CANUTO, O. Abertura comercial, estrutura produtiva e crescimento econômico na América Latina. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 3, 1994.
- CARVALHO, R. Q., BERNARDES, R. Reestruturação industrial, produtividade e desemprego. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 1, jan./mar. 1996.
- CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- _____. A emergência de um regime de acumulação mundial predominantemente financeiro. *Praga – Estudos Marxistas*, São Paulo, set. 1997.
- _____. Mundialização financeira e vulnerabilidade sistêmica. In: CHESNAIS, F. (coord.). *A mundialização financeira, gênese, custos e riscos*. São Paulo: Xamã, p. 249-294, 1999.
- CONSIDERA, C., VALADÃO, F. R. Produtividade e emprego: questões econômicas e estatísticas. *Boletim Conjuntural*, Rio de Janeiro, n. 31, out. 1995.
- DEDECCA, C. S. Racionalização econômica e heterogeneidade nas relações e nos mercados de trabalho no capitalismo avançado. In: MATTOSO, J. L., OLIVEIRA, C. A. B. de, (orgs.). *Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?* São Paulo: Scritta, 1996.
- FEIJÓ, Carmen A., CARVALHO, Paulo, G.M. Sete teses equivocadas sobre o aumento da produtividade nos anos recentes. *Boletim de Conjuntura*, Rio de Janeiro: UFRJ, jul. 1994. (suplemento).
- FRANCO, Gustavo H. *A inserção externa e o desenvolvimento*. Brasília: BACEN, jun. 1996. (mimeo).
- GUTTMANN, Robert. A transformação do capital financeiro. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 7, 1996.
- KAPSTEIN, Ethan B. Os trabalhadores e a economia mundial. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 11 out. 1996. (Foreign Affairs).
- KREGEL, Jan A. Riscos e implicações da globalização financeira para a autonomia de políticas nacionais. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 7, 1996.
- LABINI, Paolo S. *Nuevas tecnologías y desempleo*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- LAPLANE, M., SARTI, F. *Investimento direto estrangeiro e o impacto na balança comercial nos anos 90*. Brasília: IPEA, 1999.
- MARX, K. *O capital*. São Paulo: Nova Cultural, 1985. v.2.
- MATTOSO, J. E. L. *A desordem do trabalho*. São Paulo: Scritta, 1985.
- _____. Emprego e concorrência desregulada: incertezas e desafios. In: MATTOSO, J. L., OLIVEIRA, C. A. B. de, (orgs.). *Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?* São Paulo: Scritta, 1996.
- _____. *O Brasil desempregado*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.
- MOREIRA, M. M. *Estrangeiros em uma economia aberta: impactos recentes sobre produtividade, concentração e comércio exterior*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. (Texto para discussão, 67).
- PLIHON, D. Desequilíbrios mundiais e instabilidade financeira. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 7, 1996.
- POCHMANN, Márcio. *Políticas do trabalho e de garantia de renda no capitalismo em mudança*. São Paulo: LTr, 1995.
- RICARDO, D. *Princípios de economia política e tributação*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- SOLOW, Robert. We'd better watch out. *New York Times*, July 1987. (Book Review). ..
- TAVARES, M. da Conceição. Ajuste e reestruturação nos países centrais: a modernização conservadora. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 1, 1992.
- WOODALL, P. A survey of the world economy: the hitchhiker's guide to cybernomics – Profits of doom. *The Economist*, v. 340, p. 737, Sept. 28th, 1996.

Mudanças no perfil do emprego no Brasil nos anos 90

Eliane Navarro Rosandiski*
Ricardo Andrés Cifuentes Silva**

RESUMO

Este trabalho pretende inserir-se no debate sobre qualificação profissional e perfil da estrutura ocupacional, destacando as principais alterações que ocorreram nas características do emprego formal durante a década de 90 em relação a alguns de seus aspectos qualitativos, na tentativa de apontar indícios que permitam visualizar se a estrutura produtiva está demandando realmente um trabalhador mais qualificado.

Para tanto, apresentam-se dois procedimentos metodológicos distintos. O primeiro adota uma técnica de agrupamentos – *cluster* –, no qual se analisa a evolução no tempo dos grupos de trabalhadores que possuem características de qualificação semelhantes. Essa análise foi realizada com base em dois espaços regionais – o Nordeste e o Sudeste –, considerando os seguintes setores da economia: comércio, construção civil, indústria e serviços. O segundo baseia-se na tentativa de agrupar trabalhadores segundo critérios ocupacionais (ocupações semelhantes, reunidas em um único grupo), conforme a descrição da classificação brasileira de ocupações, considerando-se ainda critérios de escolaridade e remunerações semelhantes. Esse procedimento aplicou-se ao emprego formal da indústria de transformação do estado de São Paulo.

Os resultados obtidos pelos dois procedimentos mostram que ocorreu uma considerável elevação do nível de escolaridade dos trabalhadores; porém, o tempo de serviço indica uma enorme instabilidade no emprego. Ao que parece, o aumento da escolaridade é resultado de uma conduta mais seletiva das empresas na contratação de pessoal, possibilitada pela abundante oferta de mão-de-obra escolarizada, e não por uma demanda por novas qualificações impulsionada pelo processo de modernização da estrutura produtiva.

* Economista graduada pelo Instituto de Economia (IE), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), mestre em Política Científica e Tecnológica pelo Departamento de Política Científica e Tecnológica (DPCT), do Instituto de Geociências (IG), da Unicamp, e bolsista DTI-7G (1997-99), no Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT), do IE/Unicamp. E-mail: elirosan@eco.unicamp.br

** Economista graduado pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e bolsista DTI-7G (1998-99), no CESIT/IE/Unicamp. E-mail: riancisi@eco.unicamp.br

1 INTRODUÇÃO

Nos anos 90, o mercado de trabalho brasileiro sofreu fortes transformações em sua estrutura de qualificações devido às bruscas mudanças ocorridas no cenário macroeconômico que, ao impor um novo padrão de competitividade e de exposição internacional, provocou um forte movimento de reestruturação produtiva e organizacional nas empresas.

No que diz respeito ao emprego formal, as mudanças mais significativas referem-se à melhoria dos indicadores de escolaridade dos trabalhadores e à redução do nível de emprego, em especial nos ramos industriais.

Num primeiro momento, tais transformações tendem a corroborar hipóteses de funcionamento do mercado de trabalho que colocam a qualificação, definida a partir da escolaridade, como o elemento central na alocação de um trabalhador em determinado posto de trabalho. Contudo, tal diagnóstico deve ser melhor avaliado. Se, por um lado, o mercado de trabalho é uma variável resultante das estratégias empresariais de uso da mão-de-obra, atualmente muito influenciada pelos novos padrões de competitividade entre as empresas e que, por isso, estão demandando um trabalhador mais qualificado, por outro, é precipitado considerar apenas a melhoria dos indicadores de escolaridade como uma evidência definitiva da requalificação da estrutura ocupacional. Isso porque outros indicadores, como rotatividade e nível de emprego, demonstram que a forma de apropriação e a utilização do fator trabalho possuem outros determinantes, constituindo, portanto, uma questão mais complexa.

A metodologia adotada está dividida em dois eixos de análise. O primeiro avalia, de forma mais descritiva e ampla, as mudanças no perfil das ocupações na indústria paulista nos anos 90, enquanto o segundo busca inferir as mudanças ocorridas no perfil da segmentação do mercado de trabalho formal. Nos dois casos, à luz do processo de transformação vivido pela economia brasileira nos anos recentes, procura-se demonstrar a importância de se considerar os indicadores de rotatividade e de nível de emprego na discussão da qualificação. São duas metodologias distintas entre si, mas que convergem para o mesmo ponto de conclusão.

O presente artigo pretende avaliar as mudanças que vêm ocorrendo, de forma mais específica, na indústria de transformação do estado de São Paulo e, de forma agregada, na estrutura do emprego setorial, por região geográfica. A evolução do emprego formal foi obtida a partir dos dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho.

2 O DEBATE DA QUALIFICAÇÃO

A crise econômica dos anos 70, com a redução do ritmo de crescimento da economia, impôs às empresas um profundo processo de reestruturação produtiva. Tal processo trouxe novos elementos para o debate das qualificações, na medida em que alterou o padrão de organização do processo produtivo. Nesse sentido, considera-se que a adoção de estratégias de modernização pode levar ao crescimento da demanda por trabalhadores mais qualificados, uma vez que as mudanças técnicas e organizacionais modificam o processo de trabalho. No entanto, reconhecer que tais mudanças exercem influência sobre as estruturas ocupacionais não implica em deixar de considerar a importância que as formas de controle social do trabalho também exercem sobre essa estrutura.

Considerando o novo padrão tecnológico, pode-se afirmar que agora as tarefas exigem uma compreensão mais global do processo, fazendo com que a força de trabalho interaja de forma mais criativa com o sistema produtivo. Em consequência, o trabalhador deve possuir maiores habilidades cognitivas para se inserir no mundo do trabalho.

Do ponto de vista organizacional, Coriat (1993), Aoki (1990) e Wood (1991) mostram como as técnicas e práticas de organização do trabalho desenvolvidas pelos japoneses influenciaram essa nova concepção de modernização¹, que tanto valoriza a qualificação. Segundo esses autores, a modernização produtiva melhora o perfil de qualificações da estrutura ocupacional, na medida em que aproveita as capacitações de aprendizado do trabalhador adquiridas no exercício da função.

Diante das novas condições de concorrência, a possibilidade de as empresas manterem posições de liderança no mercado é mais incerta, se comparada às estruturas de mercado consolidadas no pós-guerra. Os investimentos em desenvolvimento tecnológico/automação mostraram-se muito arriscados e custosos, dada a rápida depreciação da antiga planta produtiva e o risco embutido na nova trajetória tecnológica. Isso faz com que as empresas busquem soluções que comportem, se necessário, uma maior reversibilidade (Lorino, 1992; Dedecca, 1997). Nesse caso, as empresas buscam a flexibilidade produtiva e organizacional para facilitar os ajustes necessários nos momentos de perda de lucratividade.

Nesse cenário, a flexibilização da estrutura funcional e a qualificação do trabalhador aparecem como as novas características presentes no mercado de trabalho formal. Tais características vêm sendo tratadas como

1. Wood (1991) faz uma ampla discussão sobre essa forma de organização do trabalho em relação às formas tradicionais de gestão, o que, no entanto, não é relevante para este trabalho. Deve-se sublinhar, contudo, que esse tipo de organização do trabalho representa uma ruptura com as antigas formas identificadas no padrão fordista.

conseqüências inequívocas da modernização, visto que incorporam novos conceitos de uso/gestão do trabalho. Contudo, essa transformação no processo de trabalho, cuja origem estaria relacionada às mudanças técnicas e organizacionais, só irá determinar uma completa flexibilização da estrutura funcional se o aparato de regulação das relações de trabalho caminhar nessa direção.

A exclusão da mão-de-obra menos qualificada – observada como contrapartida desse processo – tende a ser vista, por diversos autores (Camargo, 1997; Ramos e Carneiro, 1997), como decorrência da falta de capacitação dos trabalhadores e do excesso de regulamentação do uso do trabalho. Normalmente, as soluções apontadas para amenizar esse problema são a ampliação dos programas de qualificação e de treinamento do trabalhador para essa nova realidade e a desregulamentação para o uso do trabalho. A primeira solução teria como alvo melhorar as condições da oferta de trabalho, enquanto a segunda daria maior liberdade às empresas fazerem uso desse fator.

Contudo, é importante desde já argumentar que uma flexibilização excessiva no uso do trabalho, possibilitada pela desregulamentação, não permite consolidar vantagens competitivas duradouras, visto que permanentemente se recorre à política de cortes de pessoal quando a posição de concorrência está ameaçada.

Dedecca (1997) mostra que, nos países desenvolvidos, os esforços de racionalização e de desregulamentação não permitiram que as empresas consolidassem suas posições no mercado. Além disso, o autor acrescenta que, nos anos 90, os novos cortes de pessoal na estrutura ocupacional, de motivação econômica, estariam rompendo com as relações de cooperação, recolocando novamente o problema do autoritarismo nas relações de trabalho e impedindo que as empresas mantenham qualquer tipo de compromisso com os trabalhadores.

Essa constatação de retorno aos padrões autoritários de uso extensivo da força de trabalho levanta dúvidas se o caminho de racionalização apontado pelas empresas conduziria, necessariamente, a uma nova forma de incorporação do trabalhador na estrutura organizacional, mais cooperativa e participativa. E mais: recoloca a discussão se, de fato, o processo de modernização produtiva estaria qualificando os segmentos ocupacionais.

No Brasil, existem fortes indícios de que o processo de modernização empreendido pelas empresas nos anos 90 apresenta como motivação básica a rápida adaptação aos novos padrões de concorrência. Por isso, em geral, as estratégias buscaram alterar o padrão organizacional da produção para reduzir custos. Na ausência de significativos investimentos em modernização tecnológica, pode-se dizer que tais estratégias organizacionais possuem um

componente fortemente defensivo, cujos reflexos sobre a estrutura do emprego não apontam para uma maior qualificação. Trazer elementos empíricos que corroborem com esse argumento passa a ser o objetivo dos itens que se seguem.

3 O BRASIL NOS ANOS 90

3.1 As mudanças na economia brasileira

No Brasil, o começo dos anos 90 foi marcado por profundas mudanças na condução da política macroeconômica. Se, de um lado, a política de estabilização jogou a economia numa recessão, de outro, a política de abertura econômica expôs as empresas às novas condições de concorrência. Diante desse quadro macroeconômico desfavorável, as empresas tiveram rapidamente que associar projetos de modernização às tradicionais estratégias de racionalização da produção.

Não é possível generalizar a intensidade de tais esforços, dada a heterogeneidade inter e, até mesmo, intra-setorial. Mas em geral, pressionadas pelo aumento da concorrência internacional, as empresas concentraram esforços em soluções capazes de reduzir, de maneira rápida, a defasagem que separava os padrões brasileiros de preço, qualidade e de prazos de entrega daqueles prevalentes no mercado internacional.

Esse período foi marcado pela adoção de estratégias de adaptação por parte das empresas, no que diz respeito ao uso do trabalho, que visavam fundamentalmente adequar suas estruturas de custos à nova realidade concorrencial.

A forte recessão verificada nos primeiros anos da década, entre 1990 e 1992, afetou negativamente o nível de emprego. Somente após 1993, iniciou-se um período de recuperação do nível de atividade econômica. Porém, diferentemente dos anos 80, esse aumento da produção industrial não foi acompanhado pela recuperação do nível de emprego formal.

As estatísticas de emprego mostram que, ao longo desse período, melhoraram os indicadores de escolaridade e de tempo de serviço nos diversos setores de atividade. Tais estatísticas reforçam a visão que associa o problema de emprego à falta de qualificação.

Contudo, Dedecca e Rosandiski (1997 e 1998) sinalizam que esse aumento de qualificação, dado pela melhoria da escolaridade média, possa ser um efeito composição. Segundo os autores, as empresas (a maioria submetida ao quadro recessivo de 1991-92), recorreram às tradicionais estratégias de corte de pessoal, que atingiram (excluíram), de forma

mais ou menos uniforme, os trabalhadores menos qualificados situados nos diferentes segmentos da estrutura ocupacional. Dessa forma, não ocorreu uma substituição de trabalhadores menos escolarizados por outros mais com maior grau de escolaridade e, sim, a manutenção de empregados com melhores níveis de escolaridade e demissão de menos escolarizados, sem a contratação de novos funcionários.

Todavia, não há como deixar de considerar que essa forma clássica de ajuste no período recessivo ocorreu no bojo de um importante movimento de reorganização, visto que, na fase de recuperação, o nível de emprego não retornou aos patamares anteriores à crise. Diante desse quadro, o objetivo deste trabalho é verificar os efeitos que a reorganização produtiva teve sobre a estrutura de emprego no Brasil.

Para atingir tal objetivo, a parte empírica está dividida em duas etapas. A primeira busca avaliar as transformações ocorridas na estrutura do emprego, nos principais setores da atividade econômica no Nordeste e Sudeste. Nessa etapa, a discussão será feita a partir de uma *proxy* da segmentação do mercado assalariado, obtida a partir da técnica de *cluster*². Essa nova proposta metodológica tem como objetivo oferecer uma análise alternativa às tradicionais estruturas de qualificação normalmente utilizadas em estudos de segmentação. Em função disso, na segunda etapa empírica, buscou-se recorrer a uma metodologia mais clássica (descritiva) para observar se os resultados convergiam. Essa segunda etapa restringiu-se à indústria de transformação do estado de São Paulo.

3.2 O processo de reorganização produtiva e a estrutura regional de empregos

Nesse item pretende-se fazer uma avaliação das mudanças ocorridas na estrutura segmentada do emprego, ampliando a análise para diversos setores da atividade econômica do Nordeste e do Sudeste, entre 1989 e 1995. Busca-se, portanto, mostrar que as melhorias de escolaridade não foram acompanhadas por mudanças na segmentação do trabalho assalariado e que o aumento das taxas de rotatividade, observado na fase de recuperação, não ficaram restritas aos grupos periféricos. Isso implica mostrar que o esforço de modernização empreendido pelas empresas aparentemente não alterou a forma de apropriação do trabalho.

2. Ao agrupar as ocupações mais semelhantes na estrutura de emprego em termos de escolaridade, tempo de serviço e remuneração, tal procedimento estatístico permite identificar os grupos mais periféricos e os mais nucleares na estrutura do emprego.

A discussão regional busca apontar como as especificidades regionais podem implicar dinâmicas de ajuste diferentes, que poderiam estar aparecendo na evolução da estrutura de emprego.

3.3 Modificações gerais na estrutura dos grupos ocupacionais

Antes de iniciar a discussão sobre as mudanças na estrutura de ocupações cabe fazer algumas considerações referentes à elaboração dos grupos de ocupações adotados neste trabalho.

Em primeiro lugar, o ano de 1995 foi escolhido como base para a construção das categorias ocupacionais, pois a avaliação é de que a estrutura de emprego daquele ano estaria refletindo mais fielmente o resultado dos projetos de reestruturação das empresas iniciados no começo da década. Dessa maneira, a comparação da estrutura ocupacional ao longo do tempo, tanto em termos relativos como absolutos, tende a fornecer uma boa idéia do impacto do processo de racionalização sobre o emprego.

TABELA 1
Escolaridade, remuneração e tempo de serviço médio dos empregados, segundo grupos ocupacionais(*)
Brasil, 1995

Posição na estrutura	Grupos ocupacionais	Escolaridade média (em anos)	Remuneração mensal média (em SM)	Tempo de serviço médio (em anos)
Periférico baixo	3	5	2,70	2,7
	4	7	3,57	2,8
Periférico médio	1	6	4,43	4,5
	2	8	6,73	4,6
Intermediários	5	7	7,11	7,3
	6	11	8,82	4,5
Nucleares	7	11	13,22	8,9
	8	13	18,51	6,2
Mal definidos	9	13	29,00	9,6
	10	9	8,82	4,5
	Total	9	9,97	5,5

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)/Ministério do Trabalho, 1995.

Obs.: SM = salário mínimo.

(*) Informações relativas aos empregados nos setores de comércio, serviços, indústria de transformação e construção civil.

Por fim, os dados da tabela 1 mostram como esses grupos podem representar uma aproximação da segmentação do mercado de trabalho formal.

Os quatro primeiros grupos ocupacionais representam, provavelmente, os segmentos mais periféricos da estrutura ocupacional, dado que, em média, a escolaridade requerida é baixa e a rotatividade, alta. Em função da escolaridade e do tempo de serviço médio foram denominados periféricos baixos e periféricos médios.

Os grupos 5 e 6 compõem o segmento de ocupações intermediário da estrutura ocupacional. O grupo 5, apesar de não demandar tanta escolaridade formal, aparentemente exige uma maior experiência dada pelo tempo de permanência no posto de trabalho, enquanto o grupo 6 representa as ocupações em que, aparentemente, as maiores exigências de escolaridade formal compensam a falta de experiência no posto de trabalho.

Por fim, os grupos 7, 8 e 9 podem ser identificados com os grupos mais nucleares da estrutura, dadas as exigências de escolaridade e maiores remunerações e tempo de serviço. Como o grupo 10 representa o conjunto de ocupações classificadas como mal definidas, ele não será considerado nesta análise.

Uma primeira avaliação do comportamento dessa estrutura entre 1989 e 1995 mostra claramente uma tendência de aumento da escolaridade e do tempo médio de serviço nos segmentos ocupacionais, tanto no Nordeste como no Sudeste (tabelas 2 e 3). Caso a análise se encerrasse aqui, tais dados poderiam ser interpretados como indicativos da melhora da qualificação da estrutura ocupacional. Contudo, uma análise mais detalhada implica avaliar as mudanças na composição dos segmentos, bem como o nível de emprego.

TABELA 2
Escolaridade e tempo de serviço médio dos empregados, em anos, segundo grupos ocupacionais(*)
Nordeste, 1989 e 1995

	Grupos ocupacionais									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Total
1989 Tempo	3,65	4,17	2,39	3,00	5,87	6,78	7,39	5,84	9,57	5,48
Escolaridade	5,80	7,39	6,11	6,74	7,70	9,94	11,35	12,58	13,36	8,94
1995 Tempo	4,86	4,70	3,58	3,34	6,83	6,13	9,87	6,50	11,12	6,87
Escolaridade	6,82	7,75	6,33	7,23	8,41	11,08	12,32	13,22	11,65	9,54

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)/Ministério do Trabalho, 1989 e 1995.

(*) Informações relativas aos empregados nos setores de comércio, serviços, indústria de transformação e construção civil.

TABELA 3
Escolaridade e tempo de serviço médio dos empregados, em anos, segundo grupos ocupacionais(*)
Sudeste, 1989 e 1995

	Grupos ocupacionais									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Total
1989 Tempo	3,64	4,27	3,20	2,89	5,73	4,39	6,68	5,57	8,25	4,88
Escolaridade	5,83	6,84	4,57	6,61	6,51	9,70	11,32	12,48	13,71	8,47
1995 Tempo	4,51	5,08	3,68	2,88	6,78	5,05	8,09	5,68	9,22	5,78
Escolaridade	6,60	7,60	5,56	7,14	7,44	11,04	11,80	13,01	13,02	9,21

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)/Ministério do Trabalho, 1989 e 1995.

(*) Informações relativas aos empregados nos setores de comércio, serviços, indústria de transformação e construção civil.

Os setores de atividade possuem especificidades em relação à participação relativa dos grupos ocupacionais na estrutura do emprego formal. Os dados das tabelas 4, 5, 6 e 7 sintetizam as diferenças e traçam um perfil da evolução dessa estrutura.

TABELA 4
Distribuição dos empregados no comércio, por grupos ocupacionais
Nordeste e Sudeste, 1989, 1993 e 1995 (em %)

	Periféricos baixos	Periféricos médios	Intermediários	Nucleares
1989				
Nordeste	23,6	17,4	33,4	24,4
Sudeste	25,5	18,8	30,8	24,1
1993				
Nordeste	25,5	18,8	30,8	24,1
Sudeste	23,3	20,2	31,2	24,7
1995				
Nordeste	18,3	20,7	35,4	24,9
Sudeste	22,4	21,3	31,2	24,9

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)/Ministério do Trabalho, 1989, 1993 e 1995.

Entre 1989 e 1993, as mudanças observadas na estrutura do emprego no comércio e nos serviços tiveram a mesma tendência de queda da participação relativa do segmento periférico baixo em favor do crescimento relativo dos intermediários. Isso mostra como o ajuste nesses setores da atividade econômica incidiu sobre um segmento da estrutura ocupacional sujeito à elevada rotatividade.

TABELA 5
Distribuição dos empregados na construção civil, por grupos ocupacionais
Nordeste e Sudeste, 1989, 1993 e 1995 (em %)

	Periféricos baixos	Periféricos médios	Intermediários	Nucleares
1989				
Nordeste	44,5	16,0	24,4	14,6
Sudeste	38,8	18,1	25,7	17,0
1993				
Nordeste	27,5	28,8	25,1	18,5
Sudeste	25,8	28,8	25,6	19,9
1995				
Nordeste	14,7	42,2	26,7	16,2
Sudeste	16,3	38,1	27,2	18,4

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)/Ministério do Trabalho, 1989, 1993 e 1995.

No período seguinte, nos mesmos setores, prosseguiu a tendência à redução da participação relativa no segmento periférico baixo, mas, dessa vez, em favor do periférico médio, especialmente no caso do comércio.

Assim, ao longo do período estudado, observou-se que, entre os setores que compõem o terciário, apenas os serviços apresentaram uma mudança estrutural mais significativa em favor do aumento do peso relativo dos grupos de ocupações que demandam trabalhadores com maior grau de instrução formal.

TABELA 6
Distribuição dos empregados na indústria de transformação, por grupos ocupacionais
Nordeste e Sudeste, 1989, 1993 e 1995 (em %)

	Periféricos baixos	Periféricos médios	Intermediários	Nucleares
1989				
Nordeste	36,9	22,6	26,1	12,9
Sudeste	33,5	31,0	15,7	19,1
1993				
Nordeste	28,9	24,1	32,1	13,8
Sudeste	28,8	32,4	17,7	20,7
1995				
Nordeste	28,7	24,8	33,0	12,8
Sudeste	28,3	34,4	18,3	18,8

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)/Ministério do Trabalho, 1989, 1993 e 1995.

TABELA 7
Distribuição dos empregados nos serviços, por grupos ocupacionais
Nordeste e Sudeste, 1989, 1993 e 1995 (em %)

	Periféricos baixos	Periféricos médios	Intermediários	Nucleares
1989				
Nordeste	24,6	20,1	23,0	26,3
Sudeste	23,4	21,4	18,7	30,8
1993				
Nordeste	19,3	21,6	28,1	29,1
Sudeste	18,8	23,0	23,2	32,0
1995				
Nordeste	18,5	22,5	31,3	25,7
Sudeste	17,6	24,1	26,3	29,7

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)/Ministério do Trabalho, 1989, 1993 e 1995.

A construção civil também apresentou queda relativa no segmento periférico baixo na estrutura do emprego nos dois sub-períodos. Contudo, essa redução foi acompanhada pelo crescimento no periférico médio.

Por fim, o ajuste na indústria de transformação, entre 1989 e 1993, também provocou uma perda de importância relativa do periférico-baixo na estrutura ocupacional, acompanhada por um certo crescimento relativo do periférico médio. O período de recuperação do emprego confirma essa tendência e indica ainda um aumento do periférico médio.

TABELA 8
Índice de empregados, segundo setores de atividade
Nordeste e Sudeste, 1993 e 1995

		1989 = 100,0	
		1993	1995
Nordeste	Comércio	79,6	99,5
	Construção civil	87,7	88,7
	Indústria	79,3	78,2
	Serviços	88,2	107,3
Sudeste	Comércio	77,4	95,2
	Construção civil	82,8	95,1
	Serviços	86,1	97,0

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)/Ministério do Trabalho, 1989, 1993 e 1995.

Isso implica dizer que, com exceção dos serviços, em todos os setores de atividade, independentemente da região geográfica, o ajuste do

emprego implicou a manutenção do peso relativo dos grupos de ocupações periféricas na estrutura do emprego. No entanto, tornou-se evidente uma mudança em favor dos chamados periféricos médios, para os quais está associada uma maior escolaridade formal.

Essa primeira análise do processo de ajuste mostra que, exceto no setor de serviços, a participação relativa dos grupos ocupacionais pouco se alterou na estrutura do emprego formal entre 1989 e 1995. Nesse período a economia brasileira passou por profundas mudanças que induziram as empresas a executarem grandes projetos de reestruturação, cujo maior impacto foi a redução no nível absoluto do emprego, em todos os setores analisados, excetuando-se os serviços, no Nordeste, que recuperou, em 1995, o nível de 1989 (tabela 8).

A comparação regional revela que, aparentemente, as diferenças regionais restringem-se às proporcionalidades diferentes dos grupos periféricos na estrutura do emprego. No Nordeste, o peso desses grupos tende a ser maior. Contudo, a forma de ajuste do emprego pareceu ser a mesma nas duas regiões, uma vez que incidiu sobre os mesmos segmentos ocupacionais.

Como o processo de recontrações ocorrido entre 1993 e 1995 não foi tão intenso, ganharam peso na estrutura os segmentos periféricos médios, que têm como característica um maior tempo de permanência no posto de trabalho, apesar da baixa escolaridade.

De forma sintética, as informações até agora avaliadas permitem sublinhar que, entre 1989 e 1995, independentemente da região geográfica, nos setores analisados, o impacto do processo de reestruturação das empresas sobre o mercado de trabalho formal apresentou como características comuns: tendência à relativa estabilização da estrutura ocupacional, em termos dos segmentos periféricos e nucleares; com exceção do setor de serviços no Nordeste, em nenhum outro setor de atividade o nível de emprego, em 1995, retornou aos níveis de 1989; as mudanças relativas na composição dos segmentos ocupacionais mostram que, em geral, devido ao baixo contingente de contratações, a perda de importância relativa dos grupos com menor escolaridade e tempo de serviço foi acompanhada pelo crescimento relativo de grupos de ocupação que também apresentam como característica a baixa escolaridade, mas com maior tempo de serviço.

3.4 Indicadores de variabilidade da estrutura ocupacional

Apesar de o perfil da estrutura ocupacional não ter se alterado de forma significativa e de continuar preponderando na estrutura os grupos

ocupacionais que demandam baixa qualificação, a análise aponta para uma melhora dos níveis educacionais internos a cada grupo.

Os dados da tabela 9 indicam que em nenhum setor de atividade a estrutura de emprego passou a comportar um contingente de pessoas com escolaridade inferior ao I Grau, como observado em 1989. A partir daí, pode-se concluir que, não só em termos absolutos, mas também em termos relativos, a estrutura de emprego apresentou uma melhora quanto aos indicadores de escolaridade.

TABELA 9
Índice de empregados com até o I Grau completo, segundo setores de atividade
Nordeste e Sudeste, 1993 e 1995

		1989 = 100,0	
		1993	1995
Nordeste	Comércio	76,1	87,7
	Construção civil	85,3	88,5
	Indústria	79,9	75,5
	Serviços	82,6	94,6
Sudeste	Comércio	75,1	86,1
	Construção civil	80,5	92,9
	Indústria	69,7	66,8
	Serviços	83,5	86,9

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)/Ministério do Trabalho, 1989, 1993 e 1995.

TABELA 10
Distribuição de empregados no comércio com até o I Grau completo, por grupos ocupacionais
Nordeste e Sudeste, 1989 e 1995 (em %)

	Periféricos baixos	Periféricos médios	Intermediários	Nucleares	Total
1989					
Nordeste	17,4	13,4	15,2	6,3	52,7
Sudeste	22,0	16,3	20,3	9,5	68,4
1995					
Nordeste	13,5	14,2	13,2	5,1	46,6
Sudeste	18,5	17,1	17,2	8,8	62,0

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)/Ministério do Trabalho, 1989 e 1995.

Também pode-se observar, a partir das informações das tabelas 10, 11, 12 e 13, que, entre 1989 e 1995, diminuiu o percentual relativo de

peças com escolaridade inferior ao I Grau em todos os segmentos da estrutura de emprego.

TABELA 11
Distribuição de empregados na construção civil com até o I Grau completo, por grupos ocupacionais Nordeste e Sudeste, 1989 e 1995 (em %)

	Periféricos baixos	Periféricos médios	Intermediários	Nucleares	Total
1989					
Nordeste	39,7	14,7	22,4	5,8	82,7
Sudeste	36,7	17,0	24,1	7,8	85,7
1995					
Nordeste	13,8	39,3	23,1	6,3	82,6
Sudeste	15,3	35,8	24,4	8,2	83,8

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)/Ministério do Trabalho, 1989 e 1995.

TABELA 12
Distribuição de empregados na indústria de transformação com até o I Grau completo, por grupos ocupacionais Nordeste e Sudeste, 1989 e 1995 (em %)

	Periféricos baixos	Periféricos médios	Intermediários	Nucleares	Total
1989					
Nordeste	30,7	19,6	22,2	3,8	77,6
Sudeste	29,7	27,6	11,7	6,0	75,3
1995					
Nordeste	23,8	20,0	27,2	3,2	75,0
Sudeste	23,9	28,2	12,0	4,7	69,0

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)/Ministério do Trabalho, 1989 e 1995.

No entanto, essas informações devem ser avaliadas com cautela. Como se viu no item anterior, houve uma contração no nível de emprego, que não implicou uma alteração mais significativa da composição dos grupos ocupacionais. Diante disso, pode-se inferir que trabalhadores mais escolarizados podem estar sendo admitidos para ocupações que anteriormente eram desempenhadas por trabalhadores menos instruídos. Isso pode ser resultado de um processo de reestruturação que vem afetando os diversos setores de atividade econômica, que, ao provocar um enxugamento da estrutura de emprego, promove, ao mesmo tempo, um aumento das exigências no processo seletivo de contratação de mão-de-obra.

TABELA 13
Distribuição de empregados nos serviços com até o I Grau completo, por grupos ocupacionais Nordeste e Sudeste, 1989 e 1995 (em %)

	Periféricos baixos	Periféricos médios	Intermediários	Nucleares	Total
1989					
Nordeste	18,3	17,4	9,9	5,0	50,9
Sudeste	19,7	19,3	10,4	6,7	56,9
1995					
Nordeste	14,6	18,1	8,7	4,8	46,2
Sudeste	15,0	20,5	11,5	5,5	52,8

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)/Ministério do Trabalho, 1989 e 1995.

Apesar da redução relativa e absoluta, ainda chama atenção a elevada proporção de trabalhadores que possuem, no máximo, o I Grau, em 1995: 52,8% dos empregados no setor de serviços na região Sudeste, 62% no comércio, 69% na indústria, e 83,8% na construção civil.

TABELA 14
Índice de empregados com até um ano de serviço, segundo setores de atividade Nordeste e Sudeste, 1993 e 1995

		1989 = 100,0	
		1993	1995
Nordeste	Comércio	65,1	111,5
	Construção civil	77,1	86,3
	Indústria	65,9	85,7
	Serviços	70,6	103,5
Sudeste	Comércio	63,4	93,7
	Construção civil	73,6	88,5
	Indústria	46,5	64,5
	Serviços	70,2	86,9

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)/Ministério do Trabalho, 1989, 1993 e 1995.

Em termos regionais, deve-se fazer uma ressalva. No Sudeste, os chamados setores terciários (comércio e serviços) empregam um percentual maior de pessoas com I Grau do que no Nordeste, onde a indústria de transformação e a construção civil absorvem um maior contingente com o mesmo nível de escolaridade, o que pode ser reflexo da própria especificidade regional. Provavelmente, o maior dinamismo da economia do Sudeste aumenta as chances do setor terciário oferecer postos

de trabalho que são ocupados pelos trabalhadores com piores níveis de escolaridade. Ao mesmo tempo, a baixa escolaridade da mão-de-obra disponível no Nordeste faz com que a indústria e a construção civil absorvam um contingente menos escolarizado.

Como se observou no item anterior, porém, o ajuste de emprego não apresentou nenhuma especificidade regional significativa.

As informações acerca das alterações na composição da estrutura do emprego, em termos de escolaridade, ganham força se complementadas com as relativas às contratações no ano, que podem ser tomadas como *proxy* da rotatividade. Como foi destacado anteriormente, em 1995 houve mais contratações devido à retomada das atividades, mas a redução na elasticidade emprego-produto torna-se evidente quando se observa que na estrutura cai o número absoluto de pessoas com menos de um ano de serviço, se comparado com o nível de 1989. Somente no Nordeste e nos setores terciários é que se constatou que o nível absoluto das contratações de 1995 foi superior ao observado em 1989.

Sem dúvida, essas informações sinalizam para uma tendência de redução da rotatividade. Apesar disso, em todos os setores de atividade, ainda há um predomínio de empregados com pouco tempo de serviço na estrutura ocupacional. Na construção civil, esse indicador chegou a oscilar, dependendo da região e do ano considerado, entre 55% e 62% do total de empregados, demonstrando que a rotatividade de trabalhadores pouco qualificados ainda é a prática mais recorrente nesse setor. E não apenas na construção civil, visto que o menor indicador de rotatividade (20%) foi encontrado no setor de serviços, em 1993, no Nordeste.

TABELA 15
Distribuição de empregados no comércio com até um ano de serviço, por grupos ocupacionais
Nordeste e Sudeste, 1989 e 1995 (em %)

	Periféricos baixos	Periféricos médios	Intermediários	Nucleares	Total
1989					
Nordeste	9,3	6,5	11,4	6,9	34,3
Sudeste	12,9	8,1	12,9	8,6	42,7
1995					
Nordeste	7,5	8,2	14,0	8,3	38,6
Sudeste	10,9	9,1	13,0	9,0	42,2

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)/Ministério do Trabalho, 1989 e 1995.

TABELA 16
Distribuição de empregados na construção civil com até um ano de serviço, por grupos ocupacionais
Nordeste e Sudeste, 1989 e 1995 (em %)

	Periféricos baixos	Periféricos médios	Intermediários	Nucleares	Total
1989					
Nordeste	31,6	8,7	16,2	5,5	62,0
Sudeste	28,2	10,1	16,2	6,6	61,2
1995					
Nordeste	9,6	28,0	16,8	6,0	60,4
Sudeste	10,8	23,8	15,7	6,7	57,1

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)/Ministério do Trabalho, 1989 e 1995.

Em 1995, independente do segmento, as contratações foram observadas em toda a estrutura de emprego. De acordo com as informações das tabelas 15, 16, 17 e 18, pode-se observar que existiu uma maior tendência às contratações no ano concentrarem-se nos segmentos periféricos e intermediários, visto que, nos setores estudados, tais grupos tendem a ser os mais significativos. A recomposição da participação relativa desses vínculos nas estruturas ocupacionais de cada grupo durante a fase de recuperação econômica pode ser tomada como uma evidência da permanência da tradicional política de rotatividade de mão-de-obra, que historicamente vem caracterizando as práticas de uso do trabalho no Brasil.

TABELA 17
Distribuição de empregados na indústria de transformação com até um ano de serviço, por grupos ocupacionais
Nordeste e Sudeste, 1989 e 1995 (em %)

	Periféricos baixos	Periféricos médios	Intermediários	Nucleares	Total
1989					
Nordeste	14,5	7,6	7,8	3,1	33,3
Sudeste	15,0	9,9	4,1	4,1	33,2
1995					
Nordeste	11,4	7,6	14,3	2,9	36,6
Sudeste	10,9	10,0	4,4	4,1	29,5

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)/Ministério do Trabalho, 1989 e 1995.

TABELA 18
Distribuição de empregados nos serviços com até um ano de serviço, por grupos ocupacionais
Nordeste e Sudeste, 1989 e 1995 (em %)

	Periféricos baixos	Periféricos médios	Intermediários	Nucleares	Total
1989					
Nordeste	7,8	7,2	5,3	4,4	25,1
Sudeste	10,6	8,5	6,4	7,0	33,0
1995					
Nordeste	5,1	8,3	7,0	4,2	24,9
Sudeste	8,2	9,9	8,7	6,6	33,8

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)/Ministério do Trabalho, 1989 e 1995.

Em termos regionais, a rotatividade no setor terciário tende a ser maior no Sudeste. Isso é coerente com a hipótese dessa região possuir um maior dinamismo, o que afeta a capacidade desse setor absorver mão-de-obra, inclusive de forma mais extensiva, onde predomina a prática da rotatividade de trabalhadores menos qualificados.

Em suma, pode-se observar que a existência de sinais de manutenção da política de rotatividade pelas empresas, em um contexto de baixo dinamismo do emprego formal, parece neutralizar possíveis efeitos positivos de um aumento da escolaridade média da mão-de-obra, reforçando assim os argumentos sobre uma reorganização produtiva defensiva, focada na redução de custos e pouco envolvida em investimentos que favoreçam o perfil de qualificação dos trabalhadores. Aparentemente, o maior efeito associado ao processo de reestruturação, decorrente da redução do número de vagas, foi o aumento das exigências no processo seletivo.

3.5 Processo de reorganização produtiva e a estrutura de empregos da indústria paulista

Nessa seção, os esforços foram direcionados para esboçar, de forma mais descritiva, o comportamento da estrutura ocupacional da indústria de transformação do Estado de São Paulo, no período de 1989 a 1996, em relação às suas características de escolaridade, remuneração e tempo de serviço. Busca-se observar se, através de uma metodologia mais clássica de análise da estrutura ocupacional, as características encontradas no ajuste regional mantiveram-se para a indústria de transformação paulista.

Deve-se ressaltar que a alta concentração industrial ocorrida no estado contribuiu para que se formasse uma estrutura produtiva com um caráter heterogêneo. Em São Paulo, instalaram-se e desenvolveram-se indústrias ligadas aos setores mais dinâmicos da economia e que tinham alta produtividade. Mas, no mesmo contexto, existiam também indústrias cujo poder dinâmico não era tão alto. De qualquer forma, o parque industrial paulista adquiriu e manteve uma grande importância nacional, o que pode se verificar pela participação de sua produção industrial na produção total do país.

TABELA 19
Participação de empregados em ocupações selecionadas na indústria de transformação
Estado de São Paulo, 1989, 1993 e 1996 (em %)

Ocupações selecionadas	1989	1993	1996	1993/89	Variação 1996/93 (%)	1996/89
Ocupações de escritório	10,1	10,43	9,79	3,27	-6,14	-3,07
Ocupações técnicas ligadas à produção	3,62	3,48	3,09	-3,87	-11,21	-14,64
Serviços pessoais e de limpeza	2,4	2,36	2,94	-1,67	24,58	22,50
Metalúrgicos e siderúrgicos	5,75	5,79	6,06	0,70	4,66	5,39
Trabalhadores da confecção	10,1	13,54	11,72	34,06	-13,44	16,04
Trabalhadores da alimentação	3,21	3,85	4,59	19,94	19,22	42,99
Trabalhadores da usinagem	8,46	8,33	8,55	-1,54	2,64	1,06
Mecânicos	3,88	3,99	3,93	2,84	-1,50	1,29
Eletricistas e eletrônicos	3,01	2,47	2,63	-17,94	6,48	-12,62
Trabalhadores da borracha e plástico	4,12	3,97	4,11	-3,64	3,53	-0,24
Supervisores de vendas	1,54	1,79	2,12	16,23	18,44	37,66
Vendedores	1,46	2,03	2,38	39,04	17,24	63,01
Operadores de máquina e processos químicos	1,08	1,29	1,53	19,44	18,60	41,67
Trabalhadores gráficos	1,73	2,01	2,53	16,18	25,87	46,24
Oper. de máquinas fixas e de prod. de energia elétrica	0,97	1,24	1,51	27,84	21,77	55,67
	61,43	66,57	67,48			

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)/Ministério do Trabalho, 1989, 1993 e 1996.

Na década de 90 e, principalmente após 1994, tem-se verificado aumentos nas taxas de desemprego no Brasil e o setor industrial, em especial, tem apresentado um baixo dinamismo na geração de novos postos de trabalho. Esse fato pode trazer conseqüências, ao se analisar a estrutura

ocupacional, pois deve-se considerar que o total de ocupados que se analisa está diminuindo a cada ano. Assim, as alterações ocorridas em uma variável podem ser consequência da demissão de trabalhadores e não de sua contratação.

TABELA 20
Participação de empregados em ocupações selecionadas com o II Grau completo na indústria de transformação Estado de São Paulo, 1989, 1993 e 1996 (em %)

Ocupações selecionadas	1989	1993	1996
Ocupações de escritório	39,47	43,91	43,04
Ocupações técnicas ligadas à produção	51,16	55,76	57,40
Supervisores de vendas	60,73	62,82	61,16
Vendedores	15,71	18,44	19,61
Serviços pessoais e de limpeza	2,62	3,50	3,31
Metalúrgicos e siderúrgicos	3,07	5,76	7,71
Operadores de máquina e processos químicos	10,27	13,86	18,72
Trabalhadores da confecção	2,17	3,41	5,37
Trabalhadores da alimentação	2,25	4,01	5,80
Trabalhadores da usinagem	5,26	7,48	11,00
Mecânicos	7,20	10,06	13,89
Eletricistas e eletrônicos	9,78	14,80	21,31
Trabalhadores da borracha e plástico	2,85	4,71	6,64
Trabalhadores gráficos	7,24	9,62	13,92
Oper. de máquinas fixas e de produção de energia elétrica	4,64	7,54	13,81

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)/Ministério do Trabalho, 1989, 1993 e 1996.

Os dados referentes à faixa etária dos trabalhadores da indústria indicam que a estrutura ocupacional envelheceu naquele período. Enquanto em 1989 a faixa etária predominante era a de 18 a 24 anos, com 29,38% dos trabalhadores, em 1996 passou a ser a de 30 e 39 anos, reunindo 30,26% deles. Quanto ao gênero, manteve-se a predominância masculina no período, situando-se entre 73,39% (1989) e 72,65% (1996).

Em relação ao comportamento da participação dos grupos ocupacionais na indústria de São Paulo, verifica-se um crescimento significativo, naquele período, dos grupos de supervisores de vendas, vendedores, operadores de máquinas fixas e de produção de energia elétrica, gráficos, operadores de equipamentos e processos químicos, trabalhadores da alimentação, confecção e em serviços pessoais e de limpeza. Juntamente com os grupos de ocupações de escritório, as ocupações técnicas ligadas à produção, metalúrgicos e siderúrgicos, mecânicos, eletricistas e eletrônicos, trabalhadores do setor de borracha, plástico e de usinagem de metais representam cerca de dois terços de toda a estrutura

ocupacional do setor industrial paulista. Tais ocupações compõem a amostra da qual se tratará daqui por diante.

TABELA 21
Remuneração média dos empregados em ocupações selecionadas na indústria de transformação Estado de São Paulo, 1989, 1993 e 1996 (em salários mínimos de 1989)

Ocupações selecionadas	1989	1993	1996
Ocupações de escritório	5,02	4,86	5,52
Ocupações técnicas ligadas à produção	10,51	8,71	9,14
Supervisores de vendas	10,81	7,66	8,23
Vendedores	3,23	3,28	3,42
Serviços pessoais e de limpeza	2,93	2,44	2,51
Metalúrgicos e siderúrgicos	4,64	4,33	4,72
Operadores de máquina e processos químicos	5,60	4,75	4,80
Trabalhadores da confecção	2,63	2,17	2,42
Trabalhadores da alimentação	3,10	2,76	3,21
Trabalhadores da usinagem	6,32	5,66	5,74
Mecânicos	6,14	5,55	6,02
Eletricistas e eletrônicos	5,66	5,06	5,20
Trabalhadores da borracha e plástico	4,03	8,68	4,12
Trabalhadores gráficos	5,46	4,19	4,82
Oper. de máquinas fixas e de produção de energia elétrica	6,95	5,46	5,73

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)/Ministério do Trabalho, 1989, 1993 e 1996.

No período, constata-se que em todas as ocupações selecionadas ocorre um aumento na proporção de trabalhadores com II Grau completo. Porém, é possível verificar também que, apesar do aumento da proporção desses trabalhadores, entre 1989 e 1996, no período de 1993 a 1996, algumas ocupações apresentaram queda na proporção de trabalhadores com pelo menos o II Grau completo, como, por exemplo, os supervisores de vendas. As remunerações dos trabalhadores tiveram queda em relação ao valor real do salário mínimo de 1989. Enquanto naquele ano a remuneração média das ocupações selecionadas alcançava 5,54 salários mínimos, em 1996 recuou para 5,04 salários (considerando o valor real do salário mínimo em 1989).

Finalmente, em relação ao tempo de serviço verifica-se que, entre 1989 e 1996, cresceu a proporção de trabalhadores com mais de três anos de serviço. Porém, verifica-se que tal aumento é resultado do comportamento positivo dessa variável entre 1989 e 1992. Entre 1993 e 1996, ou seja, no período mais recente, observa-se que houve uma queda dos trabalhadores com mais de três anos de serviço, indicando, assim, que essa

elevação não é uma tendência do período e, sim, reflexo de um comportamento positivo no período anterior.

TABELA 22
Participação de empregados em ocupações selecionadas com tempo de serviço superior ou igual a três anos na indústria de transformação Estado de São Paulo, 1989, 1993 e 1996 (em %)

Ocupações selecionadas	1989	1993	1996
Ocupações de escritório	34,00	46,20	40,38
Ocupações técnicas ligadas à produção	52,11	67,09	58,46
Serviços pessoais e de limpeza	26,24	37,01	26,12
Metalúrgicos e siderúrgicos	28,88	41,31	35,49
Trabalhadores da confecção	20,86	27,21	27,82
Trabalhadores da alimentação	21,01	30,98	29,79
Trabalhadores da usinagem	43,35	59,49	50,78
Mecânicos	46,20	61,81	52,17
Eletricistas e eletrônicos	36,95	53,48	41,59
Trabalhadores da borracha e plástico	22,08	34,16	34,94
Supervisores de vendas	37,48	46,62	39,10
Vendedores	15,41	20,39	18,87
Operadores de máquinas e processos químicos	39,14	52,92	46,01
Trabalhadores gráficos	29,83	39,54	33,35
Oper. de máquinas fixas e de produção de energia elétrica	49,49	61,45	54,04

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)/Ministério do Trabalho, 1989, 1993 e 1996.

Em relação à escolaridade, pode-se perceber que a tendência de elevação do nível educacional dos trabalhadores manteve-se positiva durante todo o período analisado. O mesmo não ocorreu, porém, com as outras variáveis, como o tempo de serviço e a remuneração, que apresentaram comportamento irregular no período. Num primeiro momento (1989 a 1992), as variáveis em questão tiveram aumento, mas, na segunda parte do período, começaram a declinar.

Nesse segundo sub-período, a economia brasileira começa a apresentar maiores restrições ao seu crescimento, contribuindo para aumentar o ritmo de crescimento das taxas de desemprego. Analisando os dados levantados e inserindo-os nesse contexto, pode-se relacioná-los com a evolução do mercado de trabalho brasileiro e paulista no período recente. Dessa maneira, a melhora no nível de escolaridade da força de trabalho parece encontrar sua melhor explicação mais em uma postura seletiva das empresas no mercado de trabalho do que em uma exigência decorrente da modernização da estrutura produtiva, uma vez que os dados referentes à remuneração e tempo de serviço não refletem o que seria uma valorização do grau de qualificação do trabalhador.

4 CONCLUSÕES

Os argumentos expostos neste texto apontam para os efeitos que a reorganização da economia brasileira tem provocado sobre a dinâmica do mercado de trabalho, na década de 90, ao reconfigurar o processo de absorção de mão-de-obra nas atividades urbanas.

Num primeiro momento, pode-se observar que, de forma coerente com as novas demandas quanto ao uso do trabalho, as transformações produtivas e organizacionais empreendidas no início dos anos 90 atingiram (excluíram) os trabalhadores menos qualificados da estrutura ocupacional.

Esse movimento de ajuste, predominante até 1993, sugere que, em grande medida, a ação mais generalizada de reorganização das empresas, independente do setor de atividade econômica e da região geográfica, voltou-se fundamentalmente para a adequação da quantidade de mão-de-obra demandada e menos para a exigência de uma reconfiguração de seu perfil, que pudesse ratificar um movimento de transformação da estrutura produtiva (Leite e Rizek, 1997). Assim, torna-se evidente que o padrão de uso flexível do trabalho apresentou um forte componente quantitativo, eliminando postos de trabalho, e com o propósito de alterar, em primeiro lugar, as estruturas de custo das empresas diante de um quadro de restrição ao crescimento econômico.

Essa forma de ajuste penalizou mais fortemente aqueles segmentos de trabalhadores com menor possibilidade de competir no mercado de trabalho. Contudo, a análise do processo de recomposição do emprego tende a tornar mais frágeis as alternativas normalmente apontadas como solução dos problemas do mercado de trabalho, que, grosso modo, foram reduzidas à desregulamentação e ao treinamento/qualificação. Os dados relativos ao período de recuperação indicam que o processo de reestruturação não gerou, como contrapartida, uma estrutura ocupacional diferenciada daquela existente no final da década de 80. A elevação do nível médio de escolaridade não foi acompanhada da modificação da estrutura em favor dos segmentos mais nucleares – com maior nível de qualificação. Além disso, essa melhora de escolarização ocorreu ao mesmo tempo em que cresceu a rotatividade de mão-de-obra.

Isso implica reconhecer que a forma de ajuste do emprego formal, decorrente do processo de reestruturação adaptativo (ou racionalização) das empresas, tem como resultado mais evidente o encolhimento do nível de emprego formal. Conseqüentemente, as melhorias nos níveis de escolaridade do segmento formal, observadas a partir daí, apesar de serem vistas como positivas, refletem a consolidação de um mercado de trabalho formal de menores dimensões, no qual são preservados apenas os

segmentos da força de trabalho de maior importância para a manutenção da atividade produtiva e para viabilizar o particular processo de modernização econômica em curso.

Dessa maneira, consubstancia-se um novo procedimento seletivo no processo de contratação da força de trabalho no país. Num contexto de encolhimento das ofertas de trabalho, as poucas novas vagas criadas tendem a ser preenchidas por trabalhadores mais instruídos. O recrutamento de pessoas com maior grau de escolaridade para ocupar postos na estrutura produtiva, que antes não demandavam alta escolaridade formal, num período de maior aquecimento da atividade produtiva, evidencia que essa "exigência" de escolaridade resulta menos de uma necessidade técnica da produção e mais do processo organizacional, que incita a concorrência entre trabalhadores por uma vaga, e da estrutura de regulação das relações de trabalho, que permite que o ajuste do emprego possua tais características.

Além disso, os altos indicadores de rotatividade ainda observados como prática das empresas no uso do trabalho mostram que o processo de reorganização empreendido pelas empresas, nos diversos setores e em ambas regiões, tende a ser incompatível com projetos de investimentos em treinamento e reciclagem, que poderiam, mesmo parcialmente, compensar a ausência de escolaridade formal.

Abre-se, dessa maneira, uma importante lacuna nos debates que tendem a associar diretamente as transformações nas bases de concorrência entre empresas com o aumento da qualidade dos postos de trabalho. Parece pouco realista, portanto, que investimentos em qualificação e treinamento, que busquem alterar e adequar o perfil da oferta de trabalho, modifiquem as condições de inserção do trabalhador, uma vez que estas não são determinadas somente pelas características da oferta da mão-de-obra.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGLIETTA, M. *Regulación y crisis del capitalismo: la experiencia de los Estados Unidos*. Madrid : Siglo Veintiuno, 1979.
- AMADEO, E. J. et al. Ajuste empresarial, empregos e terceirização. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 16, n. 1, jan./mar. 1996.
- AOKI, M. *La estructura de la economía japonesa*. México : Fondo de Cultura Económica, 1990.
- BALTAR, P. E. A. Crise contemporânea e mercado de trabalho no Brasil. In: OLIVEIRA, M. A. (org.). *Economia e trabalho: textos básicos*. Campinas : IE/CESIT/Unicamp, 1998.
- _____, PRONI, M. Sobre o regime de trabalho no Brasil: rotatividade da mão-de-obra, emprego formal e estrutura salarial. In: OLIVEIRA, C. A. B., MATTOSO, J. E. L. (orgs.). *Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?* São Paulo : Scritta, 1996.

- _____, et al. Mercado de trabalho e exclusão social no Brasil. In: OLIVEIRA, C. A. B., MATTOSO, J. E. L. (orgs.). *Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?* São Paulo : Scritta, 1996.
- BRYAN, N. A. P. *Reestruturação produtiva e a formação do trabalhador*. Campinas : IE/CESIT/Unicamp, 1997. mimeo. (Programa de capacitação em políticas de emprego e renda e formação profissional).
- BURAWOY, M. A. Transformação dos regimes fabris no capitalismo avançado. *Revista de Ciências Sociais*, a. 5, n. 13, jun. 1990.
- CAMARGO, J. M. Estabilização, emprego e restrição externa. In: VELLOSO, J.P.R. (org.). *Fórum Nacional - Brasil: desafios de um país em transformação*. Rio de Janeiro : José Olympio, 1997.
- CORIAT, B. Ohno e a escola japonesa de gestão da produção: um ponto de vista de conjunto. In: HIRATA, Helena. *Sobre o modelo japonês*. São Paulo: EDUSP, 1993.
- COUTINHO, L. G. A terceira revolução industrial e tecnológica. *Economia e Sociedade*, n. 1, 1992.
- CRIVISQUI, E. *Seminário de métodos estatísticos multivariados aplicados às ciências humanas*. 31 jul. 1998; 7 jul. 1998. Campinas : IE/Unicamp, 1998.
- DEDECCA, C. S. *Racionalização econômica, emprego e relações de trabalho no capitalismo avançado*. Campinas : IE/UNICAMP, 1997. (Tese de livre docência).
- _____. *Emprego e qualificação no Brasil*. Campinas : IE/CESIT/ Unicamp, 1998. (mimeo). (Programa de capacitação em políticas de emprego e renda e formação profissional).
- _____, C. S. BALTAR, P. E. A., ROSANDISKI, E. N. A questão da ocupação urbana no Brasil nos anos 90. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 7, n.1, 1997.
- _____, ROSANDISKI, E. N. Retratação do nível e mudança na estrutura de emprego formal brasileiro - 1989-93. In: XXV ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA. Recife : Anpec, 1997.
- _____, _____. *Reorganização econômica, ocupação e qualificação*. In: XXVI ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA. Vitória : Anpec, 1998.
- LEITE, M. P., RIZEK, C. S. *Cadeias, complexos e qualificações*. Campinas : CEDES/FE/Unicamp, 1997. (mimeo).
- LORINO, P. *O economista e o administrador*. São Paulo : Nobel, 1992.
- MATTOSO, J. *A desordem do trabalho*. São Paulo: Scritta, 1995.
- NEGRI, B. *Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990)*. Campinas : Unicamp, 1996.
- OFFE, Claus. *O capitalismo desorganizado*. São Paulo : Brasiliense, 1992.
- OLIVEIRA, C. A. B. Formação do mercado de trabalho no Brasil. In: OLIVEIRA, M. A. (org.). *Economia e trabalho: textos básicos*. Campinas: IE/CESIT/ Unicamp, 1998.
- POCHMANN, M. *Reconversão econômica e as tendências recentes das ocupações profissionais no Brasil*. Campinas: IE/CESIT/Unicamp, 1998. (mimeo).
- QUADROS, W. *O milagre brasileiro e a expansão da nova classe média*. Campinas : IE/ Unicamp, 1998. (Tese de doutorado).
- RAMOS, C. A. *Flexibilidade e mercado de trabalho: modelos teóricos e experiência dos países centrais durante os anos 80*. Brasília : IPEA, 1992. (Texto para discussão, 271).
- _____, CARNEIRO, F. G. *Rotatividade e instituições: benefícios ao trabalhador desligado incentivam os afastamentos?* Brasília : IPEA, 1997. (Textos para discussão, 503).
- RAMOS, L., REIS, J. G. A. *Emprego no Brasil nos anos 90?* Rio de Janeiro : IPEA, 1997. (Textos para discussão, 468).

- ROSANDISKI, E. N. *Reestruturação organizacional: uma avaliação a partir da estrutura de emprego do complexo automotivo paulista*. Campinas : IG/Unicamp, 1996. (Dissertação de mestrado).
- SALM, C. Novos requisitos educacionais do mercado de trabalho. In: OLIVEIRA, M. A. (org.). *Economia e trabalho: textos básicos*. Campinas: IE/CESIT/ Unicamp, 1998.
- WOOD, S. O modelo japonês em debate: pós-fordismo ou japonização do fordismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, a. 6, n. 17, 1991.

Taxa natural de desemprego na região metropolitana de São Paulo

Ludwig Agurto Plata*
Eliana Aparecida Silva**

RESUMO

Este trabalho pretende modelar a taxa de desemprego total (TDT), apurada pela Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) e realizada pelo convênio DIEESE/Fundação Seade, na Grande São Paulo, com o propósito de estimar a taxa natural de desemprego para a região. Para tanto, primeiro retira-se a sazonalidade da série pelo método: X-11/ARIMA/88 e identifica-se a tendência de longo prazo como taxa natural de desemprego. Em seguida, para estimar a taxa de desemprego natural, utiliza-se dois modelos: um determinístico (médias e regressão) e outro estocástico. Nesses modelos identificam-se as mudanças estruturais no patamar da tendência da TDT, que, de certa forma, colocariam em evidência, de um lado, a existência de uma relação entre choque de juros e desemprego crescente e, de outro, a existência de fatores estruturais (abertura da economia, reestruturação produtiva) na determinação de elevadas taxas de desemprego. Dessa forma, conclui-se que existem atualmente processos conjunturais e estruturais, que criam sinergias cumulativas e se exprimem nas altas taxas de desemprego, pondo em evidência a existência de um processo de histerese no desemprego natural.

* Economista pela Universidade Nacional de Piura, Peru, e mestre em Planejamento e Políticas de Desenvolvimento Agrícola e Rural na América Latina e Caribe pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e Centro di Specializzazione e Ricerche Economiche, de Nápoles, Itália; professor das Universidades Sorocaba e São Francisco e bolsista CNPq DTI-7B (1997-99), no Escritório Nacional do DIEESE.
E-mail: ludwig@uol.com.br

** Economista pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e bolsista CNPq DTI-7G (1997-99), no Escritório Nacional do DIEESE.

1 INTRODUÇÃO

Desde o final dos anos 60, Friedman (1968) propôs a idéia de que existe um certo nível de desemprego que asseguraria a estabilidade econômica, a qual denominou taxa natural de desemprego. Assim, cada economia tem um nível "natural" de desemprego e, por extensão, um nível "natural" para as demais variáveis reais da economia. São níveis que correspondem a suas respectivas tendências de longo prazo, as quais estariam determinadas pelas condições estruturais de cada país, tais como nível tecnológico, custos de transação, fricções nos mercados, arranjos institucionais etc.

Blanchard e Summers (*apud* Sachs e Larrain, 1995) apresentaram uma alternativa à taxa natural de desemprego: "a taxa de desemprego que não acelera a inflação" (Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment, ou NAIRU, na sigla em inglês). A idéia é que, para tender ao pleno emprego, mantendo certo nível de estabilidade, deve-se aceitar também um certo nível de desemprego.

Entretanto, para a maioria dos países que integram a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE, Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, na sigla em inglês), nos anos 80, e boa parte dos países latino-americanos, nos anos 90, as taxas de desemprego têm se revelado muito altas, puxando para cima a taxa natural de desemprego desses países, a tal ponto que se torna difícil acreditar que tais indicadores retornem a seu patamar anterior. Esse fenômeno denomina-se histerese do desemprego.

O **histerese do desemprego** é entendido como aquela situação na qual a taxa natural de desemprego tende a incorporar os efeitos do aumento da taxa efetiva de desemprego. Porém, quando os motivos que causaram o aumento da taxa efetiva desaparecem, a taxa natural de desemprego não volta a seu nível anterior. Por exemplo, um choque de juros ou uma sobrevalorização cambial, podem incrementar a taxa de desemprego efetiva e esta, por sua vez, reflete-se no aumento da taxa natural de desemprego. Mas, quando o choque desaparece, ela não volta a seu nível anterior. Em outras palavras, a taxa natural de desemprego pode ser afetada por movimentos da taxa efetiva (Sachs e Larrain, 1995, p. 568).

Este trabalho pretende modelar a taxa de desemprego total (TDT), calculada a partir da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), realizada pelo convênio DIEESE/Fundação Seade, na Grande São Paulo, com o propósito de estimar a partir dela a taxa natural de desemprego. No item 2, apresenta-se a evolução recente da taxa de desemprego dos países da OCDE, Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul) e Brasil. No item 3, identifica-se a tendência de longo prazo da taxa de desemprego total efetiva

como a taxa natural de desemprego, e, para estimar essa taxa, utilizam-se dois modelos: um determinístico (médias e regressão) e outro estocástico. Finalmente, no item 4, chega-se a algumas conclusões.

2 EVOLUÇÃO RECENTE DA TAXA DE DESEMPREGO NA OCDE, MERCOSUL E BRASIL

Neste fim de século, um dos grandes problemas sociais com que se defrontam os países desenvolvidos e em desenvolvimento é o desemprego. Nas últimas duas décadas, a maioria dos países que formam a OCDE¹ experimentaram uma mudança estrutural positiva na sua taxa de desemprego. Essa mudança não ocorreu apenas no nível, mas também na velocidade de crescimento da citada taxa.

TABELA 1
Taxas de desemprego em países selecionados da OCDE, anos selecionados

País	1965-73	1974-79	1980-86	1987-94	1997
Estados Unidos	4,5	6,8	8,0	6,2	5,4
Alemanha Ocidental	0,9	3,5	6,7 ^(*)	nd	9,6
França	2,3	4,5	8,6	10,3	12,4
Itália	5,8	6,7	9,6	11,4	nd
Japão	1,2	1,9	2,5	2,4	3,3

Fonte: World Employment 1996/97.

Nota: (*) Essa taxa corresponde ao período 1980-90.

Na tabela 1, pode-se verificar esses acontecimentos. Na França, a taxa de desemprego passou de 2,3% no período 1965-73 para 10,3% entre 1987-94. Outros países da Europa, como Alemanha Ocidental e Itália, mostram desempenhos semelhantes nas suas taxas de desemprego².

1. Os países-membros da OCDE são Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Coreia do Sul, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grã-Bretanha, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Luxemburgo, México, Noruega, Nova Zelândia, Polônia, Portugal, República Checa, Suécia, Suíça e Turquia.

2. A taxa de desemprego na OCDE atingiu 7,5%, em janeiro de 1997, sendo idêntica à de janeiro de 1996. O indicador tem diminuído em alguns países. Na Bélgica, passou de 9,5% para 9,4%; na Irlanda, de 11,8% para 11,7%; na Suécia, de 10,6% para 10,3%; e, no Reino Unido, de 7,5% para 7,3%. A taxa de desemprego permaneceu estável no Canadá (9,7%), Japão (3,3%), Austrália (8,6%), França (12,4%), Luxemburgo (3,5%), Portugal (7,2%) e Espanha (21,6%), mas aumentou nos Estados Unidos (de 5,3% para 5,4%), na Áustria (de 4,0% para 4,1%) e na Alemanha (de 9,3% para 9,6%) (*The OECD Observer*, 1997 e 1998).

Quanto à América Latina, mais especificamente aos países que formam o Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul)³, observa-se, em termos gerais, que essas taxas apresentam um desempenho crescente na década de 90 e começam a atingir os níveis dos países europeus a partir de 1995 (tabela 2).

TABELA 2
Taxas anuais de desemprego urbano no Mercosul, 1991-97

País	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 ^(a)
Argentina	6,5	7,0	9,6	11,5	17,5	17,2	14,9
Brasil ^(b)	13,0	16,2	15,4	15,2	13,2	16,2	16,0
Paraguai	5,1	5,3	5,1	4,4	5,3	8,2	9,1
Uruguai	8,9	9,0	8,3	9,2	10,3	11,9	11,9
América Latina ^(c)	5,8	6,2	6,2	6,3	7,2	7,7	7,8

Fonte: Base estatística da OIT, para Argentina, Uruguai e Paraguai; para o Brasil, convênio DIEESE/Seade, PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego.

Notas: (a) Dados preliminares.

(b) Dados referentes à taxa de desemprego total na Região Metropolitana de São Paulo, calculados pelo DIEESE/Seade. A taxa considera o desemprego aberto e oculto (pelo trabalho precário e desalento).

(c) Não inclui os países do Caribe.

Os trabalhos teóricos e empíricos que buscam desvendar a questão do desemprego no mercado de trabalho têm procurado várias explicações, tais como:

- alterações do padrão tecnológico, produto da Terceira Revolução Industrial, que têm como consequência o aumento da produtividade do trabalho, que, por sua vez, produz mudanças na composição do emprego e gera aumento na demanda de trabalho qualificado (Rifkin, 1995);
- políticas estruturais para promover eficiência e flexibilidade do aparelho produtivo, com o propósito de conseguir concorrer no mercado mundial, levando as empresas a substituírem mão-de-obra por capital. Esse fato tem se intensificado com o processo de mundialização da produção econômica e financeira, que localiza os centros de produção segundo os interesses das grandes empresas (Thurow, 1993);
- carga fiscal, nos elevados salários reais e nas regulações impostas pelas políticas de bem-estar social (Welfare State) implementadas

3. O Mercosul foi criado oficialmente em 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção, congregando Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai.

na Europa e que foram adotadas, em parte, por outros países. Tais políticas tornariam os empresários relutantes em criar novos empregos, enquanto o nível relativamente generoso dos benefícios concedidos aos desempregados tornou os trabalhadores relutantes em aceitar os baixos salários, ajudando a manter o quadro de desemprego, que é relativamente mais baixo nos Estados Unidos (Krugman, 1997).

As mudanças estruturais na taxa de desemprego assumem uma característica bastante peculiar. Devido a fatores presentes na formação do mercado de trabalho, pode-se observar que as elevadas taxas de desemprego têm sido acompanhadas por um processo muito notório de precarização do mercado de trabalho, que tem criado, conforme afirma Mattoso:

“(...) novas e mais restritas relações de trabalho, mas também acen-tuado as características de exclusão econômica e social do sistema capitalista e recriado condições aparentemente superadas durante os ‘anos dourados’ do pós-guerra” (Mattoso, 1995, p. 70).

Quanto ao Brasil, para explicar a atual configuração do mercado de trabalho, ao menos dois conjuntos de hipóteses podem ser levantados. Para alguns autores, o acelerado crescimento da taxa de desemprego, na década de 90, está associado a dois aspectos de caráter microeconômico relacionados ao funcionamento do mercado de trabalho. De um lado, está a rigidez na determinação dos salários reais promovida pela ampliação dos benefícios sociais e do grau de sindicalização; de outro, a alteração no padrão tecnológico vigente, que produz alterações na estrutura ocupacional do emprego e aumento na demanda por uma mão-de-obra mais qualificada.

Para outros autores, a ascensão do desemprego não se restringe aos aspectos microeconômicos. Ela está profundamente relacionada a aspectos macroeconômicos e a um conjunto de reformas estruturais necessárias para superar o esgotamento do antigo modelo de desenvolvimento interno e adaptar-se às novas tendências delineadas pelo cenário internacional. Na economia brasileira, segundo Baltar e Mattoso, além das razões apresentadas para os países da OCDE, o desemprego também é explicado por fatores macroeconômicos, que estariam inibindo o crescimento, e que, muitas vezes, atuam em conjunto, tais como abertura comercial indiscriminada, ausência de políticas capazes de orientar a reestruturação industrial, desregulamentação dos mercados e da concorrência, sobrevalorização cambial, elevadas taxas de juros, provocando mudanças na estrutura

produtiva, encolhimento na geração de empregos e o desvio de recursos monetários para a esfera financeira em detrimento da esfera produtiva (Baltar e Mattoso, 1997). Ainda segundo esses autores, no Brasil, as empresas tendem a transferir para empresas menores, ou para empresários terceirizados, parcelas menos rentáveis da produção e, por sua vez, estes contratam trabalhadores menos qualificados quase sempre driblando a legislação trabalhista, e agravando ainda mais o nível de precarização do mercado.

Para Pastore, a rigidez do mercado de trabalho brasileiro seria a principal responsável pelo desempenho dos indicadores de emprego no país. A magnitude e a rigidez dos encargos sociais seriam as responsáveis pela dificuldade de ampliação do número de empregos e pelo elevado grau de informalização do vínculo de trabalho. O peso excessivo dos encargos sociais e a impossibilidade de sua flexibilização levariam à utilização de trabalhadores informalmente contratados. Para o autor,

"O Brasil tem sido considerado o campeão de impostos e de encargos sociais. Argumenta-se que o Brasil é um país de encargos altos e salários baixos, o que faz o trabalhador receber pouco e custar muito para a empresa" (Pastore, 1994, p. 133).

Amadeo e Soares, que estudaram a produtividade do trabalho em vários ramos da indústria brasileira, constataram que existe uma mudança estrutural na produtividade horária do trabalho, que estaria acontecendo por volta de 1990, como resultado das políticas liberalizantes da economia (Amadeo e Soares, 1996). O aumento da produtividade⁴ estaria influenciando para baixo o nível de empregos, uma vez que se pode verificar para o período um aumento do produto, conseqüência da modernização organizacional e tecnológica. Nessa perspectiva, as perdas de emprego resultantes da modernização tecnológica ou organizacional seriam apenas transitórias e compensadas, mais adiante, com o crescimento econômico (Franco, 1996).

4. O economista Gustavo Franco, um dos principais expoentes da política de desenvolvimento definida no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, identifica na abertura comercial o fator impulsionador do crescimento da produtividade, dos ganhos salariais e da estabilidade monetária, indispensáveis para retomar o crescimento econômico (Franco, 1996).

3 TAXA NATURAL DE DESEMPREGO (TND)

Em termos teóricos, a taxa natural de desemprego (TND) é o indicador que apresenta relativa economia quando o mercado de trabalho está em equilíbrio. É basicamente a taxa de desemprego de equilíbrio a longo prazo, que faz com que a economia se movimente também no longo prazo, para uma taxa natural de desemprego.

É preciso ressaltar que, mesmo no equilíbrio de longo prazo, o desemprego na economia não é nulo; sempre haverá trabalhadores à procura de emprego, seja porque alguns deles saíram do emprego e estão procurando outro, seja por que existem trabalhadores que estão entrando no mercado de trabalho e começam a procurar seu primeiro emprego, ou ainda, porque há trabalhadores cuja qualificação e localização não se ajusta às que o mercado está demandando naquele momento.

A taxa natural de desemprego está associada ao conceito de equilíbrio da economia. Nesse contexto, ela corresponde a uma situação em que as pressões de alta ou baixa de preços e salários não existem. Essa situação leva economistas como Blanchard e Summers (*apud* Sachs e Larrain, 1995) a propor a idéia de que o governo pode manter o pleno emprego, mantendo alta a demanda. Porém, se a maioria das empresas operarem a plena capacidade e quase todos os trabalhadores estiverem empregados, a tendência será de aumento dos preços.

Portanto, para que a inflação não se acelere, o governo deve aceitar uma taxa de desemprego suficientemente alta, que não incentive a exigência de aumentos salariais por parte dos trabalhadores acima de sua produtividade, bem como para que as empresas não pretendam aumentar seus preços mais rapidamente do que os seus custos. Essa taxa de desemprego, que não acelera a inflação, mas a admite, seria uma alternativa à taxa natural de desemprego, sendo conhecida também como Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment (NAIRU)⁵.

A NAIRU está associada, assim, ao conceito de equilíbrio econômico e, portanto, não pode ser considerada como uma característica imutável da economia. Mudanças nas políticas de longo prazo do governo e na estrutura da economia podem fazê-la flutuar.

5. Segundo Sachs e Larrain (1995, p. 513), utilizando um mecanismo de expectativas estáticas na curva de Phillips, tal como: $P_{t+1}^e = P - b(U - U_n)$, sendo que P_{t+1}^e é a taxa de inflação esperada, P é a taxa de inflação corrente, U é a taxa de desemprego corrente, U_n é a taxa de desemprego natural e b é uma constante. A inflação somente pode manter-se estável quando a taxa de desemprego corrente é igual à taxa de desemprego natural. Quando o desemprego corrente é menor que o desemprego natural, a inflação esperada é maior que a inflação corrente (a inflação tende a subir). Portanto, a NAIRU é o nível de desemprego natural sob o qual a inflação tende a acelerar-se, bem como tende a estabilizar-se; ou seja, somente quando a taxa de emprego corrente da economia for igual à taxa de desemprego natural, segundo, a NAIRU, a inflação ficará estável.

Como a taxa natural de desemprego está associada ao equilíbrio do mercado de trabalho, isto é, a um salário real que "limpa" os excessos de oferta e demanda de trabalho, os fatores que a afetam estariam associados aos determinantes do equilíbrio deste mesmo mercado com as condições que mudam as grandezas do salário real e o emprego. Nessa linha de análise, a taxa natural de desemprego de uma economia, estaria afetada por muitos fatores, destacando-se entre os mais relevantes⁶: alterações na estrutura da População Economicamente Ativa (PEA); alterações na demanda de mão-de-obra, como consequência de uma mudança na estrutura da demanda de bens na economia; mudanças institucionais que guiam o mercado de trabalho; políticas fiscais, monetárias e de abertura da economia; e mudanças nos índices de produtividade.

Nas duas últimas décadas, a taxa natural de desemprego de vários países tem experimentado um fenômeno conhecido pelo nome de **histerese⁷ do desemprego**. De maneira simples, pode-se entendê-lo como a taxa natural de desemprego, que tende a recolher os efeitos das mudanças da taxa de desemprego efetiva, ocasionados, por exemplo, por um choque de juros ou de sobrevalorização cambial. Mas, quando esses efeitos desaparecem, a taxa natural de desemprego não volta a seu nível anterior.

Em consequência da continuidade do elevado desemprego durante um espaço de tempo bastante prolongado, a economia pode ter criado as condições para configurar uma situação de histerese do desemprego, o que significaria que a taxa natural de desemprego segue atrás da taxa de desemprego observada (Gordon, 1996).

Neste trabalho modela-se a taxa de desemprego total (TDT) na Grande São Paulo, apurada pela Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), desenvolvida pelo convênio DIEESE/Fundação Seade, com o propósito de estimar a taxa natural de desemprego de longo prazo, que é identificada com a tendência da TDT dessazonalizada, a partir de dois modelos: um determinístico (médias e regressão), que pressupõe uma tendência constante, e outro estocástico, que pressupõe uma tendência variável no tempo.

6. Além dos argumentos apontados, existem outros que justificam o fato de que períodos prolongados de alto desemprego tendem a aumentar a taxa natural. O mais relevante, e que se verifica com maior frequência na realidade brasileira, seria o fato de que os desempregados de longa duração não podem manter nem atualizar sua formação profissional e, portanto, as suas habilidades deterioram-se, tornando-se mais difícil sua reinserção no processo produtivo. Isso geralmente acontece nos processos de reestruturação produtiva baseados em modernas tecnologias, que criam novas atividades, e, ao mesmo tempo, eliminam outras, exigindo, assim, novas habilidades dos trabalhadores.

7. **Histerese** é um termo da física e ocorre quando uma variável está sujeita a uma força temporária externa. Essa variável não retorna ao valor original, mesmo depois que a força externa tenha sido removida. No contexto do desemprego, ela significa que, se um choque temporário faz com que aumente a taxa de desemprego, esta não volta ao seu valor original depois de passada a crise (Sachs e Larrain, 1995, p. 568).

3.1 Modelagem econométrica da taxa natural de desemprego

Neste item, modela-se econometricamente a taxa de desemprego total (TDT), ajustada sazonalmente (TDTS), a fim de identificar sua tendência de longo prazo como a taxa natural de desemprego. Formalmente, a série TDTS, que passamos a chamar de y_t , está formada por dois componentes. O primeiro é uma tendência estocástica, μ_t , que captura seu nível e sua taxa de crescimento no tempo – que representa a taxa natural de desemprego (TND); o segundo é uma perturbação aleatória, ε_t , que pode ser descrita como um ruído branco (que se distribui normalmente com média igual a zero e variância constante):

$$y_t = \mu_t + \varepsilon_t \quad \varepsilon_t \sim \text{NID}(0, \sigma_\varepsilon^2) \quad (1)$$

Assume-se que a TND é identificada com uma tendência estocástica, μ_t , que evolui no tempo, conforme a seguinte relação:

$$\mu_t = \mu_{t-1} + \beta_{t-1} + \eta_t \quad \eta_t \sim \text{NID}(0, \sigma_\eta^2) \quad (2)$$

$$\beta_t = \beta_{t-1} + \zeta_t \quad \zeta_t \sim \text{NID}(0, \sigma_\zeta^2) \quad (3)$$

onde, μ_t é o nível e β_t é a declividade (inclinação) da tendência estocástica; β_{t-1} é a taxa de crescimento do processo que ocorre no momento $t-1$ e que evolui segundo a equação (3).

O modelo para a tendência, expresso nas equações (2) e (3) é chamado de **modelo de crescimento linear**, pois assume que o processo gerador da tendência é linear no tempo. Entretanto, a natureza estocástica de seus componentes intrínsecos (nível e taxa de crescimento), implica em estarmos assumindo uma tendência linear local, cujos coeficientes variam no tempo segundo as suas equações dinâmicas. Essa característica é suficientemente geral para modelar localmente a tendência da maioria das séries temporais reais (Souza, 1989).

Um caso especial do modelo de crescimento linear apresenta-se quando a taxa de crescimento é nula. Nesse caso, a tendência estocástica passa a ser determinada pela relação (4). Esse é o modelo dinâmico mais simples para modelar uma tendência estocástica, também conhecido na literatura como passeio aleatório ou **modelo estacionário**.

$$\mu_t = \mu_{t-1} + \eta_t \quad \eta_t \sim \text{NID}(0, \sigma_\eta^2) \quad (4)$$

Assumindo apenas a presença de uma tendência estocástica na série, supomos que as observações da série TDTs (y_t) são geradas pela equação (1), com uma tendência estacionária representada pela equação (4):

$$Y_t = \mu_t + \varepsilon_t \quad \varepsilon_t \sim \text{NID}(0, \sigma_\varepsilon^2) \quad (1)$$

$$\mu_t = \mu_{t-1} + \eta_t \quad \eta_t \sim \text{NID}(0, \sigma_\eta^2) \quad (4)$$

Um modelo no qual a tendência da série passa a ser constante é chamado de **tendência determinística**, representado pela equação (5):

$$Y_t = \alpha_t + \beta_t + \mu_t \quad (5)$$

Onde α e β são parâmetros reais desconhecidos e μ_t , um ruído não necessariamente branco.

4 ANÁLISE EMPÍRICA

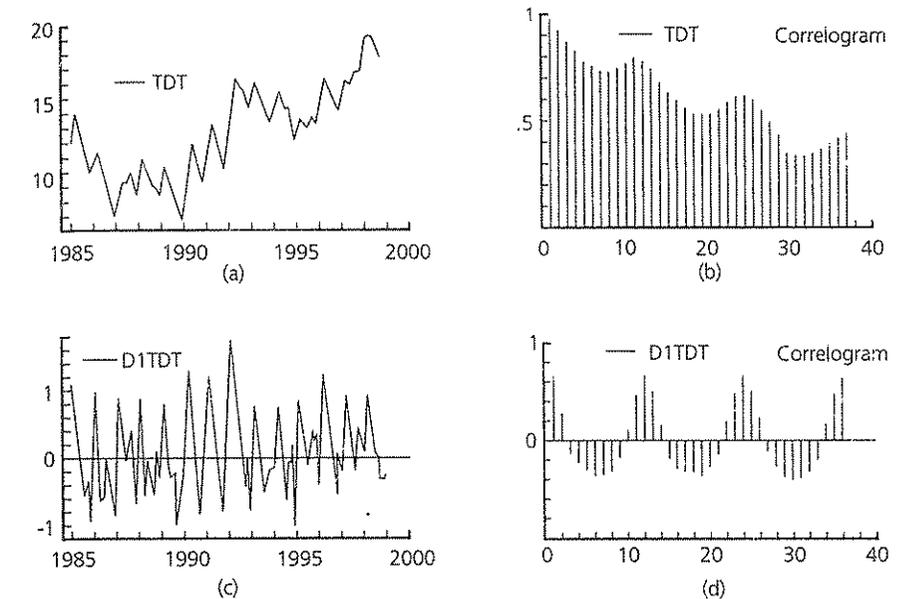
4.1 Análise da série de dados

A taxa de desemprego total (TDT) para a Região Metropolitana de São Paulo estimada pela PED, realizada pelo convênio DIEESE/Fundação Seade, revela a situação de ociosidade involuntária em que se encontram as pessoas que compõem a força de trabalho da região. A sua dimensão matemática é representada pelo quociente entre a população desempregada total (DT)⁸ e a População Economicamente Ativa (PEA). A TDT também é igual à soma da taxa de desemprego aberto (TDA) mais a taxa de desemprego oculto (TDO), sendo esta última formada pelo desemprego pelo trabalho precário mais o desemprego oculto pelo desalento.

8. Desempregados são os indivíduos que se encontram em uma das seguintes situações: a) **desemprego aberto**: pessoas que procuraram trabalho de maneira efetiva nos 30 dias anteriores ao da entrevista e não exerceram nenhum tipo de atividade nos últimos sete dias; b) **desemprego oculto pelo trabalho precário**: pessoas que, para sobreviver, exerceram algum trabalho, de auto-ocupação, de forma descontínua e irregular, ainda que não remunerado em negócios de parentes e, além disso, tomaram providências concretas, nos 30 dias anteriores ao da entrevista ou até 12 meses atrás, para conseguir um trabalho diferente do atual; c) **desemprego oculto pelo desalento e outros**: pessoas que não possuem trabalho e nem procuraram nos últimos 30 dias, por desestímulo do mercado de trabalho ou por circunstâncias fortuitas, mas apresentaram procura efetiva de trabalho nos últimos 12 meses; d) **inativos**: são os indivíduos maiores de dez anos que não estão ocupados ou desempregados.

GRÁFICO 1

Taxa de desemprego total (TDT), primeira diferença (D1TDT) e seus correlogramas, no período janeiro de 1985 a dezembro de 1998
Região Metropolitana de São Paulo



Fontes: Convênio DIEESE/Seade. PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego.

No gráfico 1(a), que apresenta a evolução TDT para a Região Metropolitana de São Paulo, no período compreendido entre janeiro de 1985 e dezembro de 1998, observam-se movimentos ascendentes e descendentes, com um comportamento periódico de repetição anual, embora tal movimento seja variável no tempo. Essa dinâmica da TDT permite identificar duas componentes estocásticas dentro da série: uma que diz respeito à tendência e outra à sazonalidade.

O correlograma da série TDT, que aparece no gráfico 1(b), confirma a existência dos componentes: tendência e sazonalidade. De um lado, o lento decréscimo das auto-correlações nas defasagens baixas confirma a presença de um nível não estacionário na série, isto é, a presença de uma tendência⁹. De outro, o pico que apresenta o correlograma na defasagem 12 e seus múltiplos, indica, sem dúvida, a presença de sazonalidade com período de 12 meses.

9. A série taxa de desemprego total apresenta uma raiz unitária e é integrada de grau 1, $I(1)$.

A primeira diferença da série taxa de desemprego total (D1TDT) e seu correlograma, que aparecem, respectivamente, nos gráficos 1(c) e 1(d), mostra que o lento decréscimo das auto-correlações deixa de existir nas defasagens baixas, confirmando o caráter estacionário da primeira diferença e a existência de uma tendência. Os picos nas defasagens 6, 12 (e múltiplos) reafirmam a existência do componente sazonal.

4.2 Ajuste da sazonalidade da série TDT

Dada a existência de sazonalidade, os valores originais da série mensal TDT, não aceitam, em geral, uma análise intra-anual, mas apenas admitem comparações entre meses iguais de anos diferentes, por exemplo, abril de 1996 com abril de 1997. Isso acontece porque os distintos setores da atividade econômica apresentam oscilações cíclicas dentro do ano (sazonalidade) que, não necessariamente, são atribuíveis a uma tendência de longo prazo no nível da atividade econômica e sim a causas naturais, climáticas e/ou institucionais regulares, tais como, ciclos vegetais ou animais, períodos de férias, datas comemorativas, calendários fiscais etc. Portanto, é necessário ajustar sazonalmente as séries, isto é, eliminar esses componentes cíclicos intra-anuais, a fim de permitir a comparação entre meses consecutivos, estabelecer uma tendência de curto e de longo prazos, e comparar a evolução de séries com diferentes sazonalidades.

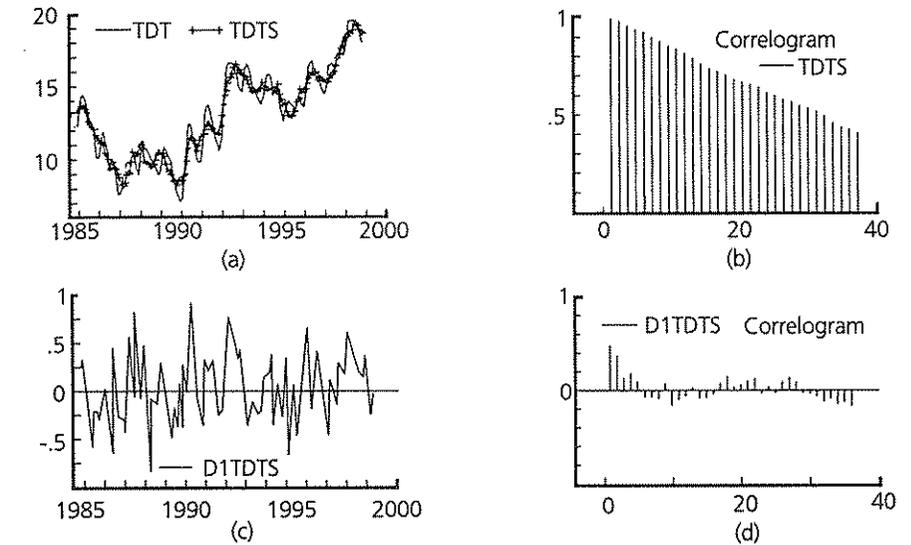
É importante assinalar que os métodos de ajuste sazonal apenas eliminam das séries de tempo os fatores distorsivos **regulares**, isto é, os que se apresentam de maneira cíclica e com período menor de um ano. Porém, existem fatores institucionais, climáticos ou naturais **não-regulares**, que não são eliminados por esses métodos: enchentes, saídas súbitas de capitais, entre outras. A presença desse componente irregular nas séries sazonalmente ajustadas deve ser considerada no momento de interpretar os movimentos de curto prazo.

O método conhecido como X-11/ARIMA/88¹⁰ é utilizado neste trabalho para ajustar sazonalmente as séries de desemprego. O *software*

10. Os primeiros antecedentes de eliminação da componente sazonal das séries econômicas foram registrados em meados dos anos 50, no Bureau of the Census, dos Estados Unidos, através do método das médias móveis. Em 1967, o organismo introduziu o método X-11 Variant of the Census Method II Seasonal Adjustment program, mais conhecido como X-11, que possuía ferramentas analíticas muito úteis. Nos anos 70, a Statistics Canada aprimorou o método, adotando a inovação de modelar as séries através de modelos ARIMA, e extrapolou com esse modelo, após um ano de observações. Os dados extrapolados ajudam a suavizar os efeitos das limitações inerentes à técnica de médias móveis no extremo recente da série. Essa extensão tem como objetivo prover fatores sazonais mais estáveis para os últimos anos.

GRÁFICO 2

Taxa de desemprego total dessazonalizada (TDTS), primeira diferença (D1TDTS) e seus correlogramas, no período janeiro de 1985 a dezembro de 1998 – Região Metropolitana de São Paulo



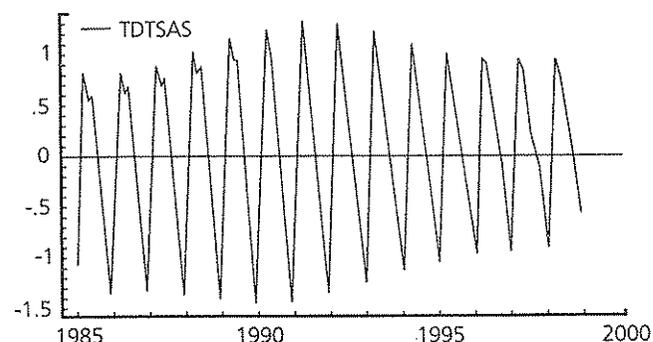
Fontes: Convênio DIEESE/Seade. PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego.

econométrico Eviews 3.1 permite fazer diretamente a dessazonalização das séries.

O método X-11/ARIMA/88 é um dos procedimentos de ajuste sazonal mais utilizado nos centros produtores de estatísticas oficiais e não-oficiais. Outros métodos que não se baseiam em médias móveis, por exemplo, os que utilizam regressões, são menos ágeis no momento da instrumentação, não proporcionando resultados significativamente melhores. Os métodos que se baseiam em regressões pressupõem um comportamento determinístico dos componentes das séries, enquanto os que se baseiam em médias móveis pressupõem um padrão estocástico. Por isso, em geral, estes últimos descrevem melhor os movimentos cíclicos e uma sazonalidade variável no tempo.

Os gráficos 2(a) e 2(b) trazem a série da TDT ajustada sazonalmente (TDTS) pela metodologia X-11/ARIMA/88 e nela pode-se observar os movimentos ascendentes e descendentes, como um comportamento periódico de repetição anual demonstrados nos gráficos 1(a) e 1(b), em que, embora a componente tendência continue presente, ela não aparece.

GRÁFICO 3
Contribuição da componente sazonal à taxa de desemprego total (TDT), no período janeiro de 1985 a dezembro de 1998
Região Metropolitana de São Paulo



Fontes: Convênio DIEESE/Seade. PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego.

O correlograma da série taxa de desemprego total ajustada sazonalmente (TDTS), que aparece no gráfico 2(a), confirma, por um lado, a existência do componente tendência na série, causada pelo lento decréscimo das auto-correlações e pelas baixas defasagens contínuas. Por outro lado, observa-se que os picos nos lags 12 e seus múltiplos desapareceram, indicando que a série foi ajustada sazonalmente.

O gráfico 3 mostra a contribuição da componente sazonal à TDT. Tal contribuição mostrou-se variável no período analisado e crescente no período 1985-91, alcançando sua maior influência nos primeiros três anos da década de 90. No intervalo 1992-98, a influência do padrão sazonal sobre TDT foi decrescente, colocando claramente em evidência que os efeitos sazonais sobre a taxa de desemprego, na época do Plano Real, são cada vez menores¹¹. Neste último período, a contribuição sazonal mensal à TDT estaria, em média, no intervalo [-1, 1] pontos percentuais.

11. Portugal e Garcia (1996) verificaram também o amortecimento do padrão sazonal sobre a taxa de desemprego nos últimos anos, trabalhando com dados sobre desemprego estimados a partir da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), realizada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

4.3 Estimativa da taxa natural de desemprego

A taxa natural de desemprego (TND) é estimada a partir de dois modelos: um determinístico e outro estocástico. Nestes modelos, a TND é identificada com a tendência de longo prazo da TDTS. O modelo determinístico, que pressupõe uma tendência constante, é estimado a partir de duas alternativas: da média de um período prolongado da TDTS, e outra a partir de uma tendência linear. Já o modelo estocástico pressupõe que a tendência é variável no tempo.

4.3.1 Estimativa da TND a partir de um modelo determinístico de médias

Esse modelo consiste em determinar a média da taxa de desemprego observada na economia durante um período de tempo suficientemente prolongado. A idéia central desse método é que, a longo prazo, a média nivela os desvios cíclicos do desemprego, acima e abaixo da sua taxa natural (Sachs e Larrain, 1995, p. 569).

O modelo utilizado é uma versão do modelo chamado de **tendência determinística**, representado pela equação (5.1):

$$Y_t = \alpha + \mu_t \quad (5.1)$$

Onde y_t é a TDTS, α , a média identificada com TND e μ_t , um ruído não necessariamente branco.

TABELA 3
Taxa de desemprego TDTS(*), no período janeiro de 1985 a dezembro de 1998 – Região Metropolitana de São Paulo

Governos	Média	Taxa de crescimento (%)	Mínimo	Máximo	Desvio-padrão
Sarney (1985-89)	10,0	-0,73	7,8	13,4	1,52
Collor (1990-92)	12,2	1,87	8,1	16,1	2,2
Itamar Franco (1993-94)	14,5	-0,59	13,5	15,5	0,42
Collor/Itamar Franco (1990-94)	13,1	0,88	8,2	16,1	2,1
FHC (1995-98)	15,5	0,61	12,4	18,8	1,92
Sarney a FHC (1985-98)	12,7	0,23	7,8	18,8	2,9

Fonte: Estimativa do convênio DIEESE/Seade, a partir da PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego.
Nota: (*) Todas as variáveis foram dessazonalizadas pelo método X-11/ARIMA/88.

Na tabela 3, apresenta-se a TDTS média para os quatro últimos governos federais (1985-98), evidenciando-se o significativo e persistente crescimento da situação de ociosidade involuntária nos últimos 15 anos na Região Metropolitana de São Paulo. A TDTS média, que no governo Sarney estava ao redor de 10%, com uma taxa de crescimento negativa (-0,73%), na gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC) atinge o patamar de 15,5%. Embora mostre uma desaceleração, ela continua crescendo e mantendo um nível muito elevado.

Ressalte-se que as TDTSs médias de um governo para outro não somente são maiores, mas os incrementos que as médias experimentam também são maiores. Isso demonstra justamente um processo de aceleração do indicador.

Outro problema que não está diretamente relacionado com a grandeza da TDTS média, mas com o padrão de evolução, pode ser analisado através da taxa de crescimento TDTS média, e com o seu desvio padrão. A magnitude crescente da TDTS média, e o seu desvio padrão evidencia, que esta se torna cada vez mais instável, levando à conclusão que o problema de desemprego em São Paulo não tem apenas piorado pela dimensão crescente e persistente de sua taxa média, mas também pelos fatores de instabilidade que a induzem. Portanto, o problema do desemprego, no longo prazo, não pode ser associado somente a uma taxa crescente, mas também a uma alta taxa de desemprego que parece ter-se instaurado permanentemente.

Para desvendar o elevado nível de desemprego observado, é necessário relacionar a taxa de desemprego observada com a taxa natural de desemprego. Ao se utilizar como medida da taxa natural de desemprego TDTS média dois períodos em que a economia paulista teve mais ou menos um desempenho semelhante, ou seja, de janeiro de 1985 a dezembro de 1992 (compreendido entre os governos Sarney e Collor), e o do Plano Real, de janeiro de 1993 a agosto de 1998 (Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso), a taxa natural de desemprego alcançou 10,0% e 15,5%, respectivamente¹². Esse fato confirma que a taxa natural de desemprego não é uma constante imutável, mas seu valor muda através do tempo.

12. Sachs e Larrain (1995) descrevem que para a taxa natural de desemprego nos Estados Unidos era atribuído um valor de 4% nas décadas de 1950 e 1960. Esse valor foi elevado para cerca de 5%, no início dos anos 70, mas as estimativas para os anos 80 variam entre 5,6% e 6,5%. Um valor típico usado nos anos 90 é de 6%. Robert Gordon (1996), a partir de vários estudos feitos durante duas décadas, encontrou uma taxa de desemprego natural de 6% para meados da década de 80.

4.3.2 Estimativa da TND a partir do modelo determinístico de tendência linear

Neste caso, a taxa natural de desemprego é representada por uma reta com nível e declividade. Utiliza-se a série de TDTS como variável dependente e algoritmo de cálculo, o método de Mínimos Quadrados Recursivos (MQR). Esse modelo de tendência determinística é apresentado na equação (5). O propósito da estimativa recursiva dos parâmetros é testar a existência de alguma mudança estrutural na tendência da TDTS.

Os resultados obtidos para os parâmetros da equação (5) mostram, por um lado, que o valor estimado para o coeficiente da tendência é positivo ($\beta = 0,043$). Esse valor estaria colocando em evidência uma tendência crescente da TND no período estudado. Por outro, a estimativa recursiva da tendência, segundo o teste Chow, de um passo a frente, evidencia que, em maio de 1990, houve uma mudança estrutural na evolução da TND.

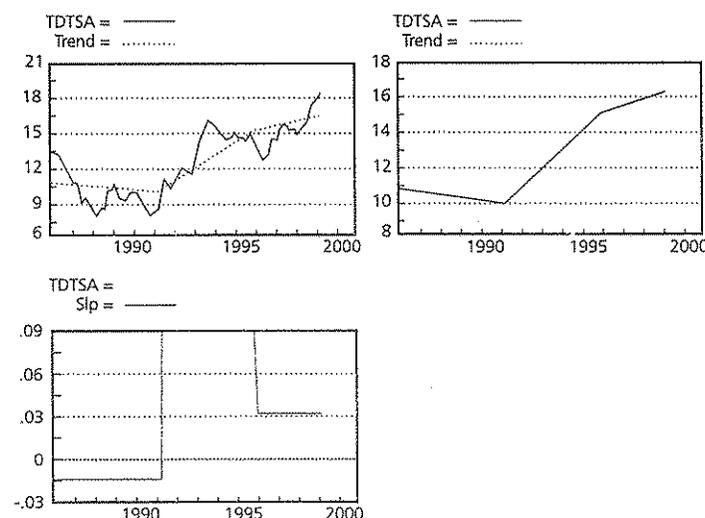
Para avaliar a mudança ocorrida naquele mês, foi calculada recursivamente a equação (5) para duas amostras; a primeira compreendida entre janeiro de 1985 e abril de 1990 e a segunda entre maio de 1990 e abril de 1998. Os resultados da primeira amostra apresentam parâmetros estáveis, porém com tendência decrescente ($\beta = -0,059$). Os resultados da segunda amostra revelam duas características: uma tendência crescente ($\beta = 0,047$) e uma mudança estrutural no mês de janeiro de 1995¹³.

A existência de uma mudança estrutural em dois momentos na evolução da tendência determinística de longo prazo do desemprego total evidencia que a TND tem mais de um comportamento, o que é ilustrado pelo gráfico 4. Em termos gerais, observa-se que a TND apresenta um crescimento negativo até os primeiros meses de 1990. A partir daí, começa a crescer rapidamente até janeiro de 1995. Para o período de janeiro de 1995 até abril de 1998, a TND continua elevando-se, mas de forma mais lenta. Na mesma figura, também pode-se observar que o nível da tendência [α da equação (5)] muda de patamar, para um maior, em cada período de intervenção da tendência (maio de 1990 e janeiro de 1995). Isso significa que a TND pode estar, nestes últimos meses, crescendo a uma taxa menor, mas seu nível é alto.

Pode-se também estimar o modelo determinístico, utilizando-se uma das variantes propostas por Harvey (1989), isto é, TDTS, decomposta em dois componentes: uma tendência determinística formada por um nível e uma declividade fixa e duas intervenções na declividade (maio de 1990 e janeiro de 1995) e um componente irregular estocástico. Neste

13. As estimativas do modelo determinístico através da equação (6), utilizando-se MQR para os diferentes períodos, estão no Anexo 1.

GRÁFICO 4
Modelo de tendência determinístico, no período janeiro de 1985 a abril de 1998 – Região Metropolitana de São Paulo



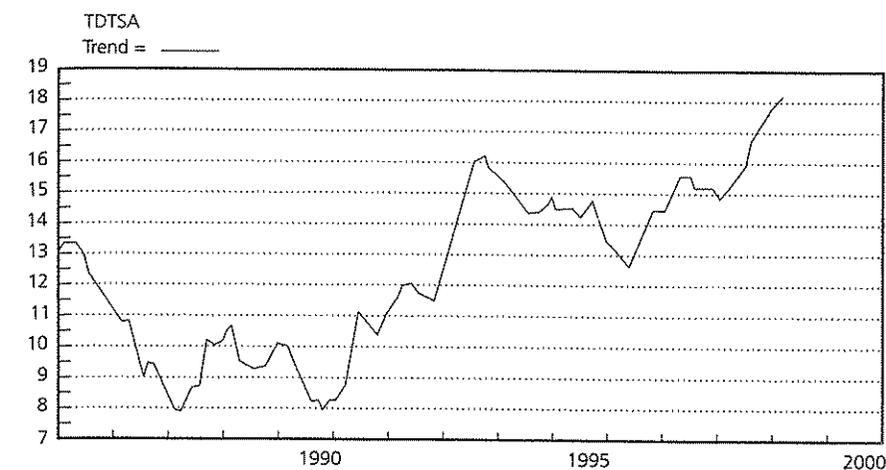
Fontes: Convênio DIEESE/Seade. PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego.

caso, a estimação é feita utilizando-se um filtro Kalman e procedimentos de máxima verossimilhança para calcular os hiperparâmetros. Os resultados dessa metodologia proporcionam os seguintes valores para o vetor de estado final: nível fixo 16,165; declividade 0,03. Isso significa que, no futuro, o desemprego natural estaria crescendo 3% ao mês sobre o nível fixo de 16,167% (Anexo 2).

4.3.3 Estimativa da TND a partir de um modelo com tendência estocástica

Neste modelo, a TND é identificada pela tendência da TDTS, que muda através do tempo. Formalmente, a TDTS está formada por dois componentes. O primeiro é uma tendência estocástica μ_t , que captura o seu nível e sua taxa de crescimento no tempo; essa tendência representaria a TND no tempo. O segundo componente é uma perturbação aleatória ε_t , que pode ser descrita como um ruído branco. As equações (1), (2) e (3) representariam a estrutura desse modelo, também chamado de **modelo de crescimento linear**, por assim assumir que o processo gerador da

GRÁFICO 5
Taxa de desemprego natural com tendência estocástica, no período janeiro de 1985 a abril de 1998, na Região Metropolitana de São Paulo



Fontes: Convênio DIEESE/Seade. PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego.

tendência é linear no tempo. Entretanto, a natureza estocástica de seus componentes intrínsecos (nível e taxa de crescimento) implica em assumirmos uma tendência localmente linear, cujos coeficientes variam no tempo segundo suas equações dinâmicas.

A estimação do modelo de tendência estocástica é feita utilizando-se um filtro Kalman e procedimentos de máxima verossimilhança para estimação dos hiperparâmetros, σ^2_ε , σ^2_η e σ^2_ζ (Anexo 3).

O gráfico 5 apresenta a evolução da tendência estocástica, confirmando as mudanças encontradas no modelo de tendência determinística. Porém, os dados também demonstram que a TND está mudando no tempo e que tais mudanças podem estar relacionadas com a administração da política macroeconômica. Várias políticas e planos macroeconômicos podem ser apontadas como justificativas para explicar esse comportamento da tendência estocástica da TND.

A tendência decrescente da TND, no período 1985-87, estaria associada ao crescimento da economia, produto do crescimento das exportações e da expansão do mercado interno catalisada pelo Plano Cruzado. Nesse período, também se deve ter presente que a taxa de juros real, em média, era negativa. Isso acarretou um maior nível de investimento e, portanto, um maior crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). Tendo em

vista a lei de Okun¹⁴, pode-se explicar, em parte, a tendência decrescente da TND. Nos últimos anos da década de 80, instaurou-se na economia brasileira um processo de alta inflação que teve como conseqüência a diminuição da taxa de expansão do PIB, que, por sua vez, acarretou o crescimento positivo da taxa de desemprego.

No período 1990-92, as políticas adotadas pelos planos Collor I e II incrementaram a produtividade do trabalho, produto do processo de modernização das empresas, a política de juros reais positivos e a liberalização comercial. Todos esses fatores seriam os responsáveis pelo rápido crescimento da TND no período.

A partir de 1993, o PIB cresceu, sendo impulsionado, principalmente, pela produção industrial, embora não tenha ocorrido o mesmo com o nível de emprego. A política de dólar barato adotada pelo Plano Real, a partir de 1994, permitiu o incremento tanto do investimento de reposição quanto do líquido. Esses novos investimentos têm permitido a reestruturação do setor produtivo industrial através da propagação de uma série de inovações: de produto, de processo e organizações, que poupam, em grande escala, o uso de mão-de-obra, evidenciando, no setor industrial brasileiro, os efeitos do desemprego tecnológico.

A partir de 1995, a sustentação do Plano Real demandou uma política de sobrevalorização da moeda nacional, de abertura comercial e juros elevados para manter um nível adequado de reservas internacionais. Tudo isso acarretou um fraco desempenho no crescimento do PIB e aceleração no crescimento da taxa de desemprego. Deve-se ressaltar também que a crise mexicana, de 1995, e a crise asiática, no final de 1997, implicaram na elevação drástica da taxa de juros real no Brasil, embora o seu recuo, em períodos posteriores, não tenha sido muito significativo para incrementar o nível de investimento. Isso permitiu que o nível da TND continuasse muito alta.

5 CONCLUSÕES

A TND entendida como a tendência (determinística ou estocástica) da série de taxa de desemprego total ajustada sazonalmente (TDTS) apresenta várias mudanças estruturais no período compreendido entre janeiro de 1985 e dezembro de 1998.

Essas mudanças no patamar (tanto do nível quanto da taxa de crescimento da tendência) da TND estariam associadas, por um lado, às

14. A lei de Okun pode ser entendida como a relação negativa que existe entre o crescimento do PIB e o crescimento da taxa de desemprego (Okun, 1983, p. 145-158).

questões conjunturais decorrentes da administração dos planos macroeconômicos de estabilização, como, por exemplo, a administração da taxa de juros e de câmbio para manter a estabilidade de preços. As altas taxas de juros praticadas desde o início do Plano Real para manter atrativo o mercado financeiro têm asfixiado o setor produtivo da economia, a tal ponto de instaurar um processo recessivo com altos níveis de desemprego. A sobrevalorização da moeda nacional tornou mais baratos os produtos estrangeiros, os quais, por sua vez, ao entrarem no País, destruíram grande quantidade de postos de trabalho. Esses dois efeitos têm puxado para cima a taxa natural de desemprego.

Por outro lado, questões estruturais, como a abertura comercial, obrigaram o setor industrial a reestruturar-se para ganhar competitividade. Esse processo de reestruturação das empresas tem sido feito a partir da introdução de inovações de produtos, de processos e organizações intensivas em capital, acarretando a perda de grande quantidade de empregos e criado uma demanda por trabalhadores com alta qualificação.

Em síntese, a administração da taxa de juros e de câmbio, para manter a estabilidade econômica e a abertura comercial que catalisou um processo de reestruturação industrial intensivo em capital, tem criado sinergias para manter o histerese da TND.

Para a economia paulista, a constatação é que a TND está sendo influenciada pelos altos níveis de desemprego. Isso sugere duas questões: quais são os fatores que fizeram a taxa de desemprego tornar-se permanentemente crescente? De que forma esse impacto inicial transmitiu seus efeitos para o resto da economia paulista, de tal maneira que a taxa natural de desemprego demonstra uma mudança estrutural na sua *performance*?

Para responder a primeira questão, é suficiente lembrar, que, no período 1985-89, a política econômica brasileira caracterizava-se, principalmente, pela expansão fiscal. Nesse cenário, a expansão do gasto fiscal, que inicialmente acelerava de forma fraca a produção e o nível de preços, acabava em uma espiral custos-preços, num processo que apenas deixava como resultado final um nível de inflação cada vez mais alto. Nessa linha política, não é estranho que o processo de aquecimento que sofreu a economia paulista tenha terminado em um processo hiper-inflacionário e recessivo jamais visto¹⁵.

É importante ainda assinalar dois fatos. O primeiro relaciona-se à flutuação da taxa de juros real, que no referido período passava de taxas

15. Ao final do governo Sarney, em 1989, e, no fim do governo Collor, em 1992, as taxas anuais de crescimento do PIB foram negativas, situando-se em -0,1% e -0,8%, respectivamente. A inflação, para os mesmos anos, situou-se em 1.783% a.a. e 1.158% a.a.

negativas a positivas com muita facilidade¹⁶. O segundo diz respeito ao processo de abertura comercial iniciado no governo Collor.

Em resumo, a política de gastos fiscais com os dois últimos fatos assinalados criaram sinergias para o aumento da TND no período seguinte. No período de 1990-92, o patamar da TDTS média situou-se em torno de 12,2% ao mês, e sua taxa de crescimento sofreu uma significativa alta, passando de -0,73% para 1,87% ao mês, fazendo com que a TDTS atingisse patamares até então nunca verificados.

Com relação à segunda questão, é preciso analisar o que aconteceu com a política de ajuste macroeconômico do Plano Real.

Anteriormente ao Plano Real, ainda no governo Collor, a rápida abertura da economia expôs a indústria nacional à concorrência externa, obrigando a uma acelerada reestruturação do parque produtivo. Nesse processo, vários ramos industriais não conseguiram modernizar-se para competir com os produtos importados, ocasionando grandes perdas para o emprego. Os segmentos industriais que conseguiram se reestruturar, o fizeram com a introdução de modernas técnicas (de produto, processos e organizacionais), que pouparam, em grande escala, o uso de mão-de-obra e elevaram rapidamente a produtividade do trabalho, colocando em evidência, no setor industrial brasileiro, os efeitos do desemprego tecnológico (Baltar e Mattoso, 1997). No entanto, a nova recuperação que ocorreu no período seguinte, de 1992 a 1995, se dá sem repercussão no emprego regular, pois não permitiu recuperar os empregos perdidos na fase anterior. Até então, as oscilações nos postos de emprego davam-se da maneira clássica, isto é, com o desaquecimento da economia, o nível de emprego recuava; e, quando retomava o crescimento, as taxas de emprego voltavam a crescer.

A política de dólar barato adotada pelo Plano Real, a partir de 1994, permitiu o incremento tanto do investimento de reposição quanto do líquido, sendo que esses novos investimentos catalisaram ainda mais o processo de reestruturação do setor produtivo industrial. O aumento da demanda, ocasionado pela redução da inflação, obrigou o governo a acelerar o processo de abertura para facilitar as importações e atender a um consumo maior. A expansão das importações foi facilitada pela sobrevalorização cambial da moeda nacional, que encareceu os preços internos

16. No governo Sarney, as taxas de juros reais flutuavam entre níveis negativos e positivos com muita facilidade. No governo Collor, a política de juros reais positivas, com o propósito de "encantar" o capital internacional, acabou por encarecer o crédito para as pequenas e médias empresas, que sofreram grande perda de vagas. Ao longo de 1991, verificou-se um forte movimento de recursos externos em função da abertura da economia, iniciada no ano anterior, junto com o diferencial entre juros internos e externos (ANDIMA, 1996).

dos fatores produtivos, principalmente os salários, ocasionando a substituição de mão-de-obra por insumos importados de menor custo¹⁷.

A partir de 1995, a sustentação do Plano Real demandou uma política de sobrevalorização da moeda nacional, de abertura comercial e juros elevados para manter um nível adequado de reservas internacionais. Tudo isso ocasionou um fraco desempenho para o crescimento do PIB, acelerando o crescimento da taxa de desemprego. A partir dos dados da tabela 3, pode-se verificar que a média da taxa de desemprego para o período do governo de Fernando Henrique Cardoso ficou em torno de 15,5%, sendo que a taxa mínima registrada foi de 12,4% e a máxima, de 19,2%. Isso resultou em uma taxa de crescimento média positiva de 0,61% ao mês.

É importante ressaltar que a crise do México, ocorrida em 1995, a crise asiática, no fim de 1997 e a crise da moratória Russa, que eclodiu em julho de 1998, implicaram na drástica elevação da taxa de juros real no Brasil, como forma de evitar a fuga de capitais. No entanto, essa política de juros altos não foi suficiente para evitar a perda de reservas de dólares, sendo que o governo teve que implementar dois pacotes com medidas recessivas, visando à redução do déficit fiscal. Tais medidas certamente terão grande influência sobre o comportamento da taxa de desemprego, que ainda permanecerá muito elevada nos próximos anos.

No primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, a sustentação do Plano Real (estabilização) foi possível graças à elevada taxa de juros e à sobrevalorização do câmbio. Nesse cenário, as empresas substituíram mão-de-obra por insumos importados, que, por sua vez, criando desequilíbrios na economia, tanto no setor externo (exportações) quanto no funcionamento do mercado de trabalho.

A distorção da taxa de câmbio, fixada arbitrariamente pelo Banco Central, ocasionou um déficit comercial, que agora deverá ser financiado a um custo muito elevado. Para induzir o sistema financeiro a atrair esse financiamento, foi necessário que as taxas de juros se mantivessem permanentemente mais altas que as internacionais, especialmente as de curto prazo. Isso foi possível enquanto existiu financiamento via um constante endividamento e/ou venda de ativos; assim a taxa de câmbio manteve-se sobrevalorizada.

O desequilíbrio no mercado de trabalho ocorre porque o empresário, perante o grande fluxo de importações competitivas, trata de adaptar-se ao novo leque de preços relativos. Tal adaptação ou ajuste, que ele

17. Em uma economia perfeitamente concorrencial, o ajuste via mercado aplica-se apenas quando os preços macroeconômicos são estabelecidos de forma correta pelo governo. Quando os preços macroeconômicos, isto é, a taxa de juros e a de câmbio, estão sendo administrados erroneamente pelo governo, os agentes individuais, que procuram o máximo lucro, utilizarão no processo de produção os fatores produtivos mais baratos.

faz a fim de reduzir custos e aumentar seus benefícios, se dá com o aumento da proporção de insumos importados utilizados no processo produtivo. O insumo ideal a substituir é o trabalho; e a razão é que o salário pago internamente, em termos relativos, torna-se mais caro devido à sobrevalorização cambial.

Por outro lado, o Brasil pode estar presenciando os efeitos do desemprego tecnológico, que seria o resultado da ampla reestruturação da economia brasileira provocada pela abertura econômica registrada na década de 90. Essas mudanças têm implicado na difusão da automação microeletrônica e da informática, bem como nas inovações organizacionais com base nos sistemas japoneses de produção. Portanto, haveria queda estrutural na capacidade do sistema econômico absorver novos empregos (*Boletim DIEESE*, 1997).

Por todas essas constatações, é factível esperar que, como consequência da persistência do elevado desemprego em um espaço de tempo bastante prolongado, a economia tenha criado as condições para configurar uma situação de histerese do desemprego, que, em termos simplificados, significa que a TND segue atrás da taxa de desemprego observada.

Concluindo, pode-se dizer que todos esses fatos indicam que a economia paulista e a brasileira ingressarão no próximo século com uma taxa natural de desemprego bastante alta. Esse quadro obrigará os responsáveis pela política econômica a realizar profundas mudanças estruturais que procurem assegurar os inegáveis resultados que o processo de estabilização da economia tem conseguido.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALCADE, A., ALVAREZ, N. *Econometría. Modelos deterministas y estocásticos. Teoría*. Madrid : Centro de Estudios Ramon Areces, 1992a.
- _____. *Econometría. Modelos deterministas y estocásticos. Aplicaciones*. Madrid : Centro de Estudios Ramon Areces, 1992b.
- AMADEO, A. J., ESTEVÃO, M. *A teoria econômica do desemprego*. São Paulo : Hucitec, 1994.
- AMADEO, E., SOARES, R. Quebra estrutural da relação entre produção e emprego na indústria brasileira. In: XVIII ENCONTRO BRASILEIRO DE ECONOMETRIA, Águas de Lindóia, 1996.
- ANDERTON, R., BARREL, R. The ERM and structural change in European labour markets: a study of 10 countries. *Review of World Economics*, Institut fur Weltwirtschaft Kiel, 1995.
- ANDIMA. *Séries históricas: taxas de juros*. São Paulo, 1996.
- ARGUTO, H. El empleo en la economía peruana. *Revista investigación para el desarrollo*, Editora Universidad de Piura, Peru, n. 1, 1999.
- BALTAR, P., MATTOSO, J. Transformações estruturais e emprego nos anos 90. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v.18, n. 1, p.13-40, 1997.
- BASTOS, F., CAVALCANTI, M. Desemprego tecnológico: uma evidência empírica. *Laboratório de Economia*, Brasília, n. 13, set. 1997.

- BLANCO DE DIEGUEZ, M., CHAB, N. Desestacionalización del Producto Bruto Manufacturero. *Trabajos metodológicos y sectoriales*, n. 29, 1987. (Gerencia de Investigaciones y Estadísticas Económicas - BCRA).
- BOLETIM DIEESE. São Paulo, DIEESE, a. 16, n. 194, maio 1997.
- CACCIAMALI, M. C., BEZERRA, L. L. Produtividade e emprego industrial no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, jan./mar. 1997.
- CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo : Xamã, 1996.
- DAGUM, E.B. *The X-11 ARIMA/88 seasonal adjustment method: foundations and user's manual*. Canada : Time Series Research and Analysis Division, Statistics Canada, 1988.
- ENDERS, W. *Applied econometric time series*. New York : John Wiley & Sons, 1995. (Iowa State University).
- FOX, K.J. *Measuring technical progress in matching models of the labour market*. Inglaterra : The University of New South Wales - School of Economics, 1996. (Discussion paper).
- FRANCO, G. *Inserção externa do desenvolvimento*. jul.1996. (mimeo).
- FRIEDMAN, M. The role of monetary policy. *American Economic Review*, n. 58, Mar. 1968.
- GORDON, R. *Macroeconomia*. México : CECSA, 1996.
- HARVEY, A. *The econometric analysis of time series*. 2 ed. New York : Philip Allan, Hemel Hempstead, 1989.
- _____. *Times series models*. 2. ed. New York : Harvester Weatsheaf, 1993.
- KRUGMAN, P. *Internacionalismo pop*. Rio de Janeiro : Campus, 1997.
- MATTOSO, J. *A desordem do trabalho*. São Paulo : Scritta, 1995.
- OKUN, A. *Economics for policymaking*. Cambridge : MIT Press, p. 145-158, 1983.
- PASTORE, J. *Flexibilização e contratação coletiva*. São Paulo : LTr, 1994.
- PESQUISA de emprego e desemprego na região metropolitana de São Paulo. São Paulo: SEADE/DIEESE, jan. 1985 a abr.1998.
- PORTUGAL, M., GARCIA, L. Notas sobre o desemprego estrutural no Brasil. In: XVIII ENCONTRO BRASILEIRO DE ECONOMETRIA, Águas de Lindóia, 1996.
- RIFKIN, J. *O fim dos empregos: o declínio inevitável dos níveis dos empregos e a redução da força global de trabalho*. São Paulo : Makron Books, 1995.
- SACHS, J., LARRAIN, F. *Macroeconomia*. São Paulo : Makron Books, 1995.
- SOUZA, R. Castro de. *Modelos estruturais para previsão de séries temporais: abordagem clássica e bayesiana*. In: XVII COLÓQUIO BRASILEIRO DE MATEMÁTICA. Rio de Janeiro : IMPA, 1989.
- THE OECD OBSERVER. Paris, 1997 e 1998. (vários números).
- THUROW, L. C. *O futuro do capitalismo: como as forças econômicas de hoje modelam o mundo*. Rio de Janeiro : Rocco, 1993.
- WORLD EMPLOYMENT 1996/97. *National policies in a global context*. Geneva : ILO, 1996.

ANEXO 1**Estimativas recursivas do modelo de tendência determinística**

EQ(5) Modelling TDTSA by RLS

The present sample is: 1985 (1) to 1998 (4)

Variable	Coefficient	Std.Error	t-value	t-prob	PartR ²
Constant	8,8715	0,27395	32,384	0,0000	0,8691
Trend	0,043723	0,0029518	14,812	0,0000	0,5814

$R^2 = 0,581356$ $F(1,158) = 219,41$ $[0,0000]$ $\hat{\alpha} = 1,7245$ $DW = 0,0376$
 RSS = 469,8766019 for 2 variables and 160 observations

EQ(7) Modelling TDTSA by RLS

The present sample is: 1985 (1) to 1990 (4)

Variable	Coefficient	Std.Error	t-value	t-prob	PartR ²
Constant	11,852	0,26840	44,160	0,0000	0,9692
Trend	-0,059713	0,0071796	-8,317	0,0000	0,5273

$R^2 = 0,527336$ $F(1,62) = 69,171$ $[0,0000]$ $\hat{\alpha} = 1,06103$ $DW = 0,106$
 RSS = 69,79899713 for 2 variables and 64 observations

EQ(10) Modelling TDTSA by RLS

The present sample is: 1990 (5) to 1998 (4)

Variable	Coefficient	Std.Error	t-value	t-prob	PartR ²
Constant	8,6529	0,53842	16,071	0,0000	0,7332
Trend	0,047923	0,0046471	10,312	0,0000	0,5308

$R^2 = 0,530811$ $F(1,94) = 106,35$ $[0,0000]$ $\hat{\alpha} = 1,26175$ $DW = 0,0597$
 RSS = 149,6495819 for 2 variables and 96 observations

EQ(13) Modelling TDTSA by OLS

The present sample is: 1990 (5) to 1995 (3)

Variable	Coefficient	Std.Error	t-value	t-prob	PartR ²
Constant	7,0600	0,93488	7,552	0,0000	0,5001
Trend	0,067436	0,0097862	6,891	0,0000	0,4545

$R^2 = 0,454465$ $F(1,57) = 47,485$ $[0,0000]$ $\hat{\alpha} = 1,28009$ $DW = 0,0647$
 RSS = 93,4014409 for 2 variables and 59 observations

EQ(14) Modelling TDTSA by OLS

The present sample is: 1995 (5) to 1998 (4)

Variable	Coefficient	Std.Error	t-value	t-prob	PartR ²
Constant	-3,3691	1,3514	-2,493	0,0177	0,1545
Trend	0,12991	0,0094583	13,735	0,0000	0,8473

$R^2 = 0,847301$ $F(1,34) = 188,66$ $[0,0000]$ $\hat{\alpha} = 0,589535$ $DW = 0,204$
 RSS = 11,8167615 for 2 variables and 36 observations

ANEXO 2**Estimativa do modelo de tendência determinística, utilizando-se um filtro Kalman e procedimentos de máxima verossimilhança para estimação dos hiperparâmetros**

Equation 10: TDTSA = Trend + Interv + Irregular Estimation report Model with 1 hyperparameters (1 restrictions).

Parameter estimation sample is 1985, 1 – 1998, 4. (T = 160).

Log-likelihood kernel is 0.

No estimation done.

Eq 10: Diagnostic summary report.

Estimation sample is 1985, 1 – 1998, 4. (T = 160, n = 158).

Log-Likelihood is -78,7706 (-2 LogL = 157,541).

Prediction error variance is 2,13308

Summary statistics

	TDTSA
Std.Error	1,461
Normality	1,484
H(52)	1,738
r(1)	0,97054
r(11)	0,39144
DW	0,047105
Q(11,11)	861,9
Rd ²	-18,25

Eq 10: Estimated coefficients of final state vector.

Variable	Coefficient	R.m.s.e.	t-value
Lvl	16,165	0,424893	38,044 [0,0000] **
Slp	0,0309932	0,0150499	2,0594 [0,0411] *

Eq 10: Estimated coefficients of explanatory variables.

Variable	Coefficient	R.m.s.e.	t-value
Slp 1990, 5	0,103046	0,0141346	7,2904 [0,0000] **
Slp 1995, 1	-0,0583824	0,0208096	-2,8056 [0,0057] **

ANEXO 3**Desemprego estrutural com tendência estocástica**

Equation: 10. TD TSA = Trend + Irregular Estimation report Model with 3 hyperparameters (2 restrictions).

Parameter estimation sample is 1985, 1 – 1998, 4. (T = 160).

Log-likelihood kernel is 1,147437.

Very strong convergence in 15 iterations.

(likelihood cvg 3,676758e-015

gradient cvg 1,906919e-007

parameter cvg 5,067118e-011)

Eq 10: Diagnostic summary report.

Estimation sample is 1985, 1 – 1998, 4. (T = 160, n = 158).

Log-Likelihood is 183,59 (-2 LogL = -367,18).

Prediction error variance is 0,09643687

Summary statistics

	TD TSA
Std.Error	0,31054
Normality	3,166
H(52)	0,78457
r(1)	0,048833
r(11)	-0,085802
DW	1,894
Q(11,9)	30,78
Rdy	0,12980

Eq 10: Estimated variances of disturbances.

Component	TD TSA	(q-ratio)
Irr	0,00000	(0,0000)
Lvl	0,0545341	(1,0000)
Slp	0,0190424	(0,3492)

Eq 10: Estimated standard deviations of disturbances.

Component	TD TSA	(q-ratio)
Irr	0,00000	(0,0000)
Lvl	0,233525	(1,0000)
Slp	0,137994	(0,5909)

Eq 10: Estimated coefficients of final state vector.

Variable	Coefficient	R.m.s.e.	t-value
Lvl	18,014	0,00000	
Slp	0,171288	0,207662	0,824842 [0,4107]

Formação profissional, qualificação e mercado de trabalho na França

Rosimery Aparecida Meneghini*

RESUMO

O debate das qualificações e da formação profissional é um dos temas que vem ganhando espaço crescente tanto nos países desenvolvidos como no Brasil. Muito tem se enfatizado os benefícios gerados por uma elevação da qualificação e da formação profissional, especialmente num cenário cada vez mais competitivo. O acirramento da concorrência mundial tem imposto para as empresas a necessidade de reorganizarem seu processo produtivo, enquanto estas exigem um trabalhador mais qualificado e com melhor nível educacional para lidar com as novas tecnologias e formas consideradas inovadoras de organização da produção. Por outro lado, o processo de acirramento da concorrência mundial veio acompanhado de elevadas taxas de desemprego e, nesse contexto, a qualificação aparece como uma forma de amenizar esse problema, uma vez que poderia aumentar as chances de reinserção do trabalho na atividade produtiva.

Tendo em vista esse debate, tenta-se analisar, a estrutura e a organização do sistema de educação e formação profissional da França, procurando evidenciar o papel da regulação social na construção das qualificações naquele país, assim como as iniciativas e modificações mais recentes que esses sistemas têm conhecido. Não se trata de uma análise que aponta como alternativa a importação de modelos, mas que busca contribuir para a reflexão dos atores sociais e colaborar com as discussões e elaboração de políticas públicas, no âmbito da educação e da formação profissional no Brasil, uma vez que o atual governo começa a realizar algum esforço importante na área da qualificação e da formação profissional dos trabalhadores.

* Economista, mestre em Economia Social e do Trabalho pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e bolsista CNPq DTI-7G (1997-99), no Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT), do Instituto de Economia (IE), da Unicamp. E-mail: rmerly@uvv-es.br

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, os temas da qualificação e da formação profissional vêm ganhando espaço crescente no debate sindical e no discurso das empresas e dos governos nacionais. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, ou Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, na sigla em inglês), juntamente com a Comunidade Econômica Européia (CEE), são as instituições internacionais que mais têm enfatizado os benefícios que uma melhora da qualificação e da formação profissional da população pode trazer tanto para os desempregados aumentarem as possibilidades de obterem um novo emprego quanto para melhorar a produtividade e competitividade das economias.

A OCDE tem destacado a necessidade de ações de longo alcance que favoreçam a elevação contínua do nível de escolaridade da população e facilitem a transição dos jovens do sistema educacional para o sistema produtivo. Reformas nos sistemas educacionais são recomendadas para aproximar as qualificações dos trabalhadores às necessidades impostas pelo processo de reorganização produtiva. Os sistemas educacionais deveriam formar indivíduos que se adaptassem com mais facilidade ao desempenho das novas atribuições que o sistema produtivo tem imposto, entendendo-se que a condição de desemprego desses indivíduos deve-se, em grande medida, ao fato de tais sistemas formarem e educarem "mal".

O estudo sobre emprego da OECD (1994) ressalta que as mudanças tecnológicas contribuem, entre outros fatores, para o crescimento do diferencial entre a demanda relativa de trabalhadores melhor qualificados em detrimento daqueles com baixa qualificação. Por isso, os avanços tecnológicos deveriam ser acompanhados de amplas mudanças nos sistemas educacionais e de políticas de formação profissional que viabilizassem uma melhora eficaz da qualificação da força de trabalho.

As altas taxas de desemprego entre jovens são vistas como um indicador de que existem problemas nos sistemas educacionais como a difícil transição da escola para a vida ativa. A OECD (1996) tem associado tal problema ao fato de que, em muitos países, os esforços educacionais têm se dirigido no sentido de valorizar os estudos acadêmicos. Por isso, os países deveriam aumentar a oferta e a qualidade do ensino técnico/profissionalizante e incentivar a formação *on the job*, ou seja, promover uma maior aproximação das empresas no provimento das qualificações para o mercado de trabalho. Segundo a OECD (1996), esse maior envolvimento das empresas traz benefícios mais consideráveis que a educação, a qual o Estado está encarregado de fornecer, pois, no primeiro caso, as qualificações obtidas aproximam-se mais das exigências do processo produtivo.

O atual governo brasileiro começa a realizar um esforço importante na área da formação profissional dos trabalhadores¹, afirmando a relevância de tal ação para melhorar a posição do trabalhador no mercado de trabalho. Sabe-se que, nesse sentido, a importância da formação profissional é inquestionável. Entretanto, parece claro que as políticas de formação profissional não têm efeito considerável no aumento do nível de emprego de toda a economia, pois entende-se que a oferta de vagas resulta de um processo que está fora do âmbito do mercado de trabalho e que elas devem ter uma função importante numa trajetória de crescimento futuro.

Conhecendo como o sistema educacional da França está organizado, como tem evoluído para responder às demandas do sistema produtivo e como a construção das qualificações e o desenvolvimento das políticas de formação profissional está condicionada pela forma de regulação do mercado de trabalho predominante nesse país, espera-se contribuir para a reflexão sobre a formação profissional no Brasil e colaborar com as discussões e com a elaboração de políticas públicas nesse campo.

Para tanto, este ensaio foi estruturado em quatro partes. De início, descreve-se uma classificação dos sistemas nacionais de formação profissional a partir de três tipos: a formação profissional inicial (normalmente inserida dentro dos sistemas educacionais); a formação profissional de inserção (orientada para jovens e trabalhadores desempregados com problemas de inserção); e a formação profissional contínua (destinada aos trabalhadores ocupados). Como os três tipos podem fornecer diplomas ou certificados que atestam ao indivíduo uma determinada qualificação, vê-se como se dá a criação dos diplomas e o reconhecimento das qualificações na França, através da forma como o Estado regula a formação profissional do país.

Em seguida, desenha-se um quadro da estrutura do sistema educacional francês, destacando-se o papel da formação profissional inicial aí inserida. Enumeram-se as principais iniciativas com relação à formação profissional de inserção e ressaltam-se as principais características da formação profissional contínua.

Na penúltima parte, analisa-se como estão se dando as relações entre as qualificações e o mercado de trabalho naquele país, num contexto desfavorável do ponto de vista do emprego e de maior exigência de qualificação por parte das empresas. E, por fim, apresentam-se as considerações finais do ensaio.

1. A respeito do Plano Nacional de Educação Profissional (Planfor), ver o ensaio de Moretto, 1999, neste livro.

2 FORMAÇÃO PROFISSIONAL E CERTIFICAÇÃO NA FRANÇA²

Ao nos referirmos à formação profissional, estamos falando de todos os processos de ensino que contribuem para edificar conhecimentos relevantes para o processo de trabalho (Dedecca, 1998b; Franco, 1998). Logo, a formação profissional não se restringe àquela estruturada pelos sistemas nacionais de educação, mas se dá também em outros espaços, como na atividade produtiva ou através de algum programa articulado ao sistema nacional de educação.

De acordo com Martin (1997), os sistemas de formação profissional podem ser classificados a partir de três tipos básicos, como mostrado no quadro 1. Todos os três tipos podem fornecer diplomas ou certificados que atestam ao indivíduo uma determinada qualificação. A obtenção de uma qualificação pode ser reconhecida nacionalmente através da obtenção de um diploma, no caso da formação profissional inicial, e de um certificado específico, no caso da formação profissional contínua. Esse reconhecimento depende, entretanto, da forma como o Estado regula a formação profissional do país.

QUADRO 1
Classificação dos Sistemas Nacionais de Formação Profissional na França

Formação profissional inicial	Organizada em programas de longa duração, normalmente integrando os sistemas nacionais de educação e constituindo uma via do processo de formação secundária. A formação profissional inicial pode ser desenvolvida de modo autônomo ou articulada com a educação secundária genérica.
Formação profissional de inserção	Estruturada em programas específicos e, em geral, orientada para jovens ou trabalhadores desempregados com problemas de inserção e reinserção no mercado de trabalho.
Formação profissional contínua	Associada a programas específicos. Destinada aos trabalhadores ocupados, podendo ser realizada interna ou externamente às empresas. Constitui um mecanismo de qualificação da atividade produtiva corrente.

No caso da França, para a elaboração de um título ou diploma existe um sistema de consulta prévia à criação e para o reconhecimento de uma qualificação existente, há um mínimo de três anos, os títulos e diplomas são homologados pela *Commission d'Homologation des Titres et*

2. A parte desse tópico relacionada com o procedimento de criação de diplomas e reconhecimento de certificados específicos baseia-se em Cedefop Panorama, 1992.

Diplômes (CHT)³. A esses dois pode-se unir um terceiro caso, que representa a validação da formação em alternância⁴ pelos ramos profissionais.

No primeiro caso, a maior parte dos ministérios elabora, dentro de suas administrações centrais, as regulamentações gerais dos títulos e diplomas sob sua responsabilidade, tais como as modalidades de acesso e preparação dos títulos, conteúdo dos programas, referenciais de habilidades requeridas para obtenção do diploma etc. Instaladas as práticas de decisões administrativas, a criação dos diplomas passa a ser objeto de numerosas consultas, através de um complexo sistema.

Existem diferentes tipos de instâncias que variam segundo os ministérios envolvidos: *Commission Professionnelle Consultative* (CPC), pelos ministérios encarregados da educação nacional, da agricultura e do trabalho e conselhos ou comissões especializadas para outros ministérios⁵. As CPCs têm a competência de elaborar os diplomas tecnológicos e profissionais. Elas funcionam no âmbito do Ministério da Educação Nacional, realizando uma revisão quinquenal das formações tecnológicas e profissionais.

O Ministério do Trabalho possui quatro CPCs e o Ministério da Educação Nacional possui 17. Cada CPC é composta por quatro colégios: **um colégio de empregadores**, que agrupa 10 representantes das organizações profissionais ligadas às especialidades tratadas; **um colégio de assalariados**, com dois representantes das quatro centrais de trabalhadores mais representativas⁶; **um colégio de poderes públicos**, com representantes dos ministérios competentes para os setores das atividades profissionais correspondentes, dois inspetores gerais da educação nacional, um representante do *Centre d'Études de Recherche sur l'Emploi et les Qualifications* (CEREQ) e um representante da *Association pour la Formation Professionnelle des Adultes* (AFPA); finalmente **um colégio de pessoal qualificado**, com 11 representações distribuídas entre organizações sindicais de professores, principais associações de pais e alunos, *L'Assemblée de câmaras francesas do comércio e da indústria*, *assemblée*

3. Essa comissão tem uma estrutura tripartite que associa poderes públicos (um representante de cada ministério envolvido com a formação profissional), empregadores (cinco representantes da organização dos empregadores) e assalariados (cinco representantes das organizações sindicais dos assalariados).

4. A formação em alternância é, em geral, realizada através de contratos e programas que conjugam formação teórica nas escolas ou centros de formação e prática nas empresas para jovens entre 16 e 25 anos.

5. Para os outros ministérios, vários representantes intervêm na consulta, envolvidos no seio de diversas instâncias, tais como o Conselho Nacional de Educação Popular, a Comissão Nacional de Emprego e de Formação em Atividades Físicas e Esportivas, as Comissões do Conselho Superior de Profissionais Paramédicos etc.

6. São elas: *Confédération Française des Travailleurs Chrétiens* (CFTC), *Confédération Générale du Travail* (CGT), *Confédération Française du Travail* (CFDT) e *Force Ouvrière* (FO).

permanente de câmaras de profissões e representante dos conselheiros do ensino tecnológico (Moraes, 1995; Cedefop Panorama, 1992).

Está previsto no código do trabalho três tipos de reconhecimento das qualificações: a posse de um título ou diploma homologado, o reconhecimento da qualificação por um acordo coletivo ou a menção daquela qualificação sob uma lista estabelecida pela *Commission Paritaire Nationale de l'Emploi* (CPNE). Esta define as qualificações ou prepara os diplomas de ensino profissional e tecnológico desenvolvidos dentro do quadro dos contratos em alternância. A homologação de um título ou diploma consiste em situar-lhe dentro de uma nomenclatura em função do nível de formação e do tipo de qualificação ao qual ele conduz. É um modo de validação pública que classifica por grupos de profissão os títulos liberados pelos organismos públicos ou privados.

A certificação, ou seja, o reconhecimento dos cursos de formação profissional contínua através de certificados específicos, é realizada pelo Estado e pelas negociações coletivas. Mas nem sempre a certificação fornecida pelas negociações coletivas são reconhecidas pelas empresas. Os representantes dos empregadores ainda se recusam a instaurar mecanismos ou procedimentos de reconhecimento automático das qualificações adquiridas pelos assalariados em cursos de formação profissional contínua. O acordo de 3 de julho de 1991 constituiu um primeiro avanço nesse sentido porque previu para se levar em conta, dentro de certos casos, a qualificação adquirida por um assalariado dentro do quadro do plano de formação das empresas⁷.

Nas atividades em que existe um sistema de classificações, o reconhecimento dos diplomas está subordinado à participação em um posto de trabalho que corresponda ao diploma, que pode ser substituída pela experiência de trabalho ou associada a esta. Para isso, o acordo coletivo fornece uma estrutura de referência de modo que a formação profissional serve como critério para definir a qualificação requerida pelo posto (Möbus e Verdier, 1997).

Assim, o governo, as organizações de empregadores e as organizações sindicais participam da definição dos diplomas e do reconhecimento de certificados específicos. Entretanto, no que diz respeito à orientação dos diversos atores no processo de revisão e definição de diplomas profissionais, na França parece existir uma certa unilateralidade. Segundo Möbus e Verdier (1997), as iniciativas dos processos de reforma procedem

7. O plano de formação profissional contínua das empresas caracteriza-se por um conjunto de formações definidas pelo empregador para seus assalariados e sob a responsabilidade financeira das empresas. Ele deve ser objeto de consulta dos representantes dos empregados através do comitê de empresa.

em geral do Estado ou do poder das federações de empregadores e os sindicatos demonstram ter um poder menos visível nesse processo.

3 O SISTEMA EDUCACIONAL E A FORMAÇÃO PROFISSIONAL NA FRANÇA⁸

As políticas de formação profissional na França caracterizam-se por uma intensa regulamentação, especialmente se considerarmos o período posterior ao início dos anos 70. A legislação de 1970-71 foi um momento crucial na construção das políticas de formação profissional. A partir daí, as ações de formação profissional para adaptarem-se ao emprego têm recaído especialmente sobre as empresas, o que se concretizou através da institucionalização de uma taxa que deveria, a cada ano, ser canalizada para a formação profissional contínua. A lei de 1971 também convocou todos os atores sociais⁹ organizados a proporcionarem a formação profissional e esse tema passou a fazer parte, com maior frequência, das negociações dos trabalhadores.

O cenário de crise que se abateu sobre as economias ocidentais, acompanhado pelo crescimento do desemprego, desencadeou uma série de políticas de formação profissional em favor do emprego, especialmente para jovens, institucionalizando, de fato, a intervenção dos poderes públicos e a gestão pelo Estado de um sistema de formação profissional pós-escolar. Pode-se dizer que tais medidas acabaram reforçando o papel regulador das estruturas públicas¹⁰, no âmbito da formação profissional na França.

3.1 A formação profissional inicial

Apesar do movimento de descentralização do sistema educacional francês durante a década de 80, o Estado ainda exerce um papel central, conservando suas atribuições fundamentais, tais como o recrutamento e a

8. Esse tópico baseou-se, principalmente, nos seguintes textos: Cedefop Panorama, 1992; Cedefop, 1993; Cedefop/Eurydice, 1995; Moraes, 1995; Dedecca, 1998b e informações do Ministère de l'Éducation Nationale (Ministério Nacional da Educação).

9. Entre eles as organizações patronais Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises (CGPME) e Confédération Nationale du Patronat Français (CNPF) e as organizações dos assalariados (CFDT, CFTC, CGT e FO).

10. Trata-se do Ministério do Trabalho, Emprego e da Formação Profissional; do Ministério da Educação Nacional; da AFPA; da Agence Nationale pour l'Emploi (ANPE); do Centre pour le Développement de l'Information sur la Formation Permanente (Centre Inffo); do CEREQ; do Centre d'Information et de Documentation pour la Jeunesse (CIDJ); do Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM) e do Office National d'Information sur les Emplois et les Professions (Onisep).

remuneração dos professores, a definição das atividades de política educacional, dos programas nacionais de ensino e do monopólio de concessão da estrutura curricular das universidades. A formação profissional inicial é de competência do Ministério da Educação Nacional, enquanto o Ministério do Trabalho se encarrega da formação profissional contínua, juntamente com as regiões.

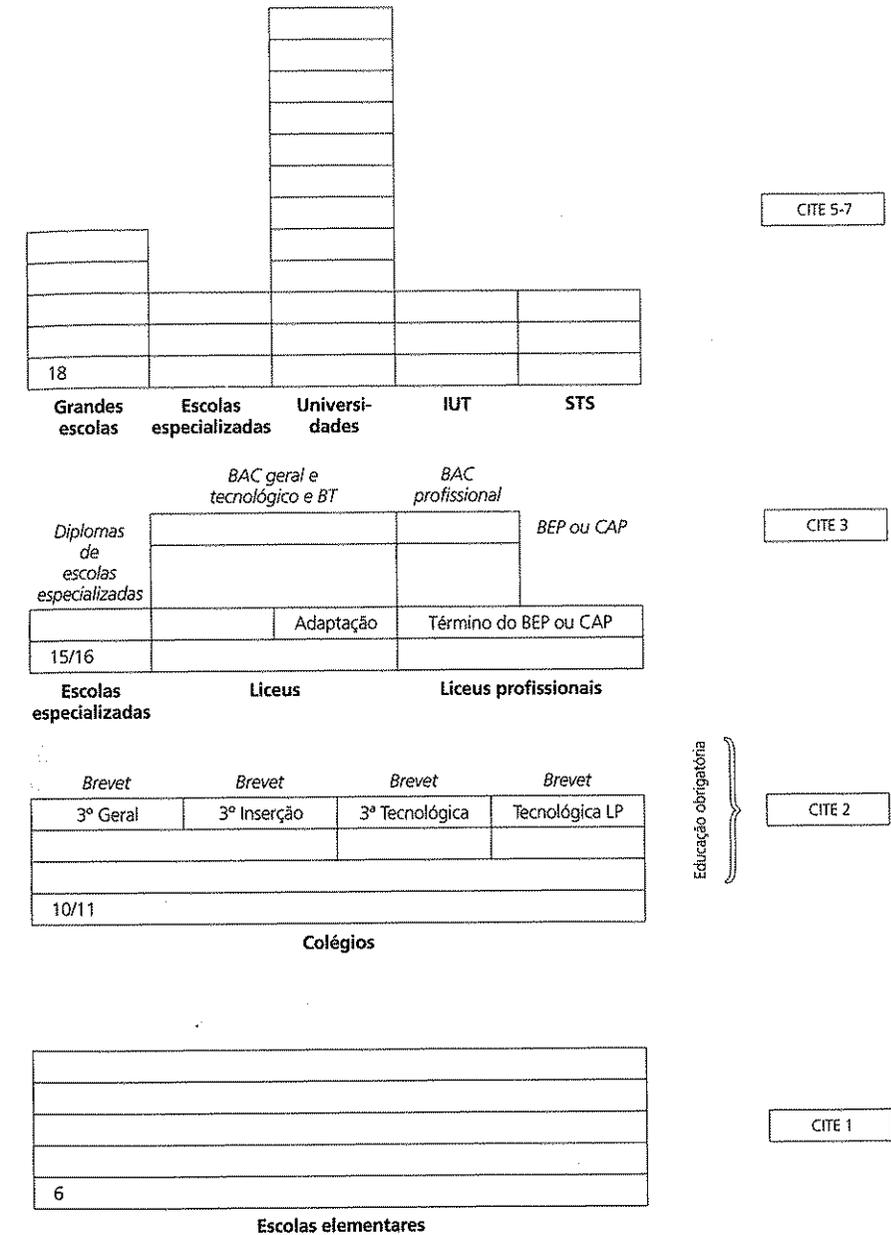
A educação obrigatória dura nove anos e corresponde a uma fase de educação elementar e outra de educação colegial. Em geral, os alunos terminam a segunda fase aos 15 anos de idade. Após os dois primeiros anos nos colégios, eles direcionam-se às escolas especializadas, para os liceus de formação geral ou os liceus de formação profissional. Ao final de dois anos (em torno da idade de 16 ou 17 anos), tanto as escolas especializadas quanto os liceus fornecem um diploma que qualifica o estudante para exercer uma atividade específica no mercado de trabalho.

Assim, até o final da obrigatoriedade escolar, observa-se na França uma escola tendencialmente unificada como mostra o esquema 1. Concluídos os anos obrigatórios, a estrutura educacional se diversifica em um leque de cursos que variam de acordo com o tipo de escola ou via de formação e níveis de saída, regulamentados por mais de 600 diplomas. Pode-se definir três vias diferentes na estrutura escolar francesa (Moraes, 1995): a **via geral**, que prepara e possibilita o aluno seguir para os estudos superiores longos; a **via tecnológica ou formação profissional longa**, que permite a entrada na vida produtiva ou o prosseguimento nos estudos superiores *Brevet de Techniciens Supérieur* (BTS), *Baccalaurèat* (BAC) tecnológico e BAC profissional; e a **via profissional curta**, que prepara os alunos para diplomas destinados à entrada na vida ativa, em diversificados níveis de qualificação: *Certificat d'Aptitude Professionnelle* (CAP) e *Brevet d'Études Professionnelles* (BEP). Inclui-se ainda a *Classe Préparatoire à l'Apprentissage* (CPA) e a *Classe Préprofessionnelle de Niveau* (CPPN).

Os liceus geral e tecnológico são escolas secundárias que preparam os alunos em três anos para os certificados do BAC geral e tecnológico¹¹. Estudos completos nos liceus de educação tecnológica e/ou geral levam ao exame BAC, que é o equivalente ao primeiro ano da universidade e é a chave para a admissão na educação superior. Os exames estão relacionados ao currículo oficial da classe terminal dos liceus. Após o BAC geral e

11. O BAC tecnológico foi criado no fim dos anos 60 com a dupla missão de fornecer profissionais para o mercado de trabalho e preparar estudantes para as STS. Entretanto, os BACs tecnológicos estão cumprindo parcialmente os seus objetivos, pois somente 25% dos egressos entraram para a vida ativa e os outros dirigiram-se para o ensino superior.

ESQUEMA 1
Estrutura do sistema educacional francês



tecnológico, existem classes preparatórias para as Grandes Escolas e para a *Section de Technicien Supérieur* (STS).

O BAC profissional é preparado durante os dois anos que constituem o final do ciclo da trajetória profissional. Diferente do BAC tecnológico/geral, ele é um certificado de integração profissional direcionado para o exercício de uma ocupação, embora também dê direito ao titular de entrar nos estudos superiores. Foi criado em estreita colaboração com empregadores para trazer requerimentos profissionais específicos para responder à crescente demanda por maior qualificação da força de trabalho.

A educação superior inclui as seguintes instituições: universidades, que são instituições públicas que admitem os candidatos que pretendem matricular-se em cursos longos (três ou mais anos após o BAC) ou curtos (dois anos após o BAC); colégios e institutos públicos e privados sob a supervisão de vários ministérios. Essas instituições selecionam estudantes entre os candidatos que conseguiram o BAC ou através de avaliação de *dossiers*¹².

As reformas no ensino superior nos anos 90 buscaram multiplicar as possibilidades dos estudantes voltarem aos estudos, incentivar os jovens a se engajarem nos cursos profissionais através da validação das experiências profissionais e lutar contra o fracasso dos estudantes inscritos no primeiro ciclo das universidades. Dessa forma, há um esforço não só para aumentar o número de estudantes no ensino superior, como também para renovar as seqüências de ensino e introduzir novos cursos universitários profissionais¹³.

A formação profissional inicial na França aparece como um momento final no ciclo educacional para aqueles jovens que não se dirigem para a educação superior. A idéia da formação profissional inicial é, assim, a de não permitir que o jovem encerre sua trajetória educacional sem nenhuma qualificação para o mercado de trabalho. Se, por um lado, isso permite aos jovens obterem uma qualificação através da via de formação profissional mais curta, por outro também funciona como um "filtro" que reduz o acesso ao ensino superior.

A proporção de estudantes que seguiu o ensino profissional para obter um diploma técnico de nível médio era de 53%, em 1994, e, nos últimos anos, vêm se observando uma queda da participação daqueles

12. A partir de um decreto de 1985, os candidatos podiam ser admitidos também para vários níveis de formação pós-BAC nas instituições ligadas ao Ministério de Educação Superior (universidades, institutos e colégios públicos), com base na avaliação de estudos anteriores, experiência de trabalho e habilidades pessoais.

13. Para isso foram criados os chamados Institut Universitaire Professionnalisé (IUP), em 1991, novos cursos universitários para engenheiros e buscou-se aumentar o número de estudantes nas grandes escolas.

que seguem a via da formação profissional mais curta (Dedecca, 1998b). A menor valorização desse tipo de formação pode estar relacionada a um contexto desfavorável do mercado de trabalho em que as empresas passaram a exigir de seus trabalhadores um nível educacional mais elevado.

A menor valorização da formação profissional curta está também relacionada ao fato de que a escolha por essa via de formação realiza-se, em geral, mediante o fracasso dos alunos nas seqüências "nobres" (ensinos gerais, científicos e literários) de duração mais longa. Os alunos que, ao percorrerem a educação obrigatória, não conseguem um rendimento satisfatório para a aprovação nos exames que fornecem os diplomas necessários para o ingresso no ensino superior, acabam seguindo a via de formação profissional curta (Moraes, 1995). Isso porque a inserção dos jovens no sistema educacional é marcado por um processo de seleção permanente, uma vez que os estudantes são submetidos a exames de conclusão de cursos que os habilitam a dirigirem-se para a formação de caráter mais longo. Por outro lado, os jovens que ingressam na formação profissional de curta duração dificilmente conseguem ser reintegrados na via longa.

Além do rigoroso processo de seleção, outro componente que limita o acesso de um maior número de pessoas na via de formação mais longa é o restrito número de vagas disponíveis em relação à demanda. A *Section de Technicien Supérieur* (STS) e o *Institut Universitaire de Technologie* (IUT) são exemplos da pouca oferta de vagas em relação à procura por esses cursos¹⁴. A forte demanda por eles está relacionada, em parte, à grande aceitação pelo mercado de trabalho dos titulados com o *Brevet de Techniciens Supérieur* (BTS) e o *Diplôme Universitaire de Technologie* (DUT)¹⁵, mas pode ser explicada também pela meta estabelecida em 1985, que previa que 80% do grupo de idade alcançasse o BAC¹⁶, gerando uma maior pressão pelas vagas no ensino superior, já que o BAC é um pré-requisito para a admissão. Mas é bom lembrar também que os jovens estão procurando permanecer o máximo de tempo no sistema educacional, pois, frente às maiores exigências de qualificação por parte

14. Apesar de o número de alunos da STS ter progredido rapidamente, passando de 68 mil em 1980 para 200 mil em 1991, e dos IUTs acolherem mais de 35 mil jovens a cada ano, nem todos que gostariam de ingressar em um IUT ou na STS conseguem. Exemplo dessa acirrada concorrência para ingresso nos IUTs: em 1990 foram apresentados 360 mil *dossiers* para 37 mil vagas ofertadas.

15. Segundo o CEREQ, 93% dos titulares de um BTS encontraram trabalho em menos de um ano, sendo que entre esses 74% em menos de seis meses; cerca de 90% dos diplomados com DUT conseguem uma nova vaga em menos de um ano e quase 70% desses em menos de seis meses (CEDEFOP, 1993, p. 40).

16. O número de estudantes que obteve qualificação ao nível de BAC cresceu nos últimos anos: em 1980, representava 26,4% do grupo de idade, em 1985, alcançou 30,2% e, em 1991, estava próximo de 50%. Ver Lamoure e Rontopoulou, 1992; Vicens, 1995; Béduwé e Espinasse, 1995.

das empresas, isso poderia aumentar suas chances e possibilidades de inserção no mercado de trabalho.

Na França, o número de jovens diplomados e a média de duração dos estudos têm aumentado desde a década de 70. Hoje, a maior duração média de estudos da OCDE é a desse país que, após a idade de cinco anos, alcançou 15,9 anos em 1991, ficando igual à Alemanha e acima dos Estados Unidos (14,8 anos) e do Reino Unido (14 anos) (OECD, 1997). Apesar das dificuldades de acesso ao ensino superior, uma característica observada nesse país é a sua expansão. Em 1982, o número de pessoas com nível superior representava 10,7% da força de trabalho, enquanto em 1990 essa porcentagem subiu para 14,6% (Vicens, 1995). Outra tendência foi o aumento da "profissionalização" do ensino superior, com o crescimento do número de jovens graduados pelos cursos universitários e pelas Grandes Escolas. Segundo Kehm e Teichler (1995), isso provocou uma maior competição entre os jovens que vão para o mercado de trabalho, o que possibilita aos empresários estabelecerem critérios de seleção adicionais para contratação.

Pode-se dizer, então, que a oferta de mão-de-obra juvenil está cada vez mais diplomada e que esse é um fenômeno que se propaga ano após ano no seio da população ativa na França. Diplomas com nível superior ao BAC foram relativamente os que mais aumentaram. A pergunta que se coloca é: de que modo o aumento da oferta de trabalho mais diplomada está sendo absorvida pelo mercado de trabalho? Segundo Béduwé e Espinasse (1995), uma comparação da estrutura ocupacional de 1982 e 1990 mostra um deslocamento das categorias sociais que possuíam diplomas acima do nível BAC. Os jovens encontravam-se inseridos em condições piores em 1990 do que em 1982, o que pode ser um indicativo de que as novas tecnologias não estão absorvendo a oferta disponível de mão-de-obra deles com nível superior.

Mesmo com o aumento da escolarização da população e do número crescente de jovens que têm obtido diplomas acima do nível BAC, existe ainda uma parcela de jovens que saem do sistema educacional sem nenhuma qualificação. A tabela 1, embora não atualizada, mostra que, dos egressos do sistema educacional em 1989, mais de 50% alcançaram apenas a formação profissional curta ou menor que esta. Desses 50%, mais de 13% não possuíam nenhuma qualificação ou não nem haviam terminado a via de formação profissional curta.

Assim, apesar da idéia de que a formação profissional inicial deve fornecer ao indivíduo uma qualificação mínima antes de ingressar no mercado de trabalho, uma parcela de jovens acaba dirigindo-se para a vida produtiva sem terem sido minimamente qualificados. Por esse motivo, nos últimos anos pode-se notar um crescente esforço da França com o

objetivo de criar meios para que todos os jovens sejam contemplados com alguma qualificação, seja para aqueles que abandonaram o sistema educacional sem nenhuma qualificação ou para eles adquirirem uma outra qualificação ou se adaptarem ao desenvolvimento de determinadas atividades em uma empresa. É com essa idéia de complementar e/ou preencher certas lacunas existentes na formação profissional inicial que se desenvolveram as ações de formação profissional de inserção e de formação profissional contínua naquele país.

TABELA 1

Egressos do sistema educacional francês em 1989

(em %)

Sem formação profissional	4,63
Não terminaram o segundo ciclo curto	8,63
Nível CAP, BEP e não terminaram o segundo ciclo longo	39,29
Nível BAC e não terminaram o BAC mais dois anos	18,96
BAC mais dois anos de estudo	12,92
Com diploma do segundo e terceiros ciclos superiores	15,57
Total	100,00 (741.400 alunos)

Fonte: *Ministère de L'Éducation Nationale, apud CEDEFOP, 1993, p. 44.*

3.2 A formação profissional de inserção¹⁷

Implementada como uma medida para combater o desemprego, a formação para integração inicial na vida do trabalho inclui medidas de aprendizagem e de formação em alternância para jovens entre 16 e 25 anos. A **aprendizagem** foi definida como um caminho importante da formação profissional inicial, enquanto as medidas de **formação em alternância** para jovens daquela faixa etária, desenvolvidas desde 1983 em iniciativa com atores sociais, baseiam-se no sistema geral de formação profissional contínua.

A **aprendizagem** combina a aquisição de experiência profissional na firma com uma formação teórica no *Centre de Formation des Apprentis (CAF)*¹⁸, fornecendo um certificado de educação tecnológica ou profissional ou outro certificado reconhecido. Os CAFs são submetidos ao

17. Com base em textos do Cedefop, 1993, e Cedefop/Eurydice, 1995.

18. Em 1994, existiam quase 600 CFAs. Destas, cerca de 450 conduziam a diplomas concedidos pelo Ministério da Educação e 150 eram concedidos pelo setor agrícola. Cerca de 45% dos aprendizes são de CFAs administrados por organizações privadas, 30% pelas câmaras de ocupações, 10% pelas câmaras de comércio e indústria e 7,5% por instituições de educação pública ou autoridades territoriais etc. Isso é motivo de severas críticas, que partem do movimento sindical, especialmente da CGT, uma das maiores centrais de trabalhadores, que levantam o problema da transferência do controle da formação profissional para o patronato (Moraes, 1995).

controle pedagógico do Estado e ao controle técnico e financeiro do Estado ou da região que assinou o acordo. Durante o período do contrato, o aprendiz recebe um percentual do *Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance* (SMIC) que varia de acordo com a idade e o tempo do contrato. O financiamento da aprendizagem realiza-se através de um custo de aprendizagem equivalente a 0,5% do custo salarial bruto anual das empresas e um fundo de aprendizagem regional, mantido pelas transferências do Estado e pelos próprios recursos dos conselhos regionais.

As chamadas medidas de **formação em alternância**, direcionadas para jovens de 16 a 25 anos, baseiam-se em três tipos de contratos de integração, cujas principais características podem ser verificadas no quadro 2.

Adicionalmente a esses contratos, estão disponíveis outros três programas. Quanto ao **crédito de formação individual**, tratavam-se de ações destinadas aos jovens que saíam sem qualificação do sistema educacional. Após 1990 ficou definido como um meio para o qual todo trabalhador pode exercer o direito à uma qualificação que seja reconhecida, devendo ser acessível a todos assalariados desprovidos de qualificação.

Todo jovem que não obteve nenhuma qualificação, ou que conseguiu obter o BEP ou CAP mas não se inseriu no mercado de trabalho e, por isso, deseja obter uma outra qualificação, pode se beneficiar do crédito de formação individual. O crédito é um dispositivo que busca utilizar as estruturas e meios já existentes de formação como, por exemplo, as formações em alternância, o contrato de aprendizagem, o contrato local de orientação ou o contrato emprego-solidariedade. A sua principal característica é a individualização dos conteúdos e das trajetórias para se obter a qualificação visada.

O **contrato emprego-solidariedade** foi criado em 1990, substituindo o *Travaux d'Utilité Collective* (TUC). Tal contrato destina-se aos jovens de 18 a 25 anos e, especialmente, àqueles com qualificação equivalente ao BAC profissional ou certificado técnico (BEP ou CAP), aos desempregados de longa duração com mais de 25 anos e aos que procuram emprego com mais de 50 anos. O objetivo do programa é levar às pessoas com dificuldades particulares de inserção no mercado de trabalho, a possibilidade de efetuarem atividades que visam atender às necessidades coletivas. O contrato tem duração de 3 a 12 meses e, excepcionalmente, de dois anos. A duração do trabalho é de 20 horas por semana e a remuneração é equivalente a 50% do SMIC. Os contratos só podem ser celebrados por estabelecimentos públicos, associações não-lucrativas e fundações. Entretanto, não se trata de uma medida de qualificação.

O **contrato local de orientação** destina-se aos jovens entre 16 e 17 anos que tenham completado, no máximo, o segundo ciclo do ensino

QUADRO 2
Contratos de formação em alternância na França

Tipo de Contrato	Público-alvo	Duração/Formação	Remuneração (% do SMIC)	Financiamento
Orientação	Direcionado para jovens com até 21 anos que não sejam titulados por um diploma de ensino profissional ou tecnológico e que não tenham conseguido concluir o segundo ciclo do ensino geral. Voltado para os jovens com menos de 26 anos que desejam completar sua formação inicial por meio de uma formação profissional, seja porque não possuem uma qualificação reconhecida, seja porque sua qualificação não lhes permite acesso aos empregos disponíveis.	Três a seis meses, não renovável. Compreende ações de orientação profissional para uma primeira experiência na empresa, cuja duração não pode ser inferior a 32 horas por mês.	16-17 anos: 30% 18-20 anos: 50% Acima de 21 anos: 65% O empregador beneficia-se de uma exoneração das cotizações patronais da seguridade social. 16-17 anos: 30% (1º ano) e 45% (2º ano). 18-20 anos: 50% (1º ano) e 60% (2º ano). Mais de 21 anos: 65% (1º ano) e 75% (2º ano). A remuneração é exonerada do pagamento das cotizações patronais da seguridade social.	Todas as empresas devem utilizar ou depositar no tesouro a taxa de 0,1% adicionalmente à taxa de aprendizagem e todas as empresas de dez assalariados ou mais devem utilizar ou depositar 0,3% de sua massa salarial anual para o financiamento de formação em alternância. As empresas podem financiar as ações de formação em alternância basicamente de três formas: através da utilização direta dos recursos; depositando no tesouro público; ou depositando em organismos permitidos para a coleta dos fundos. Nesse caso, podem ser depositados nos <i>Fonds d'Assurance Formation</i> (FAFs) e nas <i>Associations de Formation</i> (ASFOS). Os FAFs são organismos criados por acordos coletivos que administram as somas que os empregadores consagram ao financiamento da formação profissional. As condições de sua criação e funcionamento são regulamentadas e controladas pelos poderes públicos. As ASFOS são organismos de formação, criados com a iniciativa de agrupamentos profissionais, ou podem ser ações de um conselho paritário de representantes de empregadores e assalariados.
Qualificação		Seis meses a dois anos. O objetivo é assegurar uma formação profissional sancionada por um título ou diploma de ensino tecnológico reconhecido pelo acordo coletivo ou definido pela CPNE de ramo profissional. No mínimo, 25% da duração total do contrato deve ser decidida ao ensino geral, profissional ou tecnológico. Durante o contrato, o jovem beneficia-se do conjunto dos dispositivos legislativos advindos dos acordos aplicáveis aos outros assalariados.		
Adaptação	Para jovens com menos de 26 anos. O objetivo é dar ao jovem uma formação que lhe permita se adaptar a algum tipo de emprego.	Se o contrato for de duração determinada, a duração é de seis meses a um ano; se for indeterminada, dura mais de um ano. É um contrato de formação alternada que associa ensino geral, profissional e tecnológico fornecido por organismos de formação e a aquisição de competências profissionais para o exercício em uma empresa de uma ou mais atividades profissionais. A formação deve ter duração de 200 horas ou mais, se autorizada pelo <i>Organisme Mutualisateur Agréé</i> (OMA).	A remuneração não pode ser inferior a 80% do salário afixado pelo acordo coletivo e deve, pelo menos, ser igual ao SMIC. Se o contrato for de duração indeterminada, o jovem beneficia-se de todos os dispositivos legislativos, regulamentares e do acordo coletivo. Essa remuneração não se beneficia da exoneração dos encargos da seguridade social.	

secundário geral, tecnológico ou profissional, mas que não obtiveram o diploma. Possui praticamente as mesmas características do contrato de orientação, com duas diferenças: as entidades que podem celebrá-lo são somente as estruturas públicas e privadas não-lucrativas; e a forma de financiamento é assegurada pelo Estado, e não pelas empresas.

Os contratos descritos são as principais medidas em vigor na França para combater o desemprego entre os jovens, promovendo a sua inserção no mercado de trabalho, mas que também visam melhorar sua formação profissional. Não se pretende fazer aqui uma avaliação desses programas, mas apenas apontar algumas questões encontradas na literatura disponível a respeito dessas medidas, que indicam o seu caráter limitado na construção das qualificações.

Com relação ao contrato de **aprendizagem**, ainda trata-se de uma modalidade de menor abrangência. Em 1993, por exemplo, não foram efetivados mais do que 100 mil novos contratos, a despeito do crescimento observado em 1996, ano em que foram assinados 200 mil documentos (Cedefop/Info, 1997).

Além disso, os contratos de aprendizagem não têm se disseminado pelo sistema produtivo, ficando mais restritos às pequenas empresas de algumas especialidades como construção, alimentos, comércio, reparação de automóveis, hotelaria e comércio varejista e uma completa ausência do setor industrial (Cedefop, 1993). Essas características dão à aprendizagem um papel secundário no interior do sistema de formação profissional. As maiores críticas apontam no sentido de que ela está sendo incapaz de revalorizar as vias de formação profissional mais curtas assim como a inserção dos jovens com dificuldades escolares e sociais no mercado de trabalho (Moraes, 1995).

Os contratos em alternância possuem uma abrangência maior que os de aprendizagem, apesar do decréscimo de um patamar de 612 mil contratos em 1987 para cerca de 260 mil contratos em 1990. Cléménçon e Coutrot (1995) analisaram diversos estudos sobre contratos para jovens e desempregados na França. Segundo o balanço que realizaram ao final dessa pesquisa, a formação profissional inicial tende a facilitar o acesso dos indivíduos a esses contratos. O contrato de qualificação, por exemplo, apesar de ser previsto como uma saída para os jovens sem diploma ou com nível insuficiente de escolaridade, recruta principalmente aqueles com nível CAP ou BEP. Portanto, tal contrato não tem se constituído numa segunda chance para os jovens sem qualificação.

O crédito de formação individual beneficiou cerca de 224 mil jovens. De acordo com o Cedefop (1993), esse programa tem alcançado seu objetivo, uma vez que metade dos jovens beneficiados não possuíam nenhuma qualificação. Entretanto, os dispositivos não alcançaram os

resultados esperados, do ponto de vista da formação profissional, pois foram obtidos somente 5.500 títulos de nível CAP ou BEP e 19 mil validações parciais.

Quanto ao contrato emprego-solidariedade, desde 1990 o número de pessoas envolvidas com tal programa vem aumentando, alcançando 700 mil pessoas em 1995. Esse contrato é desenvolvido em determinados setores como meio ambiente, segurança urbana, saúde, transporte, turismo, entre outros. Jovens, desempregados de longa duração e mulheres são os principais beneficiados pelo programa (OECD, 1997). A sua importância reside no fato de ter como público-alvo os grupos com dificuldades de inserção, mas, lembre-se, não se trata de uma medida de qualificação.

3.3 A formação profissional contínua¹⁹

A formação profissional contínua destina-se a todas as pessoas engajadas na vida ativa. Ela conjuga a formação realizada pelas empresas dirigida aos seus próprios assalariados e a formação realizada pelos governos federal e regional destinada a funcionários públicos e desempregados.

A estrutura dos dispositivos relativos à formação profissional contínua caracteriza-se pela intervenção conjunta dos poderes públicos e dos atores sociais (através da negociação coletiva). O Estado, as regiões, as empresas e os demais atores participam da elaboração da política de formação profissional contínua. Mas as empresas ocupam um lugar privilegiado, pois, conjuntamente com o Estado e as regiões, são as principais financiadoras.

A formação profissional contínua caracteriza-se por uma multiplicidade de modalidades de acesso: **assalariados do setor privado**, através do quadro do plano de formação da empresa e das licenças individuais de formação²⁰; **funcionários públicos**, através do quadro de planos de formação por iniciativa da administração pública ou do da licença individual de formação²¹; **trabalhadores não-assalariados**

19. Texto produzido com base em informações do Ministère de L'Education Nationale e Cedefop, 1993.

20. O acesso dos assalariados à formação profissional contínua pode se dar tanto através da **licença individual de formação** quanto sob a iniciativa do empregador dentro do quadro do plano de formação. A licença individual de formação permite a todo assalariado ausentar-se de seu trabalho para acompanhar uma formação profissional. As empresas com 10 assalariados ou mais devem despende, a cada ano, 0,15% de sua massa salarial para o financiamento da licença individual de formação. Essa quantia é depositada em um organismo paritário de gestão da licença individual de formação (Opacif) (Cedefop, 1993, p. 64).

21. O período de formação é considerado como trabalho efetivo, mantendo-se a remuneração do funcionário.

(agricultores, artesãos, trabalhadores independentes, profissionais liberais etc.), participando, obrigatoriamente, do financiamento de sua formação por meio do pagamento de uma contribuição a um organismo coletor habilitado pelo Estado; **demandantes de emprego**, jovens entre 16 e 25 anos, através dos contratos em alternância, e os assalariados privados, a partir do quadro de contratos do tipo particular, destinado àqueles que se encontram com dificuldades para conseguir um emprego. Essas últimas são financiadas pelo Estado ou regiões, como mencionado no tópico anterior.

O plano de formação da empresa caracteriza-se por um conjunto de formações definidas pelo empregador para seus empregados e sob sua própria responsabilidade financeira. Para as que contam com dez ou mais trabalhadores, a obrigação legal corresponde a 1,5% do total da massa salarial das empresas, enquanto entre aquelas que empregam menos que esse contingente aquele percentual está fixado entre 0,15% e 0,25%.

O plano de formação das empresas deve ser objeto de consulta aos representantes dos empregados através do comitê de empresa.

As principais características da formação profissional contínua estão reunidas em alguns pontos fundamentais: direito para os assalariados; financiamento pelas empresas; controle fiscal pelo Estado e atores sociais, através de comitês de empresa e dos Fonds d'Assurance Formation (FAF)²².

Para a formação dos assalariados, além das próprias empresas poderem realizar as ações de formação profissional contínua, elas também podem contactar organismos externos à empresa (públicos ou privados), firmando contratos de formação; podem depositar a cota no FAF ou ainda financiar os centros de formação.

As empresas francesas têm exercido um maior envolvimento na formação profissional contínua, especialmente em seu financiamento. No período entre 1972 e 1985, a taxa de participação financeira das empresas, ou seja, a relação entre gastos totais em formação profissional contínua e a massa salarial progrediu de 1,35% para 2,24% (Gehin e Verdier, 1987). No entanto, apesar de as empresas francesas parecerem realizar intensas atividades de formação, sua distribuição é limitada entre elas. A intensidade das ações voltadas à formação se dá em função do próprio tamanho das companhias: as grandes empresas realizam muito mais treinamentos do que as pequenas e médias²³.

22. Os FAFs são organismos paritários, criados por um convênio entre um ou mais empresários e um ou mais sindicatos de assalariados. Operam com a aprovação do Estado e sua área de ação é um setor (FAF de ramo) ou uma região (modalidades local, regional ou interprofissional local) (Gehin e Verdier, 1987).

23. Segundo dados do CEREQ (1991), a taxa de participação financeira das empresas com até 49 trabalhadores não atinge mais que 1,45%. Conseqüentemente, a porcentagem de trabalhadores que

Além das desigualdades de acesso dos assalariados de acordo com o tamanho das empresas, os dados indicam que também existem disparidades de acesso à formação entre as diversas categorias sócio-ocupacionais²⁴. O acesso é mais freqüente para os empregados que estão no topo da hierarquia ocupacional das empresas. A própria OECD (1997) ressalta que o diferencial entre a taxa de acesso do quadro de administradores e não administradores para formação profissional contínua (31,8% do quadro gerencial e apenas 4,5% para trabalhadores manuais não-qualificados em 1993) tem permanecido inalterado; e trabalhadores públicos e de grandes empresas têm tido maior acesso que os de pequenas e médias empresas. Além disso, a maioria dos cursos financiados pelas empresas é de curta duração, não fornece um certificado reconhecido e visa mais a adaptação dos empregados às novas condições de trabalho do que a promoção de suas carreiras. Assim, mesmo que esse seja um dos seus maiores objetivos, a formação profissional contínua não está propiciando uma segunda chance de carreira profissional para os trabalhadores, especialmente entre aqueles com menor nível de qualificação.

4 EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL NUM CONTEXTO DESFAVORÁVEL DO PONTO DE VISTA DO EMPREGO

A experiência francesa revela que cresceu a proporção de jovens que ingressaram no ensino universitário e que o nível de escolaridade da população cresceu de forma notável nos últimos anos. Tendo em vista a constatação desses dois movimentos, pode-se dizer que a população francesa estaria mais preparada para as novas exigências do sistema produtivo.

A abundância de diplomas parece estar satisfazendo as necessidades qualitativas e quantitativas das empresas, mesmo que subsistam gargalos de estrangulamento pontuais (Béduwé e Espinasse, 1995). Apesar de tudo indicar que os diplomas têm adquirido cada vez mais valor no mercado de trabalho, essa aparente aceitação deve-se muito ao fato de

receberam formação é de apenas 11% nas empresas com 20 a 49 trabalhadores e o número de horas de treinamento por pessoa tem uma média de 39 horas. Por outro lado, as empresas com 500 a 1999 empregados e as que empregam mais de 2000 possuem uma taxa de participação financeira da ordem de 3% e 5%, respectivamente. Desse modo, a porcentagem de trabalhadores que receberam formação é de 39% e 53% e a carga horária de treinamento por pessoa tem uma média de 45 e 54 horas nas empresas com 500 a 1999 e nas com mais de 2000 empregados, respectivamente. Ver também Auer, 1995.

24. Sobre a desigualdade de acesso à formação profissional contínua de acordo com a ocupação e segundo a trajetória social e cultural (homens e mulheres, nível escolar inicial, etc.) ver Dubar, 1996 e Vicent, 1993.

que, em períodos de forte desemprego, as perspectivas de encontrar trabalho são menos favoráveis para os trabalhadores que não possuem um diploma. As empresas podem estar se utilizando dos diplomas como um critério de seleção, não pelo que significam em termos de qualificação, mas como um indicador de que seria possível realizar ajustes e adaptações aos diferentes postos de trabalho de acordo com suas próprias necessidades. O diploma acaba sendo uma informação básica que permite às empresas diferenciarem os indivíduos sobre o mercado de trabalho (Bourdon, 1995).

Além do mais, ainda é grande a incerteza sobre a evolução dos conteúdos dos novos postos de trabalho. As empresas sabem que, na ampla maioria dos casos, a formação explícita (aquela confirmada pela posse do diploma) é insuficiente para prever as suas necessidades futuras de qualificação. Assim, antecipando-se a essas incertezas, elas utilizam-se primeiro do diploma e, de certa forma, acabam arcando com os custos relacionados à aquisição de experiência e adaptação ao posto de trabalho via, por exemplo, a formação profissional contínua.

Na França tem havido uma preocupação em preencher as lacunas existentes na formação profissional inicial, uma vez que ainda existem jovens que saem do sistema educacional sem nenhuma qualificação. Entretanto, a OECD (1996) reconhece que as firmas privadas são extremamente relutantes em investir mais pesadamente na formação de trabalhadores, especialmente daqueles com baixa qualificação.

Como se relatou ao longo deste texto, na França, os programas de formação em alternância e a aprendizagem têm desempenhado um papel limitado na qualificação dos trabalhadores, especialmente daqueles que possuem pouca ou nenhuma qualificação. Por outro lado, os programas públicos, que têm sido realizados com o propósito de compensar essas carências de investimentos, parecem ser quantitativamente mais restritos.

E, mesmo com a crescente ênfase, no plano do discurso, quanto à necessidade de se aumentar os níveis de qualificação da população, a França é o único país europeu que obriga as empresas a financiarem a formação profissional dos trabalhadores ativos. Entretanto, a formação profissional contínua, mesmo sendo regulamentada por lei, é muito mais orientada para as necessidades das empresas, permitindo que estas se adaptem às exigências do mercado interno de trabalho (Auer, 1995).

Portanto, parece que a formação profissional contínua está disponível mais para melhorar as qualificações dos trabalhadores que ocupam determinados postos de trabalho considerados estratégicos pelas empresas do que para proporcionar àqueles com menor nível de qualificação uma alternativa para adquirir uma qualificação dentro de seu local de trabalho. Assim, a atuação das empresas com as ações de formação profissional

tendem a reforçar a segmentação dos mercados de trabalho: quanto mais baixa a posição dos trabalhadores na hierarquia ocupacional, menores as chances de beneficiarem-se de cursos de qualificação sistemáticos e de longo prazo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas de formação profissional na França caracterizam-se por uma extensa regulamentação, pela forte presença do Estado no seu desenvolvimento e integração entre os diferentes tipos de formação (profissional inicial, profissional de inserção e profissional contínua). Constata-se também que as políticas de formação profissional de inserção e contínua desenvolveram-se de forma articulada com o sistema educacional, sendo que este aparece como o balizador dessas políticas.

A formação profissional inicial constitui parte integrante da política educacional, na qual o Ministério da Educação atua em sua estruturação e financiamento, definindo cursos básicos, diplomas e cargas mínimas. Ou seja, pode-se dizer que a formação profissional inicial na França é fortemente regulada pelo Estado, tanto no ciclo educacional básico quanto durante o ciclo secundário de caráter genérico ou profissional.

A formação profissional de inserção e contínua é de competência do Ministério do Trabalho. Elas aparecem como desdobramentos da formação profissional inicial, com o objetivo de melhorar a transição dos jovens para a vida ativa e superar possíveis divergências entre as qualificações propiciadas pela formação profissional inicial e as demandadas pelo sistema produtivo. A regulamentação pública sobre esta se faz tanto quanto sobre aquelas.

As ações da França no âmbito da formação profissional, ainda que tenham se direcionado no sentido de aumentarem o papel da empresa como formadora (financiamento e formação dos assalariados, na aprendizagem e nos contratos em alternância), têm sido marcadas por uma forte regulação social, que se manifesta pela crescente regulamentação e o maior envolvimento dos sindicatos e do Estado nessa área, tanto na gestão como na fiscalização dos recursos. Como se viu, vários atores estão envolvidos com a formação profissional na França e, embora as normas que governam esse sistema sejam, às vezes, negociadas por eles, o Estado tem sido há muito tempo o maior ator nesse campo. Assim, por exemplo, apesar de o financiamento da formação profissional contínua para os assalariados ser realizado, em sua maior parte pelas empresas, é o Estado quem controla os seus recursos juntamente com os atores sociais através dos comitês de empresa e dos FAFs.

No que se refere à formação profissional, a situação de crise e crescimento da taxa de desemprego, em especial dos jovens, na década de 70, acabou por reforçar o caráter regulador do Estado. Nos anos 80, a ação dos poderes públicos se estendeu pela crescente intervenção do Estado na luta contra o desemprego. Pode-se destacar cinco domínios predominantemente do Estado francês com relação à formação profissional: a inserção profissional dos jovens, ações ligadas à política de emprego (luta contra o desemprego de longa duração), ajuda ao desenvolvimento da formação profissional contínua dentro das empresas, ações destinadas a públicos específicos e ações em parceria com as regiões.

O sistema educacional francês introduziu uma série de modificações para se adequar às exigências do sistema produtivo e melhorar o nível de qualificação da população. Além do crescimento da escolaridade registrou-se, entre outros aspectos: aumento das matrículas no BAC; instituição de formas de acesso à universidade, considerando a experiência do indivíduo na área em que concorre; criação e aperfeiçoamento de mecanismos de integração dos jovens no mercado de trabalho, conjugando formação teórica e prática nas empresas; aumento do número de cursos profissionalizantes para atender às novas exigências do sistema produtivo. Ademais, a França estabeleceu contratos especiais para indivíduos em situação de desvantagem no mercado de trabalho (desempregados de longa duração, jovens, mulheres etc.) e registrou um aumento do acesso de assalariados aos cursos de formação profissional.

Enfim, o sistema tem procurado aproximar-se mais das necessidades das empresas, sem que isso signifique perda de controle social sobre as políticas de formação profissional, mas sim aumento de tais mecanismos de regulação. O sistema educacional estruturou-se para atender às demandas impostas não só pelo sistema produtivo como também certas "deficiências" ressaltadas pela OCDE, como o egresso de jovens do sistema educacional sem um nível mínimo de qualificação, o pouco envolvimento das empresas na formação profissional inicial, a fraca valorização social dos cursos técnicos/profissionalizantes.

Mesmo que o sistema tenha se aproximado mais das exigências impostas pelo processo de reorganização produtiva e que as empresas tenham até aumentado sua atuação no campo da formação profissional, tais mudanças não foram suficientes para deslocar o papel fundamental do sistema educacional no provimento das qualificações, que tem no Estado seu principal fornecedor. O sistema educacional tradicionalmente desfrutou (como ainda ocorre hoje) a supremacia na área da formação profissional (Saglio, 1995).

As políticas de formação profissional de inserção e contínua desenvolveram-se, na França, em torno de uma estrutura mais sólida e consolidada: o próprio sistema educacional. Tais políticas caracterizam-se por um intenso processo legislativo, pela participação atuante dos atores sociais na orientação dos dispositivos institucionais e pela presença do Estado, não só na coordenação e regulação das políticas de formação profissional para os assalariados, mas também como responsável pelo desenvolvimento de políticas específicas voltadas aos desempregados, funcionários públicos e trabalhadores com baixo nível de qualificação.

Entretanto, no âmbito da formação profissional contínua, encontram-se dificuldades concretas das organizações sindicais em interferirem mais decisivamente nos planos de formação e na operacionalização das medidas de formação (Moraes, 1995). Com isso, aumentou o poder de decisão das empresas em relação às políticas de formação profissional de seus empregados que, como se viu, têm sido marcadas por uma série de disparidades de acesso, conforme o nível de formação profissional inicial, qualificação, tamanho das firmas etc. Conclui-se, portanto, que a formação profissional contínua tem desempenhado um papel limitado na qualificação dos trabalhadores assalariados, pois estão atendendo, principalmente, aos interesses imediatos de qualificação das empresas.

A OECD (1996) tem exaltado as virtudes da participação das empresas e sugerido que o sistema educacional público é deficiente no fornecimento das qualificações para o sistema produtivo. Mas a expansão da formação profissional sob o redirecionamento das necessidades das empresas vai ao encontro da privatização das qualificações, na medida em que se tem contestado o controle social da aquisição das qualificações através do sistema educacional público, que, juntamente com os sindicatos e o Estado, exerciam (e em grande medida ainda exercem) o controle das qualificações da força de trabalho.

Num cenário de crescente desemprego e enfraquecimento dos sindicatos na determinação das condições de utilização da força de trabalho, aliado à tendência de negociações mais diretas entre trabalhadores e empregadores, a construção social das qualificações tende a ser substituída pelas determinações individuais de cada empresa, a partir das "competências" que necessitam para fazer frente ao uso das tecnologias flexíveis. Trata-se de um processo de crescente privatização das qualificações, uma vez que estas se deslocam do âmbito da construção social, a partir da centralidade da formação profissional inicial inserida no sistema educacional, da dominância do papel do Estado e das representações políticas dos assalariados em negociações coletivas abrangentes, para o crescente domínio das empresas na determinação das qualificações, num

contexto de menor regulação social e de descentralização das negociações coletivas.

Nega-se, portanto, o caráter social da construção das qualificações a partir das negociações coletivas, as quais favoreciam o estabelecimento das classificações das ocupações com a presença do Estado, que, por sua vez, regulava as relações de trabalho de forma centralizada, juntamente com os demais atores sociais e suas representações políticas (sindicatos de trabalhadores e de empresários) (Dedecca, 1997). Trata-se, assim, de um enfoque que tende a privilegiar as necessidades privadas e individuais em detrimento das necessidades sociais e coletivas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AUER, P. Adaptation aux changements structurels et formation continue des travailleurs en Europe. *Sociologie du Travail*, v. 37, n. 4, 1995.
- BÉDUWÉ, C., ESPINASSE, J. M. France: politique éducative, amélioration des compétences et absorption des diplômés par l'économie. *Sociologie du Travail*, v. 37, n. 4, 1995.
- BOURDON, J. La formation contre le chômage: une vision économique réévaluée de l'investissement éducatif? *Sociologie du Travail*, v. 37, n. 4, 1995.
- CEDEFOP PANORAMA. *Systèmes et procédures de certifications en France*. Berlin, dec. 1992.
- CEDEFOP. *Le système de formation professionnelle en France*. Berlin, 1993.
- CEDEFOP/EURYDICE. *Structures of the education and initial training systems in the European Union*. Luxembourg: European Commission, 1995.
- CEDEFOP INFFO. Apprenticeship: substantial increases not matched by placement. *Centre INFFO*, n. 3, 1997.
- CEREQ. *Statistique de la formation professionnelle continue par les entreprises*. Marseille, dic. 1991.
- CLÉMENÇON, M., COUTROT, L. La relation formation-chômage. France: quelques résultats d'analyse secondaire et bilan bibliographique. *Sociologie du Travail*, v. 37, n. 4, 1995.
- DEDECCA, C. S. *Racionalização econômica, emprego e relações de trabalho no capitalismo avançado*. Campinas: IE/Unicamp, 1997. (Tese de livre-docência).
- _____. Emprego e qualificação no Brasil nos anos 90. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, n. 3, dez. 1998a.
- _____. As políticas de qualificação e formação e seus efeitos sobre o mercado de trabalho e as relações de trabalho: algumas experiências européias. *Relatório de atividades de projeto de pesquisa*. Campinas: IE/Unicamp, abr. 1998b. (mimeo).
- DE PABLO, A. La nueva formación profesional: dificultades de una construcción. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Madrid, n. 77/78, jan./jun. 1997.
- DUBAR, C. *La formation professionnelle continuée*. Paris: Repères La Découverte, 1996.
- FRANCO, M. C. Formação profissional para o trabalho incerto: um estudo comparativo Brasil, México e Itália. In: FRIGOTTO, G. (org.). *Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- GEHIN, J. P. & VERDIER, E. *La formación continua en Francia*. Marseille: CEREQ, 1987. (Calificaciones & empleo)

- KEHM, B. M., TEICHLER, U. Higher education and employment. *European Journal of Education*, v. 30, n. 4, 1995.
- LAMOURE, J., RONTPOULOU, J. L. The vocationalization of higher education in France: continuing and change. *European Journal of Education*, v. 27, n. 1/2, 1992.
- MARTIN, P. *Système de formation professionnelle*. Geneve: OIT, 1997. (mimeo) (OIT plan de travail).
- MÖBUS, M., VERDIER, E. *The definition of vocational diplomas in Germany and France*. Paris: CEREQ, 1997. (Training & employment).
- MORAES, V. C. S. Política e formação profissional no Brasil e em alguns países europeus. *Anais ABET*, Rio de Janeiro, v. 1, 1995.
- OECD. *OECD Economic Survey France*. Paris, 1997.
- _____. *Implementing the strategy*. Paris, 1996. (The OECD jobs study)
- _____. *Evidence and explanations*. Paris, 2v., 1994. (The OECD jobs study)
- SAGLIO, J. Industrial relations and human resources in France. In: LOCKE, R., KOCHAN, T., PIORE, M. (orgs.). *Employment relations in a changing world economy*. Cambridge: The MIT Press, 1995.
- VICENS, J. Graduates and the labour market in France. *European Journal of Education*, v. 30, n. 2, 1995.
- VICENT, C. France: Les "bas niveaux de qualification". *Revue de l'IRE*, n. 13, 1993.

PARTE II

**Sistemas de relações de trabalho e
negociações coletivas**

Sistemas de relações de trabalho nos países avançados: principais características e mudanças recentes*

Andréia Galvão**
Edi Aparecido Trindade***

RESUMO

Os anos posteriores ao fim da II Guerra Mundial registraram o período de maior crescimento econômico da história do capitalismo. Entretanto, mais do que isso, os “anos dourados” representaram um período inédito no desenvolvimento capitalista, ao combinar a expansão da economia com a construção de uma ampla rede de proteção social.

Resguardadas as especificidades de cada país, constata-se que a interação da atuação do Estado, trabalhadores e empresários (os dois últimos, por intermédio de suas entidades representativas) foi determinante para a constituição daquela estrutura e de um sistema de relações de trabalho (SRT) que, tendo como eixo a negociação coletiva, tornou-se o principal instrumento de composição do conflito capital-trabalho.

Essa realidade passou a sofrer fortes questionamentos, especialmente do setor empresarial, a partir da crise dos anos 70 e da posterior reorganização da economia mundial. A redução do crescimento econômico, o aumento do desemprego e as novas tecnologias, entre outros fatores, constituem alguns dos elementos que alteraram a dinâmica da relação entre os atores sociais constituída no período anterior.

* Este texto apresenta uma versão resumida de pesquisa desenvolvida pelos autores, no âmbito do projeto “Emprego e desenvolvimento tecnológico: projeto de pesquisa e formação técnica DIEESE/CESIT”. O referido estudo integrava a linha de pesquisa 2, intitulada “Sistemas de relações de trabalho e negociações coletivas”, e dedicou-se à análise dos sistemas de relações de trabalho em oito países: Inglaterra, Estados Unidos, Japão, Alemanha, Suécia, Itália, França e Espanha. Para maiores informações sobre esse trabalho, consultar o relatório final (“Sistemas de relações de trabalho nos países avançados: características principais e mudanças recentes”, datado de janeiro de 1999).

** Mestre em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e bolsista CNPq DTI-7G (1997-99), no Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT), do Instituto de Economia (IE), da Unicamp. E-mail: andreia.galvao@libertysurf.fr

*** Licenciado em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Arapongas, Paraná, professor de Economia na Universidade Paulista (UNIP), em São José dos Campos, e bolsista CNPq DTI-7G (1997-99), no CESIT/IE/Unicamp.

1 INTRODUÇÃO

O debate sobre as relações de trabalho vem adquirindo um alto grau de complexidade e relevância nos dias atuais, como consequência das transformações econômicas que estão afetando o mundo do trabalho. Essas mudanças alteram não somente a estrutura produtiva dos países como também introduzem novos parâmetros nas relações sociais e políticas, tanto no espaço nacional como no relacionamento entre as nações.

A crise econômica – que se generalizou a partir dos anos 70 em função do esgotamento do modelo de desenvolvimento até então vigente – resultou na reorientação das políticas públicas com base no ideário neoliberal. No âmbito estatal, o enfrentamento da crise se deu por meio da adoção de um elenco de medidas, tais como reforma do Estado, privatização, equilíbrio fiscal, tentativa de redução de gastos sociais, entre outras. No campo empresarial, a resposta veio sob a forma de um intenso processo de reestruturação produtiva, que, nas últimas duas décadas, está reconfigurando a dinâmica da relação entre Estado, empresários e trabalhadores.

Caracterizada por uma relativa estabilidade desde o fim da II Guerra Mundial até meados dos anos 70, as relações de trabalho vêm passando por um acentuado processo de transformações, que colocam em xeque a estrutura construída ao longo do pós-guerra, quando o padrão básico de emprego – negociado via contratos coletivos ou regulado através de legislação – era o contrato de trabalho por tempo indeterminado, com fortes restrições à sua dissolução.

Esse padrão, que funcionou perfeitamente em tempos de crescimento econômico, passou a ser freqüentemente criticado a partir da crise que atingiu o mundo capitalista no início dos anos 70. Desde então, as empresas têm implementado novas formas de organizar a sua produção, procurando garantir maior competitividade em um mercado com tendências crescentes de desregulamentação. Respaladas pelo Estado, as organizações empresariais vêm introduzindo formas mais flexíveis de uso da força de trabalho, fazendo com que o custo do ajuste econômico seja pago principalmente pelos trabalhadores.

Nesse novo contexto, verificam-se mudanças na legislação social e trabalhista, bem como na forma e no conteúdo da negociação coletiva. Tais mudanças incidiram negativamente sobre os sistemas de relações de trabalho (SRTs) constituídos no pós-guerra. No entanto, apesar de essas mudanças estabelecerem uma nova dinâmica na relação entre Estado, empresários e trabalhadores, elas não significaram a destruição do modelo anterior.

Isso porque tais mudanças ocorrem a partir de uma dada institucionalidade, cujas características foram, há muito, internalizadas pelos atores sociais. Portanto, mesmo que os países adotem estratégias semelhantes, seu resultado não é o mesmo. Em outras palavras, ainda que se busque estabelecer parâmetros comuns para regular as relações capital-trabalho, as mudanças efetuadas são condicionadas pelas características políticas, econômicas e sociais de cada país. Assim, o modo pelo qual os diferentes SRTs foram estruturados é crucial para entender porque eles são alvos de tantas tentativas de mudanças e porque alguns são mais permeáveis ou mais resistentes a elas.

Este artigo tem por objetivo destacar os aspectos mais importantes dos SRTs constituídos no pós-guerra e verificar as transformações pelas quais eles vêm passando por conta dos impactos dos processos de reestruturação produtiva e tecnológica, ocorridos a partir da segunda metade dos anos 70.

O texto divide-se em três partes. Na primeira, apresentam-se as principais características do modelo de relações de trabalho constituído no pós-guerra e as críticas que lhes são dirigidas. Na segunda, analisam-se os condicionantes estruturais e conjunturais das mudanças em curso. Na terceira e última parte, apontam-se as principais mudanças que afetam, de modo geral, os SRTs de diferentes países e o papel que cada um dos atores sociais (Estado, associações patronais e sindicatos de trabalhadores) desempenhou nesse processo.

2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS SISTEMAS DE RELAÇÕES DE TRABALHO NO PÓS-GUERRA

Os anos que se seguiram ao pós-guerra foram marcados pela forte expansão da economia internacional, difusão do padrão de industrialização norte-americano, reduzidos índices de desemprego, crescimento do poder de compra dos salários, ampliação dos serviços públicos e dos mecanismos de proteção social nos países avançados.

Foi naquele período que também se desenvolveram e se consolidaram os SRTs, tendo como principal instrumento o processo de negociação coletiva¹. Até então, três formas distintas haviam predominado na regulação das relações de trabalho: a negociação individual, característica da primeira fase de industrialização; a imposição unilateral pelos empresários das condições de

1. O instituto, da negociação coletiva já era uma prática no pré-guerra. Entretanto, a sua consolidação como mecanismo de relação entre trabalhadores e empresários ocorreu efetivamente no pós-guerra.

trabalho; e a determinação das condições de emprego pelo sindicato, no período do sindicalismo de ofício (Garcia, 1998, p. 85-86).

O desenvolvimento dos SRTs teve por base a interação da atuação dos três atores sociais envolvidos no processo de relações de trabalho: o Estado, por intermédio de suas instituições; os empresários, através de suas entidades de representação; e os trabalhadores, representados pelas centrais sindicais ou pelos sindicatos setoriais ou de categorias. Através da negociação coletiva, foram sendo fixadas as regras e as normas de uso do trabalho diretamente entre as partes, enquanto o Estado desenvolvia, via legislação, um conjunto de medidas de proteção ao trabalho (Dedecca, 1997, p. 83)².

Com a ampliação da negociação coletiva para um conjunto cada vez maior de trabalhadores, a contratação coletiva tornou-se o principal instrumento de composição do conflito capital-trabalho, ao possibilitar a definição – de forma negociada – das condições de uso, remuneração e contratação do trabalho. Os contratos coletivos de trabalho passaram a estabelecer critérios referentes à alocação, remuneração e duração da jornada de trabalho (regras de contratação e demissão, classificação ocupacional básica, isto é, as exigências de qualificação para cada posto de trabalho, a relação entre os postos de trabalho e a faixa salarial correspondente e a remuneração fixa e variável).

Ao lado da negociação coletiva, o Estado assumiu um papel central na conformação dos SRTs, atuando como disseminador das conquistas das categorias mais organizadas, como definidor dos instrumentos de regulação das relações de trabalho e, também, como participante da negociação coletiva.

À medida que o Estado tornou-se parte ativa nesse processo, houve uma crescente mudança no caráter até então predominante nas relações de trabalho. A relação que se dava no âmbito estritamente privado foi sendo transferida, gradativamente, para a esfera pública, resultando em uma crescente institucionalização dos mercados de trabalho. Ao retirar o

2. Um dos principais marcos na análise do sistema de relações de trabalho é o estudo desenvolvido por John T. Dunlop, *Industrial relations systems*, publicado em 1958 e relançado em 1993. Para Dunlop (1993), a estrutura de um SRT é composta por determinados atores, certos contextos (econômico, político e social), uma ideologia que amarra o sistema e um conjunto de regras criadas pelo governo e pelos atores, no local de trabalho e na comunidade. Os atores que interagem no sistema (os *managers* e seus representantes, os trabalhadores e suas estruturas de representação e o governo, através de suas instituições especializadas) atuam de forma permanente num contexto marcado por três aspectos importantes: as características tecnológicas do local de trabalho e da comunidade; o mercado de produto e de fatores ou os constrangimentos orçamentários; e a distribuição do poder na sociedade. O sistema tende a desenvolver um conjunto de idéias usualmente defendidas pelos atores, que ajudam na sua própria integração. Esse processo é dinâmico e, portanto, qualquer mudança no ambiente, bem como nas instituições internas, afeta as relações entre os atores e as regras criadas por eles.

trabalho do imperativo das leis do mercado, “o contrato salarial deixou de ser um contrato privado” (Polanyi, 1980, p. 245). Desse modo, não só os salários, mas o conjunto das condições de emprego, passaram a sofrer uma maior regulação pública.

A atuação do Estado no mercado de trabalho possibilitou a constituição de uma rede pública de proteção social ao trabalhador, da qual fazem parte políticas de formação profissional, de proteção ao desempregado, de previdência social etc. A intervenção do Estado na economia possibilitou não só a regulação e o controle do setor privado como também a redistribuição dos frutos do progresso econômico alcançado no pós-II Guerra Mundial. O crescimento econômico promovido entre as décadas de 50 e 70, aliás, foi de fundamental importância para estruturar um modelo de relações de trabalho que se baseava na negociação coletiva relativamente centralizada³ e na participação dos sindicatos na definição das políticas públicas.

Se o Estado desempenhou um papel relevante na consolidação dos SRTs nos países objeto deste estudo, a sua participação não pode ser vista de forma homogênea em cada um deles. A maneira como foram estruturando-se os mecanismos das relações de trabalho está associada à trajetória política, econômica e social de cada país, conferindo-lhes, assim, um caráter mais público ou mais privado, em função de um maior ou menor envolvimento do Estado. Em outras palavras, a configuração do SRT varia conforme as formas de relacionamento entre os “parceiros” sociais, as características de suas entidades representativas e o peso de cada um dos atores no processo de negociação coletiva. As modalidades de regulação social, por sua vez, diferem de acordo com o maior ou menor grau (ou até mesmo a inexistência) de regulação pública do mercado de trabalho e o espaço ocupado pela negociação coletiva frente à intervenção governamental.

Nesse aspecto, deve-se chamar atenção para as especificidades do SRT japonês, cuja reestruturação no pós-guerra deu-se sob a influência do modelo norte-americano, caracterizado pelo sindicalismo de empresa, negociação fragmentada e pequena participação do Estado, tanto na negociação coletiva quanto na proteção aos direitos individuais.

As dificuldades econômicas que enfrentou no imediato pós-guerra e as limitações de seu mercado interno para a produção em massa levaram o Japão a desenvolver diferentes formas de organizar a produção, de relacionamento entre as grandes empresas e seus fornecedores

3. O grau de centralização da negociação coletiva varia de país para país, podendo ter um caráter setorial (é o caso da maioria dos países), regional ou até mesmo nacional (a exemplo da Suécia). Os Estados Unidos e o Japão, porém, constituem exceções a essa regra, como se verá a seguir.

e de relações de trabalho. Entre estas últimas destacavam-se o emprego vitalício e os mecanismos de aumento dos salários, conforme o tempo de serviço.

Apesar da diversidade histórica que marcou a trajetória da constituição dos SRTs nos países analisados, é possível observar a existência de algumas características comuns a todos eles, e que foram determinantes para o seu alto grau de legitimidade social. Entre elas, destacam-se: autonomia de contratação; representação patronal e dos trabalhadores sem a intervenção do Estado; contrato coletivo como instrumento que fixa as regras mínimas da relação capital-trabalho; e a impossibilidade de o Estado declarar nulo os acordos estabelecidos entre as partes (Däubler, 1994, p. 18).

2.1 A atual crítica aos SRTs do pós-guerra

Em que pese o fato de as características dos SRTs descritas anteriormente ainda estarem presentes em todos os países avançados, a partir dos anos 70, e especialmente da década de 80, cresceu o questionamento sobre a forma de organização das relações de trabalho, em decorrência da crise econômica e da reestruturação produtiva comandada pelos grandes grupos econômicos e países centrais.

O cenário dos anos 70 distinguia-se pela maior instabilidade econômica, pelo acirramento da concorrência intercapitalista, redução dos índices de crescimento e incorporação de tecnologias de base microeletrônica. Em consequência, o mercado de trabalho passou a sofrer um processo de desestruturação, tornando-se, a partir de então, uma variável de ajuste à crise.

Os efeitos foram imediatos: o desemprego não só apresentou rápidos índices de crescimento como também adquiriu, paulatinamente, um caráter estrutural; o emprego industrial reduziu-se; o emprego público deixou de crescer, ao passo que a ocupação no setor de serviços expandiu-se e aumentou a presença feminina no mercado de trabalho.

A combinação das mudanças no ambiente econômico e tecnológico com os elevados índices de desemprego resultaram no surgimento de novas formas de utilização da força de trabalho como os contratos temporários, trabalho em tempo parcial e a subcontratação. Nesse novo cenário, o setor empresarial passou a defender, junto ao Estado e sindicatos, um conjunto de alterações nos mecanismos de regulação das relações de trabalho. Em muitos países, os empregadores começaram a questionar os sistemas de proteção social e a pressionar pela desregulamentação das relações de trabalho, exigindo a diminuição das restrições para contratação

por tempo determinado e/ou parcial e a redução dos custos de contratação e demissão (Dedecca, 1997, p. 15-20).

Foi a partir dessas mudanças na economia e no mercado de trabalho que se fortaleceu a crítica ao modelo constituído no pós-guerra, sob o argumento de que havia se tornado disfuncional diante das novas demandas da produção. Na visão empresarial, essa disfunção seria evidente, na medida em que a estrutura dos SRTs entraria em conflito com os interesses dos trabalhadores e das empresas no que se refere à estabilidade dos preços. Essa concepção parte do princípio de que as relações de trabalho caracterizam-se pela simetria e que as duas partes, trabalhadores e empresários, têm os mesmos interesses e o mesmo poder de acesso às informações⁴.

Para as empresas, o padrão básico de emprego vigente no período anterior aos anos 80 deixara de ser compatível com a nova realidade da economia, agora não só com menores índices de crescimento, mas também com flutuações cíclicas em períodos mais curtos. Nesse sentido, para responder às novas exigências do mercado, a empresa deveria passar por um processo de reestruturação que permitisse o resgate de sua autonomia, no que diz respeito à alocação, ao tempo de trabalho e à remuneração dos trabalhadores. Dessa forma, o atual debate recolocou a empresa no centro da negociação coletiva, restringindo seu conteúdo aos elementos econômicos, o que provocou um esvaziamento dos aspectos sociais mais gerais que prevaleciam anteriormente.

Se até então a negociação coletiva e a regulação pública haviam estabelecido critérios de uso da força de trabalho que permitiam um controle externo à empresa, possibilitando o conhecimento dos riscos inerentes a cada função e a possibilidade de traçar políticas de qualificação para o conjunto do mercado de trabalho, as novas tecnologias e os novos métodos de organização da produção estimularam a adoção de diferentes formas de **alocação** da força de trabalho. Para comportar o trabalhador "multifuncional", capaz de operar mais de um equipamento durante a sua jornada de trabalho, a classificação das funções tinha de perder sua rigidez, permitindo que a empresa pudesse alocá-lo conforme suas necessidades. Em consequência, diluiu-se, no âmbito externo, o conhecimento sobre os riscos do trabalho, a produtividade e também a intensidade do uso do trabalho, fortalecendo a capacidade de determinação por parte da empresa.

A redução da **jornada de trabalho**, uma das mais tradicionais bandeiras do sindicalismo contra o desemprego nos últimos 30 anos, foi incorporada pelas empresas a partir de uma nova ótica: ela deveria vir

4. Essa abordagem do SRT, denominada "contratualista", ganhou expressão a partir dos trabalhos publicados por Kochan *et al.*, 1986; Kochan e Katz, 1988 e Aoki, 1990.

acompanhada da sua modulação, ou seja, as horas de trabalho deixariam de ser fixas por semana e passariam a variar de uma jornada mínima a uma máxima. O total de horas trabalhadas passaria a ser fixado por semestre ou ano, por exemplo. Para as empresas, esse mecanismo viabilizaria a utilização plena de seus equipamentos e possibilitaria ajustar o volume de trabalho de acordo com a demanda. Em momentos de pico, a jornada seria aumentada e as horas trabalhadas a mais, compensadas nos momentos em que houvesse necessidade de reduzir o ritmo de produção.

O terceiro ponto importante desse debate refere-se aos mecanismos de **remuneração** dos trabalhadores. De uma certa forma, a contratação coletiva havia uniformizado os mecanismos de fixação dos salários, ao garantir a reposição da inflação, e a produtividade tinha adquirido um aspecto coletivo, ao ser paga para todos, de acordo com o desempenho da empresa ou da economia. A nova discussão introduziu elementos que tornaram a remuneração cada vez mais individualizada, especialmente no que se referia à produtividade, já que a *performance* individual do trabalhador tornou-se o elemento principal para estipular seus índices/valores. Mais do que isso, a nova organização do trabalho, ao introduzir o trabalho em equipe, vinculou a remuneração de um conjunto de trabalhadores ao desempenho de cada um deles.

Ao longo dos últimos anos, esses pontos estiveram presentes no debate sobre as relações de trabalho em todas as economias avançadas. A necessidade de centrar o processo de negociação coletiva dentro da empresa passou a ser o referencial para aqueles que propunham mudanças no interior dos SRTs. Nesse debate é dado especial destaque ao papel desempenhado pelo Estado. Enquanto para os defensores do **contratualismo** o Estado é uma peça que se deve manter afastada das relações de trabalho, o modelo de SRT que vigorou no pós-guerra teve no Estado um ator fundamental para estabelecer as regras que ajudariam a construir a base desse relacionamento. O Estado não era apenas um espectador, mas um agente ativo na formulação e na implementação de regras e normas.

Já para os adeptos do modelo **contratualista**, essas regras e as normas devem ser construídas, essencialmente, através da relação direta entre os "parceiros sociais", permitindo alterá-las de acordo com suas necessidades. Assim, estabelece-se uma relação na qual trabalhadores e empresários são tratados de forma igual, como se ambos tivessem, a todo o momento, os mesmos objetivos e interesses e também estivessem nas mesmas condições para poder barganhar os termos da relação de trabalho. Ocorre que esse tratamento "igualitário" foi instituído num momento em que os trabalhadores e suas entidades representativas encontravam-se enfraquecidos e na defensiva, como se verá a seguir.

3 RELAÇÕES DE TRABALHO NUM CONTEXTO ADVERSO: CONDICIONANTES DA MUDANÇA

As transformações pelas quais vem passando o capitalismo desde os anos 70 têm um impacto determinante sobre a forma e o conteúdo das regras que normatizam as relações entre capital e trabalho.

Por um lado, a crise econômica acarretou substanciais modificações na forma de condução da política econômica dos principais países centrais. Liderados pelos Estados Unidos e pela Inglaterra, eles foram progressivamente deixando de lado as políticas keynesianas, que haviam caracterizado o período pós-guerra, para adotarem uma postura não-intervencionista, inspirada na ideologia neoliberal. Assim, governos das mais variadas orientações políticas passaram a priorizar a estabilidade econômica e a melhoria das condições de competitividade industrial, adotando medidas de contenção do custo do trabalho e de controle dos níveis salariais, bem como restringindo o espaço de participação dos sindicatos nas decisões acerca das políticas públicas. Por outro lado, a crise estimulou mudanças substanciais no sistema produtivo, que desencadearam um amplo movimento de reestruturação das empresas no Ocidente.

Com a ascensão da ideologia neoliberal, os trabalhadores e suas organizações sindicais passaram a ser responsabilizados pela crise econômica, na medida em que sua ação reivindicatória "perturbaria" o livre funcionamento do mercado (Anderson, 1995). O neoliberalismo estimulou a reforma do Estado e as mudanças na condução da política econômica, acarretando o rompimento do compromisso constituído no pós-guerra entre Estado, sindicatos e organizações patronais, o qual havia possibilitado, de um lado, uma melhor distribuição de renda, incorporando o operariado à esfera do consumo e, de outro, o reconhecimento dos sindicatos como interlocutores sociais legítimos.

Diante da redução do crescimento econômico, os Estados nacionais passaram a adotar medidas, visando melhorar as condições de competitividade de suas empresas, seja apoiando o processo de reestruturação produtiva⁵, seja alterando os instrumentos de regulação das relações de trabalho, e incorporando as demandas patronais pela flexibilização dos

5. O processo de reestruturação produtiva, que se intensificou a partir dos anos 80, compreende cinco características básicas: uma nova conduta empresarial através da desverticalização da produção, focalização e diversificação de produtos; investimentos em tecnologias; novas relações de produção, com a adoção do *just in time*, mudanças no *layout*, redução do tamanho da planta, terceirização e parcerias; novas formas de gestão de recursos humanos que alteram a organização interna do trabalho, reduzem a hierarquia e adotam trabalho em "ilhas" etc.; e mudanças no sistema de relações de trabalho com a implantação de formas participativas nas decisões das empresas, incentivos vinculados a metas etc. (Mattoso e Pochmann, 1997, p. 1576-1577).

direitos sociais e trabalhistas. Dessa forma, a contratação coletiva passou a ser menos regulada pelo Estado, revalorizando-se a esfera privada como *locus privilegiado de negociação*.

Com o distanciamento do Estado do campo das relações de trabalho, verifica-se uma maior heterogeneidade das normas e regras que regulavam o conflito entre capital e trabalho, existindo, de um lado, um núcleo de trabalhadores contemplados por acordos e convenções coletivas (quer na esfera da empresa ou dos setores) e, de outro, um segmento de trabalhadores contratados por tempo determinado e/ou parcial, ao lado de um grupo inserido em empresas subcontratadas, sem serem beneficiados por nenhum tipo de negociação coletiva, sendo dependentes, portanto, exclusivamente da regulação pública, nos casos em que ela ainda existe (Dedecca, 1997, p. 17).

As mudanças na política econômica e social, combinadas à reestruturação produtiva, produziram efeitos desarticuladores sobre as formas de organização e representação dos trabalhadores. Com o fim da indexação automática, o aumento salarial passou a ser atrelado aos resultados obtidos pela empresa. Os sindicatos aceitaram discutir a flexibilização das relações de trabalho, a adoção de novas tecnologias e a redução de custos da empresa, enquanto o patronato se dispôs a negociar a modernização e a organização do trabalho, a duração da jornada, a contratação/demissão etc.

As dificuldades enfrentadas pelos trabalhadores e suas entidades sindicais agravaram-se num contexto de baixo crescimento econômico e aumento do desemprego, deixando o movimento sindical numa condição nitidamente desfavorável. Embora o objetivo deste trabalho não seja tratar das razões da crise que atingiu o sindicalismo internacional nos anos 80, ela constitui um dado fundamental para a compreensão das mudanças verificadas nos SRTs em diferentes sociedades.

3.1 A crise do sindicalismo

A crise do sindicalismo, que se manifesta em quase todos os países industriais nas últimas décadas, ainda que em graus diferentes, pode ser explicada por uma série de fatores. Em primeiro lugar, pode-se destacar a elevação acentuada das taxas de desemprego que afeta as principais economias mundiais⁶; em segundo, a intensificação do processo de mu-

6. A taxa média de desemprego nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, ou Organisation of Economic Co-operation and Development, OECD, na sigla em inglês), em 1973, era de 3,2% (Mattoso, 1994, p. 528). Em 1996, atingiu 7,8% da força de trabalho (OCDE, 1995, p.6).

dança na estrutura do emprego, com o crescimento da ocupação no setor de serviços (mais refratário à sindicalização) e sua redução no setor industrial, contribuindo para o declínio relativo do sindicalismo tradicional. A isso se alia a ação empresarial, que busca um perfil de mão-de-obra mais flexível para reduzir os custos do trabalho, valendo-se de expedientes como o trabalho temporário, a tempo parcial e a subcontratação, que permitem ao empregador contratar e demitir conforme as flutuações do mercado.

A institucionalização do movimento sindical também teve um papel importante nesse processo. A participação dos sindicatos nos processos de negociação e tomada de decisões nos organismos tripartites levou à crescente burocratização das entidades, resultando no distanciamento de suas bases.

Outra estratégia empresarial, com impactos evidentes sobre as organizações sindicais, é a adoção de novas formas de organização e gestão da força de trabalho, que buscam comprometer o trabalhador com os objetivos da empresa. Essas técnicas compreendem o desenvolvimento de relações personalizadas com os empregados e formas de gestão participativa (*human resource management*), de modo a promover um clima de "democracia" na empresa. A importância de tais procedimentos, porém, deve ser considerada com cuidado. De um lado, porque eles não se generalizaram em todos os setores da economia; de outro, porque sua aplicação e resultados ainda são motivos de intensos debates.

As estratégias patronais não só possibilitam uma menor resistência operária às mudanças tecnológicas em curso como contribuem para minar o papel dos sindicatos como mediadores das relações entre capital e trabalho. Isso porque as negociações diretas entre patrões e empregados ocorrem, em muitos casos, por meio de estruturas que concorrem com as organizações sindicais.

Por intermédio dessas novas formas de negociação, definem-se metas e prêmios de produtividade (espaço no qual se insere a tão propagada participação nos lucros ou resultados); discutem-se inovações tecnológicas e organizacionais, bem como formação, treinamento e qualificação profissional; firmam-se novas relações contratuais que, por se desenvolverem num âmbito mais restrito, abrangem um número cada vez mais reduzido de trabalhadores.

Esses fenômenos repercutem de maneira distinta nos setores público e privado:

"Nos países da OCDE, as mais fortes pressões sobre os atores das relações de trabalho encontram-se no setor privado, em particular na parte mais exposta à concorrência internacional" (OIT, 1997, p. 18).

Um sinal disso é o de que a sindicalização parece ter diminuído mais no setor privado, já que os países com maior nível de emprego público são os que apresentam as mais altas taxas de sindicalização. Porém, deve-se considerar que a sindicalização do setor público reduziu-se nos países que passaram por intensos processos de privatização, como a Inglaterra (OIT, 1997, p. 19).

Outra mudança organizacional que vem sendo cada vez mais aplicada, afetando negativamente os trabalhadores e suas organizações sindicais, é a subcontratação ou terceirização de parte das operações anteriormente realizadas pelas empresas. Com esse procedimento, as grandes companhias centram suas atividades principais em produtos de alto valor agregado e subcontratam as operações subsidiárias, principalmente de pequenas e médias empresas, desprovidas de organização sindical. As subcontratadas oferecem salário e condições de trabalho piores que os garantidos pela contratante, o que contribui para aumentar a segmentação do mercado de trabalho.

Desse modo, verifica-se a conformação de três blocos distintos de trabalhadores: um núcleo de empregados estáveis e com garantias, que se restringe à medida que a crise se prolonga e se aprofunda; os desempregados, excluídos de qualquer oportunidade no mercado de trabalho; a massa de trabalhadores instáveis, que compreende os subcontratados/terceirizados, os trabalhadores em domicílio; os empregados em tempo parcial ou com contrato de duração determinada; os estagiários e os trabalhadores informais, incluindo as categorias de autônomos e conta-própria (Birh, 1998, p. 84-85). Além disso, o baixo ritmo de crescimento econômico tem acarretado o aumento das diferenças entre as condições de trabalho e a remuneração dos empregados menos qualificados frente àqueles com maior qualificação (OIT, 1997, p. 12).

A fragmentação da classe trabalhadora é prejudicial para sua capacidade de organização e representação porque os três blocos distintos de trabalhadores

“tendem a se separar uns dos outros e a se isolar. Assim, entre os trabalhadores estáveis e com garantias, assiste-se ao desenvolvimento de reações **corporativas** em relação aos trabalhadores instáveis e aos desempregados de longa duração, decorrentes da vontade de preservar, em termos de categoria, as posições conquistadas em detrimento da unidade de classe” (Birh, 1998, p. 86).

É certo que, com a diferenciação impulsionada pelo crescimento do setor informal e do setor de serviços, o aumento do trabalho feminino e do trabalho em condições precárias e o surgimento de novos ofícios que valorizam o domínio técnico individual, o estabelecimento de uma identidade

coletiva comum para amplos contingentes de trabalhadores torna-se cada vez mais difícil. Por conseguinte, em vez da solidariedade que embasou a ação sindical, sobretudo na Europa, nos “anos de ouro” do capitalismo, aumentou a tendência à adoção de estratégias individualistas, a exemplo dos *cobas* italianos e das *coordinations* francesas:

“Em numerosos casos, na França e na Itália, os atores são grupos – coordenações, comitês de base, que escapam à organização sindical e têm objetivos mais corporativos que coletivos” (Bides e Mouriaux, 1990, p. 278)⁷.

Pode-se supor, portanto, que a descentralização da negociação coletiva não deixa de ser uma alternativa interessante para certos segmentos de trabalhadores, cuja capacidade de organização e pressão permite-lhes resolver seus problemas imediatos e específicos, independente de uma ação conjunta com outras categorias e, muitas vezes, em detrimento delas⁸.

Para o patronato, por sua vez, a negociação descentralizada é positiva porque permite-lhe retomar o controle sobre as condições de uso e remuneração da força de trabalho, que deixam de ser definidas socialmente para serem estabelecidas diretamente entre as partes envolvidas.

3.2 Impactos da inovação tecnológica

Posto que os SRTs são influenciados por um amplo conjunto de fatores, de ordem histórica, política, econômica e ideológica, pode-se formular a seguinte questão: de que forma esses sistemas são afetados pela inovação tecnológica?

Assim como os fatores mencionados anteriormente, a questão tecnológica condiciona a ação do Estado, do patronato e dos sindicatos, interferindo no debate sobre as relações de trabalho. Isso porque a

7. Vale lembrar que o surgimento dessas novas formas de organização também está associado ao processo de burocratização que afeta os sindicatos dos países de capitalismo avançado desde o início dos anos 60. Segundo Birh (1998, p. 32), “com a integração debutante de uma parte do movimento operário na sociedade civil e no Estado, a organização de estruturas de negociação iria favorecer o processo de burocratização das organizações operárias, o aparecimento de ‘uma burocracia operária’ com interesses rapidamente divergentes daqueles do restante da classe”. Portanto, é possível que esses movimentos corporativos representem um descontentamento em relação a esse processo de burocratização dos sindicatos, sendo mais do que a manifestação de um mero “egoísmo de fração”.

8. Em outras palavras, o movimento de descentralização “não pode ser interpretado simplesmente como índice de recuo sindical e tampouco como contrário aos seus propósitos” (Baglioni, 1994, p. 80). É interessante notar, porém, que o movimento sindical resistiu mais em países que conseguiram preservar um sistema de negociações mais centralizado e onde o grau de reconhecimento social do sindicato é elevado, a exemplo do que ocorre na Alemanha e Suécia.

introdução de novas tecnologias passa a ser associada a mudanças na gestão e organização do trabalho, a fim de potencializar os resultados produzidos pelo processo de modernização. Desse modo, difunde-se a idéia de que a natureza do progresso tecnológico exige formas de contratação e de uso da força de trabalho mais flexíveis, tornando "inexorável" a desregulamentação das relações de trabalho. Em suma, a flexibilização das relações de trabalho e a descentralização da negociação coletiva passam a ser consideradas "indispensáveis" a um paradigma produtivo que se baseia não mais na produção em massa, mas na "especialização flexível".

Se for possível concordar com a idéia de que o fórum mais adequado para a negociação de mudanças tecnológicas é a empresa, uma vez que as inovações tecnológicas implicam mudanças tanto na organização do trabalho e da produção quanto nas relações de poder, também é possível constatar, empiricamente, que os trabalhadores pouco participam do processo decisório sobre a adoção de novas tecnologias, mesmo em países como Alemanha, onde gozam de representação efetiva no local de trabalho e têm alguma participação nas decisões tomadas pela empresa.

O limitado poder dos trabalhadores na negociação de novas tecnologias deve-se ao fato de que tais mudanças estão ligadas a decisões de investimento que determinam o futuro da companhia. Ou seja, se é verdade que as negociações coletivas estão ocorrendo num nível cada vez mais descentralizado (que se confunde, freqüentemente, com a própria empresa), não se pode atribuir tal mudança exclusivamente às inovações tecnológicas, já que elas raramente integram os acordos celebrados. Portanto, pode-se supor que a discussão sobre as novas tecnologias serve mais de justificativa para que as empresas negociem (e implementem) as mudanças que não conseguem aprovar nos acordos nacionais ou setoriais.

A negociação no nível da empresa torna os representantes sindicais mais sujeitos à lógica empresarial e às pressões patronais (IRES, 1992, p. 228-235). Dessa forma, uma grande parcela dos sindicatos começa a aceitar as inovações tecnológicas e organizacionais, adotando uma postura cooperativa na esperança de intervir nos processos de reestruturação produtiva e de controlar seus efeitos negativos. No entanto, essa iniciativa não tem conseguido barrar a tendência de redução do nível de emprego e a conseqüente queda na taxa de sindicalização registrada na maior parte dos países desenvolvidos. Além disso, ela afeta negativamente as conquistas sindicais, uma vez que o processo de reestruturação produtiva é comandado unilateralmente pelos interesses do capital.

4 AS MUDANÇAS NOS SISTEMAS DE RELAÇÕES DE TRABALHO

Ao mesmo tempo em que se pode apontar a descentralização da negociação coletiva e a desregulamentação das relações de trabalho como tendências gerais desse movimento de transformação dos SRTs, não se devem descartar suas características específicas, dadas as condições peculiares em que se desenrolam as relações entre capital e trabalho em cada país. Isso porque, ainda que o conjunto dos países esteja submetido a constrangimentos formalmente comparáveis, suas particularidades revelam capacidades de resistência sindical e de adaptação distintos (IRES, 1992, p. 401-404). Assim, pode-se perguntar: por que alguns SRTs mudam mais do que outros? Por que alguns países conseguem conservar seus SRTs livres de grandes alterações? Para explicar essas diferenças é preciso levar em consideração:

- a situação econômica de cada país a partir dos anos 70, uma vez que os efeitos da crise variaram de país para país, conforme a estrutura industrial disponível, a estabilidade da moeda, a participação do país no comércio internacional e a orientação da política econômica;
- o contexto político no qual esse processo está inserido, observando-se a estabilidade do governo (e do regime), o partido ou a coalizão política no poder;
- as características do SRT vigente em cada país;
- as diferentes estratégias adotadas pelos atores diante das mudanças em curso;
- a correlação de forças estabelecida entre os atores sociais.

Desse modo, não se pode analisar as mudanças sofridas pelo SRT espanhol, por exemplo, sem inseri-las no contexto mais amplo da transição política ocorrida em meados dos anos 70, na Espanha, ou analisar o SRT italiano sem considerar a fragilidade da economia da Itália⁹. Da mesma forma, não se pode entender a maior capacidade de resistência do sindicalismo alemão e sueco sem considerar o papel de um modelo de contratação mais centralizado e que possibilita a participação dos sindicatos nas políticas públicas¹⁰.

Ademais, o comportamento dos SRTs difere de acordo com o foco de análise adotado: a mudança é maior quando se observam os novos campos industriais, os *greenfields*, nos quais as novas técnicas de pro-

9. Para obter mais informações sobre os SRTs vigentes na Espanha e Itália, ver, respectivamente, Albarracín, 1998, e Treu, 1994.

10. Para uma análise do SRT alemão, consultar IRES, 1992; para o caso sueco, ver Aberg, 1994.

dução e gestão da força de trabalho são mais facilmente implantadas; a conservação é maior se a análise é referenciada aos *brownfields* (Sisson, 1995, p. 33)¹¹.

Além das diferentes condições econômicas e das distintas coalizões partidárias que detêm o poder político, a diversidade verificada entre os países pode ser atribuída a diferentes culturas políticas enraizadas em cada uma das sociedades em questão.

Assim, os países anglo-saxões e o Japão são tradicionalmente voluntaristas, o que faz com que as relações sociais (e, entre elas, as relações de trabalho) sejam estabelecidas sem a intervenção do Estado¹². A Alemanha e a Suécia compreendem um segundo bloco de países que apresenta uma cultura política corporativista/concertacionista, o que explica a coexistência de uma forte interferência estatal com o alto reconhecimento alcançado pelos atores sociais e, por conseguinte, a importância dos mecanismos de consulta existentes. Por fim, França, Espanha e Itália formam um terceiro bloco de países, com larga tradição estatal, o que explica a forte intervenção do Estado nas relações de trabalho¹³.

Essa divisão permite não só agrupar países onde o peso e o papel dos atores sociais é semelhante, mas também onde os níveis de negociação predominantes são similares. Ou seja, a negociação coletiva nos países de tradição voluntarista ocorre em níveis mais descentralizados; nos países de tradição estatal situa-se num nível intermediário (setor ou ramo da economia), enquanto nos de tradição concertacionista ocorre em esferas mais centralizadas (ainda que, nesse aspecto, a Alemanha situe-se no meio termo entre os países estatizantes e a Suécia).

4.1 As experiências de desregulamentação das relações de trabalho

Considerando que países distintos têm tradições diferenciadas, também é natural que não apresentem um comportamento homogêneo frente à desregulamentação das relações de trabalho. Porém, é curioso notar que os países que mais avançaram nesse sentido, Inglaterra e

11. Deve-se destacar que essa é uma experiência que caracteriza, sobretudo, os Estados Unidos e a Inglaterra. No caso do SRT inglês, ver Mcilroy, 1997; e sobre o norte-americano, Weinstein e Kochan, 1995.

12. Para melhor compreensão do SRT japonês, consultar Nakamura e Nitta, 1995. Vale ressaltar que o SRT no Japão é fortemente influenciado pelo modelo dos Estados Unidos, onde predominam negociações coletivas altamente descentralizadas.

13. Ver IRES, 1992, para obter mais informações sobre o SRT francês.

Espanha, possuem culturas políticas completamente distintas. Em ambos os casos, a desregulamentação deu-se via intervenção estatal.

Entre as leis que atingiram mais duramente as organizações sindicais na Inglaterra, destacam-se o Employment Act, de 1980 e 1982, que restringiu o campo do conflito trabalhista para o interior das empresas, proibindo greves de solidariedade e piquetes, e minimizando o direito de se contestar, nos tribunais, as demissões consideradas injustas; e o Trade Union Act, de 1984, que estabeleceu o voto por correspondência para a eleição dos dirigentes sindicais e acabou com a imunidade dos sindicatos, em caso de conflito (Bibes e Mouriaux, 1990, p. 89-90; OCDE, 1994, p.157).

A legislação sobre a duração da semana de trabalho, de 1930, que estabelecia 48 horas de trabalho semanal apenas para as mulheres e os trabalhadores jovens na indústria, foi revogada em 1986 e 1989, como parte da política de desregulamentação do mercado de trabalho. Com isso, a duração do trabalho semanal passou a ser fixada unicamente pelos contratos coletivos, variando conforme a capacidade de negociação dos sindicatos. Atualmente, a jornada gira em torno de 35 a 40 horas, o que indica uma certa preservação do poder de negociação sindical, não obstante a política de desregulamentação e de enfrentamento dos sindicatos.

O governo aproveitou-se também do descontentamento da população com relação aos sindicatos, cuja força era responsabilizada pelas dificuldades econômicas do país, para enfraquecer os mecanismos de regulação social. Assim, reduziu a importância e o número de membros na Advisory, Conciliation and Arbitration Service (ACAS), no conselho de saúde e segurança, e aboliu várias outras agências tripartites.

No início dos anos 90, o governo continuou suas investidas contra a negociação coletiva, considerada algo "antiquado[a] e impróprio[a] para a indústria contemporânea"¹⁴. O Employment Act, de 1990, deu aos patrões mais liberdade para demitir os participantes de greves ilegais e removeu a imunidade de sindicalistas, inclusive dos *shop stewards*¹⁵. O Trade Union Reform and Employment Act, de 1993, estabeleceu que o empregador deveria conceder aviso prévio de sete dias antes de demitir, que as votações antes das greves deveriam ser feitas pelo correio e submetidas a um escrutínio independente e que os usuários de serviços públicos tinham o direito de entrar com mandado de segurança contra uma ação grevista ilegal. O governo também extinguiu, em 1993, os *Wage Councils*, que estabeleciam salários mínimos e outros tipos de remuneração em setores nos

14. Comunicado do Departamento de Emprego, de 1992, *apud* Mcilroy, 1997, p. 11.

15. Representantes sindicais nos locais de trabalho.

quais as organizações de empregadores e empregados não eram fortes (Van Wardeen, 1995, p. 115-120)¹⁶.

Na Espanha, o Estado passou a intervir na contratação coletiva a partir de 1983, com a chegada do Partido Socialista Operário Espanhol (PSOE) ao poder, que promoveu mudanças na legislação de modo a liberalizar e desregular as relações de trabalho.

Em 1984, o Estatuto dos Trabalhadores (de 1980) foi reformado, consolidando o mecanismo de emprego temporário que, até então, representava entre 5% e 7% dos trabalhadores. A partir dessa reforma, os empresários passaram a dispor de 16 diferentes tipos de contratos precários, sendo que as três modalidades mais utilizadas eram os contratos eventuais por necessidades de mercado, fomento ao emprego e formação profissional (Albarracín, 1998, p. 20).

Em 1994, o governo propôs novas modificações no Estatuto dos Trabalhadores com o objetivo de gerar aumentos de produtividade e impor reduções salariais drásticas, a fim de cumprir as condições de convergência estabelecidas pelo Tratado de Maastricht. Para isso, ampliou-se o leque de contratos precários, de modo a permitir o barateamento do emprego e um menor custo da seguridade social. Os contratos eventuais por necessidades de mercado, os de obra e serviço determinado e os de formação profissional, que representavam, respectivamente, 22,5%, 27,6% e 8,5% do emprego precário em 1991, continuaram existindo. Já o contrato de fomento ao emprego, que respondia por 21,4% dos contratos temporários naquele ano, deixou de existir. Por sua vez, foram criados contratos de aprendizagem, assegurando um pagamento inferior a 75% do salário mínimo interprofissional aos jovens com até 28 anos de idade, que, além disso, foram excluídos dos benefícios da seguridade social e do seguro-desemprego (Albarracín, 1998, p. 20).

A reforma de 1994 também ampliou o contrato em tempo parcial e as causas que as empresas poderiam alegar para realizar demissões individuais. Assim, a ocorrência de perdas econômicas deixou de ser necessária para justificar a demissão: bastava que existisse a possibilidade de ocorrer perdas no futuro.

16. Em abril de 1999, o governo trabalhista adotou um salário mínimo horário, que estabeleceu uma remuneração de US\$ 4,6 por hora para os jovens de 18 a 21 anos e de US\$ 5,4 para os maiores de 21 anos, somando cerca de US\$ 870 mensais por uma jornada de trabalho de 40 horas semanais. Esse recuo do governo está diretamente relacionado com o avanço da pobreza no país nos últimos 20 anos – período de intensa desregulamentação das relações de trabalho –, quando o número de pobres triplicou, chegando a atingir um quarto da população do Reino Unido (*Le Monde*, 31 mars 1999). Em 1998, o governo trabalhista já havia instituído o chamado New Deal, um programa destinado a reduzir o índice de desemprego, visando, principalmente, a recolocação profissional de jovens, deficientes e pais solteiros.

A reforma ainda fez com que alguns direitos, antes considerados indisponíveis (como a jornada máxima, os descansos diários, as férias, entre outros), pudessem ser alterados (quer dizer, restringidos) por meio da negociação coletiva. Por fim, buscou estimular os acordos individuais, levando à ampliação do leque salarial, ao aumento da segmentação entre os trabalhadores e ao enfraquecimento dos sindicatos.

Em 1997, uma nova reforma buscou facilitar e desonerar as demissões. Desse modo, a demissão individual passou a ser permitida para superar “situações econômicas negativas” e “dificuldades que impeçam o bom funcionamento da empresa”, normas tão vagas que podem significar qualquer coisa. Além disso, foi criado um novo contrato indefinido, denominado contrato “fixo barato”, com uma indenização por demissão mais baixa (Albarracín, 1998, p. 24).

As mudanças introduzidas no SRT tiveram como resultado a maior precarização das condições de trabalho na Espanha. Em 1996, havia 500 mil postos de trabalho a menos do que em 1975. Por sua vez, em março de 1998, o emprego temporário atingiu 33,33% da força de trabalho empregada no país (Albarracín, 1998, p. 25).

Diante de tais resultados, um novo processo de negociação entre o governo e as organizações sindicais resultou na promulgação de uma nova legislação, visando garantir alguns direitos aos trabalhadores temporários e parciais. A esse respeito, destacam-se o Real Decreto nº 489/1998, que assegura proteção econômica por incapacidade temporária e auxílio-maternidade aos contratados por tempo parcial; o Real Decreto-lei nº 15/1998, que garante igualdade de tratamento e não discriminação aos trabalhadores em tempo parcial em relação aos demais, o direito do trabalhador não ser despedido no caso de recusa da transferência do regime de trabalho integral para o parcial e o acesso efetivo dos trabalhadores em tempo parcial à proteção social; o Real Decreto nº 2720/1998, que regula as modalidades de contratação de duração determinada previstas em lei, incluindo disposições em matéria de jornada, formalização, registro, suspensão, extinção e denúncia dos contratos (OIT/Natlex, 1999).

4.2 Descentralização da negociação coletiva

A descentralização da negociação coletiva, ainda que não represente uma novidade para países como o Japão e Estados Unidos, constitui uma tendência cada vez mais presente nas estruturas de negociação de países com realidades bastante distintas. Assim, até mesmo na Europa, onde as negociações tradicionalmente desenvolviam-se num nível mais

amplo (embora fossem complementadas por negociações setoriais ou por planta), as negociações por empresa adquiriram considerável importância.

Embora se verifique uma multiplicação de acordos por empresa num grande número de países, não se pode fazer generalizações apresadas. É preciso, antes de tudo, qualificar o processo de descentralização, indicando o nível que se tornou predominante e os temas discutidos em cada esfera de negociação.

Em relação a esse aspecto, é necessário dizer que o conteúdo básico das negociações descentralizadas refere-se, principalmente, a tempo de trabalho e reestruturação das tarefas. Na maior parte dos países da OCDE, o setor tornou-se a arena principal para a determinação dos salários. Ou seja, não há dados que indiquem a ocorrência de uma descentralização generalizada: sistemas complexos de negociação permitem tratar de questões distintas em escalões diferentes. "O lugar das negociações pode subir e descer de acordo com as questões a negociar" (OCDE, 1994, p. 204). A importância crescente de um nível de negociação (a empresa), não implica, necessariamente, o desaparecimento dos outros.

Um outro elemento que indica que a descentralização deve ser tratada com cautela é a constatação de que as negociações multipatronais ainda predominam em vários países. Na Inglaterra, em 1985, enquanto 11% dos trabalhadores eram cobertos por acordos com um só empregador, 40% o eram com acordos multipatronais e outros 13%, simultaneamente pelos dois tipos de acordo¹⁷. Na França, apesar de as leis Auroux¹⁸ terem incentivado as negociações por empresa, os números são de, respectivamente, 35%, 86% e 31%, o que indica que a maior parte dos trabalhadores cobertos por acordo monopatronal, também o é por uma convenção multipatronal. O mesmo ocorre na Espanha, onde 14% dos trabalhadores tinham acordos com um único empregador e 64% eram cobertos por acordos multipatronais em 1990 (OCDE, 1994, p. 203).

Mais do que a descentralização, o fenômeno que parece permitir uma melhor identificação das mudanças que atingem países como a Inglaterra é a redução da taxa de cobertura: a proporção de trabalhadores amparados por acordo coletivo, em 1978, era de 70%; em 1985, esse número caiu para 64% e, em 1990, estava em 47%. Nos Estados

17. Embora sejam bastante antigos, é interessante observar esses dados à luz do confronto legislativo promovido pelo governo de Margareth Thatcher, no início dos anos 80. No que se refere à década de 90, apesar de não haver dados disponíveis, é razoável supor a diminuição dos acordos multipatronais.

18. Implementadas em 1982, as leis Auroux fortaleceram a negociação direta entre a direção da empresa e seus empregados, na medida em que tornaram obrigatória "a negociação anual por empresa (sem a necessidade de finalizar acordo) para efeito de revisão dos salários e fornecimento de informações sobre a contabilidade da empresa, sempre que solicitado pelo sindicato aos empregadores" (Pochmann, 1995, p. 68). O objetivo era possibilitar aumentos salariais de acordo com as condições da empresa e encorajar negociações sobre questões tecnológicas, conteúdo do trabalho, qualificação e treinamento.

Unidos e no Japão, também se verifica uma queda considerável da taxa de cobertura: em relação ao primeiro, ela caiu de 26%, em 1980, para 18%, em 1990; quanto ao segundo, passou de 28% para 23%, no mesmo período. Em outros países, a taxa manteve-se estável ou até cresceu: na Alemanha, a porcentagem foi de 91%, em 1980, e, em 1992, 90%; para a Espanha, os dados indicam 67%, em 1980, e 68%, em 1990; na França, a cobertura passou de 85%, em 1981, para 92%, em 1985 (OCDE, 1994, p. 201).

Esses dados permitem concluir, em primeiro lugar, que a taxa de cobertura é menor nos países caracterizados por um sistema de negociação por empresa do que naqueles onde os acordos são principalmente concluídos no nível dos setores ou do conjunto da economia. Em segundo lugar, que as mudanças mais importantes na taxa de cobertura ocorrem nos sistemas centrados na empresa e afetados por uma legislação restritiva, enquanto os países dotados de fortes estruturas de negociação por ramo e de mecanismos de extensão dos acordos coletivos são menos afetados pela variação na taxa de cobertura. Por fim, que "o declínio das negociações de ramo se traduz menos pela importância crescente dos acordos com um único empregador do que por uma proporção crescente de assalariados que não são cobertos por nenhum acordo coletivo" (OCDE, 1994, p. 203).

Após a definição resumida do sentido das mudanças ocorridas no campo das relações de trabalho e da constatação de que essas mudanças são condicionadas por diversos fatores, resta analisar como se comportam os diferentes atores sociais. Quais deles estão impulsionando as mudanças verificadas nos SRTs e de que maneira elas são conduzidas?

4.3 As estratégias dos atores sociais

Num contexto de crise econômica, parece natural que a pressão por mudanças nos SRTs, que surgiu no pós-guerra, tenha partido de empresários interessados não só em superar a crise, mas também em recuperar o controle absoluto sobre o estabelecimento das condições de compra e venda da força de trabalho¹⁹. Nesse sentido, o patronato pode buscar

19. Essa afirmação não deve ser interpretada como se a ação sindical tivesse retirado o poder empresarial de definir as condições de uso do trabalho, de organização da produção e da decisão sobre os investimentos. Entretanto, é inegável que o ambiente político, econômico e social do pós-guerra permitiu a criação de mecanismos que ampliaram o espaço de atuação do movimento sindical, seja na relação direta com as empresas, através da negociação coletiva, seja na ocupação de espaços institucionais, participando de inúmeras comissões tripartites com poder de definição de políticas públicas. Dessa forma, foi possível aos sindicatos exercer um maior controle sobre as condições de trabalho, resultando naquilo que se convencionou denominar de "controle social do uso do trabalho".

dificultar a ação sindical, oferecendo vantagens sociais importantes e investindo na gestão de recursos humanos para que os empregados percebam “menos claramente a necessidade de uma ação sindical” (OIT, 1997, p. 21), ou adotar estratégias agressivas, determinadas a debilitar os sindicatos (por exemplo, procurando instalar novas empresas em regiões sem presença sindical ou apoiando leis restritivas à ação sindical). No entanto, embora geralmente tenda a considerar-se lesado por formas de negociação coletiva centralizadas, o patronato pode considerar a intervenção sindical importante em níveis intermediários de agregação (setorial ou local), como forma de assegurar a normalidade social, minimizar os conflitos e disciplinar a concorrência intercapitalista.

Assim, muito embora as idéias de desregulamentação e flexibilização façam parte de um conjunto de propostas patronais para dotar as relações de trabalho de maior agilidade diante do contexto atual, os patrões têm interesse tanto na flexibilidade e liberdade individual quanto na regulação e no controle da competição. Essas necessidades alternam-se conforme a conjuntura, o ciclo de negócios, a intensidade da concorrência: quando ela se torna mais feroz, prevalece a necessidade da regulação. Já a internacionalização dos mercados exigiria a flexibilização ou a regulação num nível internacional (Van Waarden, 1995).

As estratégias patronais variam muito, não só quando se observam as diferentes conjunturas mas, principalmente, quando se comparam pequenas, médias e grandes empresas. As divergências encontradas entre as firmas, em função de seu tamanho e poder político-econômico, fazem com que suas organizações, assim como os sindicatos, também se deparem com dificuldades. As associações patronais vivem uma ambigüidade, pois unificam, no plano político, empresas que concorrem entre si, no plano econômico. Em função dessas diferenças, “em quase todos os países, a maioria das pequenas empresas não são membros de organizações [patronais] representativas”. Mesmo nos países industrializados, “muitas pequenas e médias empresas se recusam a seguir as regras aceitas em seu setor ou no plano nacional” (OIT, 1997, p. 64-66). Têm suas próprias organizações e podem (no caso da Espanha), ou não (a exemplo da França e Itália), filiar-se a organizações gerais de empregadores. Já as empresas maiores tendem a atuar por conta própria e preferem a negociação por empresa, sobretudo as que operam em rede, já que sua posição econômica privilegiada possibilita-lhes definir, de forma autônoma, os critérios determinantes das condições de emprego.

Quando se analisam as estratégias patronais adotadas nos diferentes países, verifica-se a existência de duas correntes opostas, em termos de organização patronal: uma deixa aos empresários a mais completa liberdade para que possam negociar com seus empregados as relações de

trabalho para sua empresa (Estados Unidos e Japão), enquanto a outra defende uma negociação, num plano mais elevado (setor, região, país), da relativa ao emprego e demais condições de produção, para evitar uma concorrência muito feroz (Europa). Porém, generalizando as experiências, pode-se afirmar que:

“Todos os empregadores do mundo sentem hoje a tentação da autonomia da ação, num momento de concorrência cada vez mais forte, sobretudo no caso de empresas de exportação. Esse elemento, entre outros, parece muito significativo da mudança de atitude de uma parte dos empresários suecos, partidários de uma descentralização das negociações coletivas [...] [Mas] Ainda que os empregadores desejem mais flexibilidade e, às vezes, uma simplificação dos convênios coletivos [...], nem todos eles desejam que se acentue a concorrência em relação aos salários, à implantação de novas tecnologias, ou ainda ao tempo de trabalho e à formação. Muitos continuam pensando – na Alemanha, Bélgica, Espanha, França, Itália, e, inclusive, alguns no Reino Unido – que semelhante estratégia tem mais inconvenientes que vantagens e preferem a centralização das negociações no nível do setor e/ou da região em todo caso” (OIT, 1997, p. 67-68).

O fato de o empresariado ser o ator supostamente mais interessado em transformar as relações de trabalho não significa que o Estado desempenhe um papel menor nesse processo. Pelo contrário, muitas das propostas dos empresários só são viabilizadas por meio da ação do Estado, pois requerem alterações legais. Assim, o Estado pode tanto adotar uma legislação restritiva, visando prejudicar deliberadamente a ação sindical, como atingi-la indiretamente, evitando intervir nas relações de trabalho, promovendo a desregulamentação das normas trabalhistas existentes e relegando a definição das condições de trabalho à esfera do poder privado. Numa tendência oposta, pode manter seu papel regulador, ainda que aceite ou facilite o desenvolvimento de canais descentralizados de negociação.

A primeira posição foi adotada, principalmente, pela Inglaterra, nos anos 80, enquanto a segunda caracteriza a prática observada nos Estados Unidos, sendo também adotada pela Espanha, a partir da segunda metade dos anos 70; a terceira verifica-se na França e Itália. É interessante notar que a atuação do Estado varia conforme a posição assumida genericamente pelos empresários, a cultura política predominante numa determinada sociedade (incluindo, aqui, os contornos gerais dos SRTs constituídos no pós-guerra) e a capacidade de resistência dos sindicatos.

Quanto aos trabalhadores, não se deve concluir que eles não tenham participação alguma no processo de mudança. Embora, certamente, não sejam os líderes desse processo, são afetados por ele, sucumbindo, muitas vezes, ao imperativo da desregulamentação, da flexibilização e da redução

do custo do trabalho, especialmente numa conjuntura marcada por altos índices de desemprego. Diante disso, é cada vez mais freqüente que aceitem com alguma naturalidade as diferenças entre setores e categorias, referendando o argumento de que o excesso de regulação engessa a iniciativa das empresas, prejudicando sua competitividade.

No entanto, é muito difícil avaliar com clareza a posição dos trabalhadores e de suas entidades de representação. Eles tanto podem afastar-se dos sindicatos, em função do desemprego ou da heterogeneidade ocupacional, como criar instituições paralelas, que operam, normalmente, na esfera local da empresa. Por sua vez, os sindicatos podem aceitar mudanças na estrutura de negociação, promovendo mecanismos descentralizados de contratação, o que não implica, necessariamente, o abandono das formas centralizadas. A reiteração da opção centralizadora pode ser observada, em alguns casos, via fusão de organizações sindicais. Isso porque, se os sindicatos locais são capazes de estabelecer uma relação mais próxima com a base, a existência de um centro coordenador permite reforçar essas pequenas unidades, por meio da organização e da centralização do movimento. É verdade, porém, que a centralização é uma estratégia cada vez mais difícil de ser operacionalizada, em virtude das novas formas de ocupação que têm sido geradas (ou recuperadas), em especial a terceirização e o trabalho a domicílio, que promovem a dispersão dos trabalhadores, em vez de sua concentração num mesmo local de trabalho.

O certo é que o movimento sindical divide-se quanto aos meios de ação: alguns sindicatos dedicam-se à defesa intransigente dos direitos que governos e patrões procuram combater, outros fazem concessões limitadas ou ainda buscam constituir um novo pacto entre os assalariados (Bibes e Mouriaux, 1990, p. 39).

Assim, pode-se afirmar que as modificações promovidas nos SRTs foram desencadeadas tanto por ações ofensivas por parte de empregadores e Estado, como por ações que buscavam implicar trabalhadores e sindicatos no processo de mudança. No primeiro caso, destacam-se medidas legislativas de combate a direitos trabalhistas e sindicais (Inglaterra), bem como formas de exclusão dos sindicatos do processo de negociação coletiva (a exemplo dos *greenfields* nos Estados Unidos); no segundo, destaca-se a "gestão participativa", que passou a ser promovida em alguns setores industriais na Inglaterra, França, Itália e Espanha.

A ação e o relacionamento entre os atores também variam conforme a conjuntura. O crescimento do desemprego, combinado à retração da atividade econômica e à adoção de novos mecanismos de gestão e organização do trabalho fez com que, nos anos 80, a relação entre empregados e empregadores passasse a ser mais cooperativa do que conflitante. Se a cooperação sempre fez parte dos SRTs de países como Suécia, Alemanha e

Japão, o fato é que se tornou preponderante também em países que não tinham tradição de parceria social (OCDE, 1992, p. 162). No entanto, parece que, em todos os casos, mesmo na Alemanha, onde vigora o princípio da co-gestão, os mecanismos de consulta têm um caráter mais formal do que participativo, dada à dificuldade dos trabalhadores interferirem efetivamente no processo decisório, ao menos no que se refere às questões estratégicas da empresa como investimento e inovação tecnológica.

Já no início dos anos 90 observava-se o recrudescimento da ofensiva patronal. Em vez de procurar envolver os trabalhadores por meio de práticas de gestão de recursos humanos, o patronato procura meios para demiti-los; ao contrário de buscar o comprometimento dos sindicatos com as mudanças tecnológicas e organizacionais promovidas na empresa, o patronato procura afastá-los de tais discussões, já que elas remetem, no limite, à questão do desemprego.

Com poucas alternativas diante de si, os sindicatos agarram-se cada vez mais à proposta de redução da jornada de trabalho como forma de conter e, se possível, reverter o desemprego. No entanto, esse não é somente um problema assumido pelos trabalhadores e suas entidades representativas. A proposta de redução da jornada na Itália, assim como na França, é fruto de uma iniciativa governamental, o que reflete o peso da tradição estatal nesses países. Já na Alemanha, essa questão é discutida contratualmente pelos atores sociais, de modo coerente com a importância que adquiriram na sociedade alemã.

Vale ressaltar, mais uma vez, que essa variedade de posições assumidas pelos diferentes atores pode ser combinada de diversas maneiras, dependendo da realidade que se pretende analisar.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, procurou-se caracterizar, em linhas gerais, os SRTs consolidados no pós-guerra e analisar as mudanças sofridas por eles, a partir da crise econômica dos anos 70.

Apesar das especificidades encontradas na análise de cada país, pode-se apontar algumas características comuns observadas entre eles. Em primeiro lugar, é possível afirmar que, de modo geral, os SRTs do pós-guerra caracterizavam-se por um padrão de negociação bem mais centralizado, se comparado com o existente nos dias de hoje. Em segundo, que os SRTs têm passado, embora em tempos e intensidades diferentes, por processos de desregulamentação e flexibilização das relações de trabalho e de descentralização da negociação coletiva. E, por fim, que o baixo crescimento econômico e o aumento do desemprego dificultaram a

capacidade de resistência dos trabalhadores e de suas organizações sindicais diante da intensificação desses processos.

Entre os fatores encontrados para explicar as mudanças apontadas, destacam-se a crise econômica dos anos 70 e a forma de ajuste encontrada para lhe fazer frente. A ideologia neoliberal forneceu o instrumental teórico adequado para promover e justificar o combate aos direitos trabalhistas e à regulação estatal, sob o imperativo da competitividade e do livre mercado. A difusão de tecnologias flexíveis, por sua vez, forneceu os meios materiais necessários para justificar a descentralização da negociação coletiva, ao enfatizar as particularidades e o ritmo das mudanças que afetam os diferentes setores e empresas.

Se a ideologia hegemônica recomenda a descentralização da negociação coletiva e a desregulamentação das relações de trabalho como forma de reduzir os custos de produção, melhorar a competitividade das empresas e combater o desemprego, isso não significa a destruição dos SRTs precedentes. Isto é, as mudanças verificadas, ainda que produzam tensões e conflitos com o modelo anterior, não são suficientes para definir um novo modelo, em direção ao qual, invariavelmente, todos os SRTs convergiriam. Isso porque as diferentes tradições que fundamentam as relações sociais em cada país (voluntarismo, intervencionismo, concertacionismo), ou seja, a configuração prévia dos SRTs, define a amplitude das mudanças sofridas por eles. Assim, nos países onde as negociações por empresa sempre foram importantes, como Estados Unidos e Japão, elas continuaram a sê-lo. Nos países com estruturas centralizadas por setor, como França, Itália e Alemanha, as negociações por empresa adquiriram importância, modificando sim, mas não suplantando, o SRT até então vigente.

Conclui-se, portanto, que as mudanças observadas não levaram ao abandono completo dos SRTs constituídos no pós-guerra, mas promoveram adaptações de modo a torná-los mais compatíveis com o processo de reestruturação produtiva. Uma evidência disso é a de que os SRTs foram um instrumento útil para negociar a reestruturação produtiva, possibilitando aos trabalhadores intervir, em alguma medida, nesse processo. É claro que essa negociação ocorre de maneira mais descentralizada, uma vez que se dá no âmbito da empresa, mas os sindicatos, não obstante a crise que enfrentam, não deixaram de participar dela, graças ao sistema de negociação consolidado no passado, e fortemente enraizado na sociedade.

Apesar de se defender aqui a hipótese da manutenção dos contornos gerais dos SRTs, é inegável que alguns deles mudaram mais do que outros. Os países onde os SRTs menos se alteraram, como Alemanha e Japão, possuem culturas políticas totalmente diferentes: os alemães,

porque mantêm o caráter setorial das negociações coletivas; os japoneses, porque preservam a cooperação patrocinada pelo sindicalismo de empresa. Quanto ao Japão, no entanto, não se pode assegurar indefinidamente a permanência desse modelo, uma vez que a crise econômica vem afetando um de seus pilares de sustentação: o emprego vitalício.

As transformações mais significativas parecem ter ocorrido na Inglaterra, onde a negociação por empresa passou a ter uma ênfase cada vez maior, apesar da manutenção da negociação setorial, e na Suécia e Espanha, onde o nível privilegiado de negociação coletiva foi alterado. Na Suécia, a negociação centralizada, em nível nacional, foi substituída pela setorial; o mesmo ocorreu na Espanha, onde a negociação nacional, garantida pelos pactos sociais, deixou de existir.

É importante observar que, na Inglaterra e Espanha, as principais modificações foram introduzidas a partir da ação do Estado, via legislação. No caso inglês, isso facilitou o combate aos sindicatos, acarretando a diminuição na importância da ação sindical; na Espanha, isso significou o mais amplo movimento de desregulamentação das relações de trabalho ocorrido na história do país, provocando consideráveis perdas de direitos trabalhistas. Na Suécia, as mudanças vêm sendo ensejadas pelos trabalhadores, insatisfeitos com a política de solidariedade salarial²⁰, e pelos empresários, que passaram a se recusar a participar das negociações centralizadas.

Apesar de terem ocorrido mudanças na estrutura da negociação coletiva, a Suécia manteve o alto grau de reconhecimento de trabalhadores e patrões no campo das relações de trabalho. Não por acaso, são eles os principais promotores da mudança. A Espanha também manteve o seu caráter estatizante, embora a intervenção do Estado tenha eliminado direitos e proteção ao trabalhador, desregulamentando as relações de trabalho. A Inglaterra parece ser, assim, o país onde as mudanças foram maiores, já que a intervenção estatal constituiu uma alteração significativa da tradição voluntarista existente antes.

20. Em vigor desde 1952, a política de solidariedade salarial estabelecia remuneração igual para trabalhos iguais e uma pequena diferenciação salarial para trabalhos diferentes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERG, R. Centralization des négociations salariales et politique active de l'emploi: essor et crise du modèle suédois. In: BOYER, R., DORE, R. (dir.). *Les politiques des revenus en Europe*. Paris : Éditions la Découverte, 1994.
- ALBARRACÍN GÓMEZ, J. *La política de empleo del neoliberalismo*. Apresentado no Workshop da Linha de Pesquisa 3, Nazaré Paulista, promoção DIEESE/PCDT-CNPq, ago.1998.
- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E., GENTILI, P. (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1995.
- AOKI, M. *La estructura de la economía japonesa*. México : Fondo de Cultura Económica, 1990.
- BAGLIONI, G. As relações industriais na Europa nos anos 80. In: OLIVEIRA, C. A. et al (org.). *O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século*. São Paulo : Scritta, 1994. 671 p.
- BIBES, G., MOURIAUX, R. *Les syndicats européens à l'épreuve*. Paris : Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1990.
- BIHR, A. *Da grande noite à alternativa: o movimento operário europeu em crise*. São Paulo : Boitempo, 1998.
- CODAS, G. O rapto da vanguarda. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 12, n. 1, 1998.
- DÄUBLER, W. Relações de trabalho no final do século XX. In: OLIVEIRA, C. A. et al (org.) *O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século*. São Paulo : Scritta, 1994. 671 p.
- DEDECCA, C. S. *Racionalização econômica, emprego e relações de trabalho no capitalismo avançado*. Campinas : IE/UNICAMP, 1997. (Tese de livre-docência).
- DUNLOP, J. T. *Industrial relations systems*. New York : School Press Classics, 1993.
- GARCIA, J. C. D. Negociação coletiva de trabalho: do fordismo ao toyotismo. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 12, n. 1, 1998.
- HUISKAMP, R. Collective bargaining in transition. In: JORIS VAN RUYSSSEVELDT (ed.). *Comparative industrial & employment relations*. London : Sage, 1995.
- IRES. *Syndicalismes*. Paris : Dunod, 1992.
- KOCHAN, T. et al. *The transformation of American industrial relations*. New York : Basic Books, 1986.
- _____, T., KATZ, H. *Collective bargaining and industrial relations: from theory to policy and practice*. Illinois : Irwin, 1988.
- LE MONDE. 31 mars 1999.
- MATTOSO, J. E. L. O novo e inseguro mundo do trabalho nos países avançados. In: OLIVEIRA, C. A. et al. (orgs.). *O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século*. São Paulo : Scritta, 1994.
- MATTOSO, J., POCHMANN, M. Globalização, concorrência e trabalho. IV ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS DO TRABALHO, 1997. São Paulo : ABET, 1997. v. 3.
- MCILROY, J. *Trade unionism in retreat Britain since 1979*. [s.l. : s.n.], 1997. (mimeo).
- NAKAMURA, K., NITTA, M. Developments in industrial relations and human resource practices in Japan. In: LOCKE, R., KOCHAN, T., PIORE, M. (Orgs.). *Employment relations in a changing world economy*. Massachusetts : Cambridge. The MIT Press, 1995.
- NATLEX : base de dados sobre leis trabalhistas, seguridade social e direitos humanos [on line]. Available : <http://www.natlex.ilo.org>
- OCDE. *Nouvelles orientations dans l'organisation du travail: la dynamique des relations professionnelles*. Paris, 1992.
- _____. *Perspectives de l'emploi*. Paris, 1994.

- OECD. *Employment outlook*. Paris, 1995.
- OIT. *El trabajo en el mundo: relaciones laborales, democracia y cohesión social*. Ginebra : 1997.
- POCHMANN, M. *Políticas de trabalho e de garantia de renda no capitalismo em mudança*. São Paulo : LTR, 1995.
- POLANYI, K. *A grande transformação*. Rio de Janeiro : Campus, 1980.
- SISSON, K. Change and continuity in British industrial relations: 'strategic choice' or muddling through? In: LOCKE, R., KOCHAN, T., PIORE, M. (Orgs.). *Employment relations in a changing world economy*. Massachusetts : Cambridge. The MIT Press, 1995.
- TREU, T. L'introuvable pacte social: l'expérience italienne. In: BOYER, R., DORE, R. (dir.). *Les politiques des revenus en Europe*. Paris : Éditions La Découverte, 1994.
- VAN WAARDEN, F. Government intervention in industrial relations. In: Joris VAN RUYSSSEVELDT, *Comparative industrial & employment relations*. London : Sage, 1995.
- WEINSTEIN, M., KOCHAN, T. The limits of diffusion: recent developments in industrial relations and human resource practices. In: LOCKE, R., KOCHAN, T., PIORE, M. *Employment relations in a changing world economy*. Massachusetts : Cambridge. The MIT Press, 1995.

Reforma do sistema de relações de trabalho no Brasil*

José Dari Krein**

RESUMO

Este artigo tem a finalidade de apresentar e discutir o conjunto das iniciativas institucionais adotadas no campo das relações de trabalho, no Brasil, desde o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, iniciado em janeiro de 1995. Trata-se de uma série de medidas (participação nos lucros ou resultados, contrato por tempo determinado, cooperativas profissionais, banco de horas, trabalho a tempo parcial, denúncia da Convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, afrouxamento da legislação trabalhista etc.) que, apesar de pontuais, apontam para uma mesma perspectiva de desregulamentação do atual arcabouço trabalhista existente no país e de aprofundamento da flexibilização do mercado e das relações de trabalho. Portanto, indicam uma perspectiva de retirada da regulação do trabalho da esfera estatal.

O texto analisa o conjunto dessas iniciativas, apontando para o fato de que há, de um lado, um movimento de flexibilização dos conteúdos das regras e normas das relações de trabalho e, por outro, de descentralização na determinação da alocação, do uso do tempo, da remuneração e, ainda, do sistema de representação dos interesses e do processo de negociação coletiva.

Tais iniciativas são justificadas pela necessidade de se enfrentar o crescente problema do desemprego, causado, no entanto, pela opção de política de estabilização da moeda implementada pelo governo com o Plano Real. Ao mesmo tempo, estão de acordo com a lógica mais geral de reformas que vêm sendo implementadas no país, sobretudo desde 1994, que procuram estabelecer uma nova estratégia de desenvolvimento, sob a perspectiva de uma inserção competitiva do país na economia globalizada.

* Este texto foi discutido com professores e pesquisadores do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT), do Instituto de Economia (IE), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), e do DIEESE, aos quais sou bastante grato pelas contribuições que muito enriqueceram este trabalho.

** Filósofo pela Universidade Católica do Paraná e bolsista CNPq DTI-7G (1998-99) no IE/CESIT/Unicamp. E-mail: dari@eco.unicamp.br ou luaanda@uol.com.br

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, especialmente após 1994, através de iniciativas pontuais, tomou-se uma série de medidas que configuram importantes alterações no sistema de relações de trabalho brasileiro, ao indicarem uma tendência de flexibilização e desregulamentação da legislação trabalhista e sindical. Por um lado, o conjunto dessas iniciativas reforça aspectos flexibilizadores de um mercado de trabalho já bastante flexível, principalmente em relação à alocação e remuneração do trabalho (Dedecca et al., 1997; Camargo e Amadeo, 1996) e, por outro, ainda não altera – apesar de haver propostas nesse sentido –, os elementos estruturais do sistema de organização sindical e negociação coletiva herdado do Estado Novo¹ e preservado pelo processo constituinte de 1988. Tais elementos são, basicamente: o monopólio da representação sindical, garantido por meio da unicidade sindical; a mediação e arbitragem compulsórias, através da Delegacia Regional do Trabalho (DRT), e, principalmente, do poder normativo da Justiça do Trabalho; a solução de conflitos individuais com a intervenção direta do Estado; e a função cooperativa dos sindicatos, pela qual se destacam a função assistencialista em oposição à atividade reivindicatória e a contribuição sindical obrigatória.

Em resumo, evidenciando, principalmente, os mecanismos que permanecem em vigor até os dias atuais, as características básicas dos principais elementos do atual sistema de relações de trabalho quanto à organização sindical e à negociação coletiva são²:

a) **A organização sindical brasileira** baseia-se no princípio da unicidade e no sistema confederativo, mantendo sua unidade através do enquadramento sindical por categoria e pela base territorial imposta pelo Estado³.

1. A instituição do sistema corporativo de relações de trabalho fez parte de uma concepção de sociedade que tinha a finalidade de orientar um modelo de desenvolvimento sócio-econômico. Assim, "o corporativismo resulta da disputa de projetos de desenvolvimento para o país que marcaram os anos 20 e 30, quando prevaleceu uma determinada concepção de Estado. Um Estado impulsionador da industrialização, promotor do desenvolvimento nacional e de uma dada cidadania, concebida a partir do próprio Estado" (DIEESE e Escola Sindical 7 de outubro, 1994, p. 1).
2. O sistema corporativo, na sua forma original, assegurava total poder de intervenção do Estado na vida sindical. Era ele, por exemplo, que autorizava, via carta sindical, a criação, ou não, de sindicatos, fixava um estatuto padrão, controlava os processos de renovação das direções e também podia intervir diretamente nas entidades sindicais por motivos administrativos ou políticos (por exemplo, avaliava-se que o sindicato não estava sendo promotor da paz social e do bem comum). Para conhecer todos os elementos e a estrutura da organização sindical e negociação coletiva antes da Constituição de 1988, consultar Siqueira Neto, 1998b, p. 60 a 79.
3. A única forma de organização é por categoria e base territorial. Não há garantias para os trabalhadores organizarem-se sindicalmente, a partir do local de trabalho. A democracia ainda não chegou lá e continua sendo determinada unilateralmente pela empresa (Rodrigues, 1991).

"Com base nesses preceitos, as entidades sindicais brasileiras estruturaram-se como únicas em todos os níveis, e com limites organizativos e de circunscrição territorial definidos pelo Estado por meio do enquadramento sindical e da base territorial. Essas condicionantes impõem um modelo sindical fortemente fragmentado em sua base, sob a forma do sindicato de categoria" (Siqueira Neto e Oliveira, 1998, p. 6).

É uma estrutura sindical que não depende da legitimidade junto aos trabalhadores para sua sobrevivência: a manutenção financeira da entidade se dá pela contribuição sindical obrigatória⁴, dispensando, portanto, a existência de sócios; as mobilizações também são dispensáveis, pois há mecanismos de viabilização de um contrato coletivo através do dissídio coletivo; o monopólio da representação sindical, através do princípio da unicidade, assegura o controle da entidade. Assim, a estrutura sindical tem uma dinâmica própria, assegurada pelo seu arcabouço institucional.

Esse tipo de organização sindical condiciona a conformação da negociação coletiva, que, seguindo a estrutura sindical e tendo como referência uma base territorial (geralmente municipal), irá desenvolver-se nas categorias econômicas e profissionais de trabalhadores e empregadores. Assim, essa estruturação contribui para a pulverização tanto das entidades sindicais como das negociações coletivas.

b) **A negociação e a contratação coletiva**⁵ também apresentam elementos que indicam uma regulação do Estado. Entre os mecanismos legais que estabelecem o processo de negociação coletiva destacam-se: definição dos procedimentos de negociação (a partir da data-base); mediação e arbitragem obrigatória através, principalmente, do poder normativo da Justiça do Trabalho⁶; e a subordinação excessiva da negociação à política econômica do governo.

A pulverização e descentralização são acentuadas com a concentração do poder de contratação no **sindicato de base**. Mesmo quando as negociações são patrocinadas por instâncias superiores (federações e confederações), o processo só pode ser conduzido a partir de procuração formal do sindicato de base. Assim, os encaminhamentos e as negociações não

4. O imposto sindical é a principal fonte de sustentação da grande maioria dos sindicatos brasileiros. Somente nos grandes sindicatos não há dependência do imposto sindical. Algumas categorias mais organizadas adotaram a opção política de devolver esse imposto.
5. Os principais instrumentos normativos da negociação são: acordo coletivo de trabalho (contrato entre sindicato de trabalhadores e uma ou mais empresas de uma categoria); convenção coletiva de trabalho (contrato entre dois ou mais sindicatos de trabalhadores e empresários); e sentença normativa (contrato estipulado pelo processo de dissídio coletivo de trabalho).
6. A Justiça do Trabalho, que é um dos elementos centrais do sistema de relações de trabalho, está estruturada em três níveis: Junta de Conciliação e Julgamento, que tem a finalidade de solucionar os conflitos individuais; Tribunal Regional do Trabalho (TRT), que julga os conflitos de interesse e de direito coletivos; e Tribunal Superior do Trabalho (TST), a quem compete julgar conflitos de ordem federal e institucional.

perdem suas características fragmentárias, já que esse processo pode ser definido como um ajuntamento de sindicatos (Siqueira Neto e Oliveira, 1998).

O fato de a data-base não ser única numa mesma categoria também contribui para dispersar a negociação. Assim, algumas categorias têm negociações divididas em diferentes meses do ano. "O objetivo dessa estruturação é evitar negociações de maior abrangência (...). As negociações coletivas no Brasil estão estruturadas de forma a contemplar apenas a negociação anual e por categoria". Fora do período da data-base,

"as negociações apenas acontecem nas realidades sindicais mais avançadas – poucas, frise-se – e naquelas em que haja greves ou mobilizações extraordinárias – hipótese igualmente rara. Não existe a chamada negociação permanente (tratativas sucessivas a partir do mínimo nacionalmente estabelecido), pois não há um patamar mínimo nacional a ser especificado pela negociação descentralizada. A valorização das negociações anuais, por si só, já limita o conteúdo das tratativas e praticamente concentra as atenções dos atores" (Siqueira Neto e Oliveira, 1998, p. 7).

Em síntese, no sistema corporativo, pela própria filosofia que orienta essa concepção de sociedade, o conflito é considerado uma anomalia, criando-se, portanto, uma estrutura sindical e uma forma de solução em que ele não seja explicitado, mas canalizado para dentro da estrutura do Estado, particularmente através da Justiça do Trabalho. Como se viu anteriormente, nas questões que dizem respeito às relações coletivas de trabalho, a legislação limita o pleno exercício da atividade sindical e da negociação coletiva, pois a atividade sindical, a negociação coletiva e a greve são considerados aspectos que precisam estar subordinados à política econômica e ao desenvolvimento do país. Ao mesmo tempo, há uma legislação extensa relacionada aos direitos individuais, que procura "regular os direitos individuais do trabalhador com o empregador, o salário, a contratação, a demissão, o horário de trabalho, o descanso, as férias etc." (Uriarte, 1996). Na lógica desse sistema, assegura-se uma forte presença do Estado na regulação dos direitos sindicais e trabalhistas.

A despeito das mudanças sócio-econômicas e das rupturas políticas ocorridas nos últimos 50 anos, os traços básicos do sistema corporativo sobrevivem até os dias atuais⁷. Nesse período, duas reformas mais significativas foram feitas. A primeira, durante o regime militar, que, além de reprimir a atividade sindical, introduziu duas medidas – em vigor até hoje –, que aprofundam a flexibilização do mercado de trabalho: o sistema do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) – em substituição à

7. Uma explicação para a sobrevivência do sistema corporativo, em diferentes momentos políticos da história brasileira, pode ser encontrada em Rodrigues, 1989.

legislação que garantia relativa estabilidade no emprego – e a lei do contrato temporário⁸ (quadro 1).

QUADRO 1
Síntese das principais medidas adotadas no período da ditadura militar

Tema	Iniciativas
FGTS (Lei 5.105, de 13/09/66)	<ul style="list-style-type: none"> • elimina a estabilidade no emprego, ao introduzir a demissão sem justa causa⁹ • torna flexível o regime de contratação/demissão • prevê um depósito em conta individual de 8% do salário ao mês, que pode ser retirado na demissão sem justa causa • possibilita à empresa ajustar-se ao mercado, via demissão, ou utilização de horas extras
Lei de greve (Lei 4.330/65)	<ul style="list-style-type: none"> • limita o exercício do direito de greve, que foi assegurado pela Constituição de 1946 • aprofunda as limitações ao direito de greve por normas posteriores, entre as quais se destacam a Constituição Federal de 1967, o Decreto-lei 1.632, de 1978, e a Lei de Segurança Nacional (LSN)
Portaria 648, de 30/04/64	<ul style="list-style-type: none"> • dispõe sobre a cassação das cartas de reconhecimento das entidades sindicais
Portaria 40, de 21/01/1965	<ul style="list-style-type: none"> • disciplina o processo de eleições sindicais, que ficou sob total controle do Ministério do Trabalho
Legislação sobre os salários	<ul style="list-style-type: none"> • o salário mínimo e os salários em geral passaram a ser regulados por legislação • a centralização da política salarial utilizou fórmulas de reajuste que subestimavam a inflação futura
Contrato temporário de trabalho (Lei 6.019 de 03/01/74)	<ul style="list-style-type: none"> • possibilita a contratação de trabalhadores por um tempo determinado (três a seis meses) • na ato da demissão, dispensa o pagamento de aviso prévio e algumas multas rescisórias

Elaboração própria.

A eliminação da estabilidade no emprego e o bloqueio da ação sindical e política dos trabalhadores reduziram a intervenção legal ou institucional no mercado de trabalho. Assim,

"o intervencionismo estatal pós-64 visava, antes de mais nada, atender aos interesses imediatos do patronato, o que foi alcançado através da revogação das leis e da neutralização de instituições que constituíam entraves ao livre funcionamento do mercado de trabalho, e, nesse sentido, o Brasil antecipava a política neoliberal atualmente em vigor" (Oliveira, 1994, p. 215)¹⁰.

8. É interessante observar que, durante os governos militares dos anos 60 e 70, no Brasil, manteve-se praticamente intacto todo o arcabouço institucional do sistema corporativo. As alterações foram no sentido de reforçar os aspectos repressivos e de controle sobre as organizações sindicais e o processo de negociação coletiva, flexibilizando o processo de contratação e demissão da mão-de-obra.

9. Nascimento (1987), para ressaltar a significativa mudança com a introdução do FGTS, cita Cesarino Jr., que ressalta que o FGTS foi o começo do fim do direito social brasileiro. Ele substitui "a preocupação com a dignidade da pessoa humana que, no íntimo, caracteriza o direito social, pela alucinação da produtividade a todo preço. No Brasil, se retrocede a um verdadeiro mercantilismo, próprio do século XIX" (p. 26).

10. O objetivo dessa reforma foi adequar o mercado de trabalho à nova fase de desenvolvimento brasileiro, através da revogação de leis e da neutralização de instituições. Essa política teve um papel fundamental para acentuar a heterogeneidade do mercado de trabalho brasileiro e o processo de concentração da renda.

A outra reforma importante¹¹ ocorreu durante o processo constituinte de 1988 – como expressão da redemocratização da sociedade brasileira e conformação legal do que estava sendo acordado nas práticas sindicais e de negociações coletivas nos setores mais dinâmicos da economia. Do ponto de vista dos direitos trabalhistas individuais, as mudanças mais significativas observadas, além de ampliá-los, tornou-os parte do capítulo dos direitos sociais da Constituição de 1988¹². Com relação aos **direitos coletivos**, também ocorreram alterações substanciais, mas não o suficiente para quebrar a lógica do sistema corporativo. Os principais aspectos que regem a organização sindical, por exemplo, estão no artigo 8º da Constituição de 1988, que consagra o princípio da liberdade sindical e, ao mesmo tempo, assegura o monopólio da representação por intermédio da unicidade¹³.

A Constituição também garantiu o direito de sindicalização para os funcionários públicos civis e o direito de os sindicatos organizarem, nas empresas com mais de 200 empregados, um conselho de trabalhadores eleitos para negociar com o empregador. A efetivação desse artigo ainda depende de regulamentação por lei complementar. Além disso, garantiu o direito de greve, que acabou sendo regulamentado, em 1989, com restrições (Lei 7.783/89).

Quanto à **negociação coletiva**, as novidades foram a instituição da figura do acordo coletivo de trabalho, a possibilidade de redução salarial e de jornada mediante negociação e a liberdade das partes poderem eleger árbitros privados, uma vez frustrada a negociação coletiva autônoma. No entanto, o poder normativo da Justiça do Trabalho foi mantido, ao prever que, na impossibilidade de realizar contratos de arbitragem privada, qualquer uma das partes pode recorrer à Justiça do Trabalho¹⁴, por força do que dispõe o parágrafo 2º do artigo 114 da Constituição.

Ao mesmo tempo, a Constituição é omissa em aspectos fundamentais para o exercício da liberdade sindical, entre os quais se destacam a não

11. Essa reforma pode ser classificada como uma contra-reforma de 1964, ao apresentar traços democratizantes da vida sindical.

12. O artigo 7º da Constituição de 1988 trata dos direitos trabalhistas, entre os quais se destacam: férias, licença-maternidade e paternidade, descanso semanal remunerado, 13º salário, jornada de trabalho etc.

13. Os demais dispositivos desse artigo tratam da proibição da intervenção pública nos sindicatos, da manutenção da contribuição sindical (imposto sindical) e da instituição da taxa confederativa – uma contribuição sindical definida pela assembléia da categoria (valor e destino do dinheiro), com a finalidade de manter o sistema confederativo –, da participação dos sindicatos nas negociações coletivas, da liberdade individual positiva e negativa e da atribuição dos sindicatos na defesa dos direitos e interesses individuais e coletivos da categoria.

14. A função dos tribunais do trabalho é dirimir as controvérsias da legislação e das disputas que envolvam o cumprimento dos contratos individuais e coletivos de trabalho. Eles são responsáveis pela conciliação, arbitragem e julgamento das negociações coletivas.

introdução de mecanismos que inibam a dispensa imotivada e facilitem a organização sindical dentro do local de trabalho e o acesso às informações das empresas.

Apesar de as medidas introduzidas pela Constituição de 1988 serem significativas, na prática, o texto constitucional deixou em aberto a conformação de um novo sistema de relações de trabalho. O Congresso Constituinte adotou uma solução cômoda, conformando um sistema “híbrido”¹⁵ (Rodrigues, 1989). Assim, por um lado, tentou contemplar a visão do novo sindicalismo, ao afrouxar as leis restritivas à prática sindical e eliminar boa parte do aparato repressivo, ampliando o papel da negociação coletiva e a inclusão de vários direitos individuais, mas não atendeu à demanda de parte significativa do movimento sindical na conformação de um sistema democrático de relações de trabalho. Por outro, não contemplou a visão empresarial, ao não estabelecer a prevalência da negociação sobre a legislação, e ao ampliar os direitos inscritos em lei, por exemplo. Também é preciso ressaltar que mesmo as forças defensoras de mudanças no arcabouço institucional tinham, e ainda têm, sua estrutura de base alicerçada nos sindicatos oficiais, e acabaram não mobilizando todas as energias para suplantar o corporativismo¹⁶, pois os elementos do sistema corporativo, de certa forma, garantem algumas salvaguardas às entidades sindicais.

Na verdade, a “liberalização brasileira” possibilitou o aparecimento de novas organizações, inclusive centrais sindicais, e a preservação das já existentes, estimulando a fragmentação e a pulverização sindical.

“A Constituição de 1988 provocou uma nova situação, ao tornar possível, entre outros aspectos, a criação de sindicatos nacionais, a concorrência entre sindicatos numa mesma base territorial e a divisão de alguns sindicatos já existentes, resultando daí uma pulverização de organizações sindicais” (Oliveira, 1994, p. 506)¹⁷.

Isto é, a manutenção do princípio da unicidade com os elementos introduzidos pela Constituição permitiu que ocorresse, por um lado, uma pulverização na base sindical (instância de primeiro grau), através de um desmembramento dos sindicatos em entidades por categorias mais

15. Rodrigues (1989) classifica o sistema aprovado no processo constituinte como híbrido, pois, por um lado, proporcionou uma maior liberdade e autonomia para o exercício sindical e, por outro, manteve os elementos estruturantes do sistema corporativo.

16. Segundo Boito Jr. (1991, p. 82), a CUT não se empenhou na defesa da liberdade e autonomia sindical. Entre outros casos, ele cita que, durante o processo constituinte, a CUT ausentou-se da seção em que foi votada e aprovada a unicidade sindical.

17. De acordo com a Pesquisa Sindical, da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1991 havia mais de 11 mil sindicatos no país. Informalmente, técnicos do Ministério do Trabalho estimam que o número atual seja da ordem de 20 mil entidades, conforme Comin e Castro (1998, p. 51).

específicas e em novos municípios¹⁸. Por outro lado, possibilitou o surgimento de um pluralismo nas instâncias de segundo e terceiro grau (federações, confederações e centrais sindicais).

Enfim, apesar da extensão da legislação sindical e trabalhista e das modificações introduzidas pela Constituição de 1988, continuaram existindo inúmeras válvulas de escape desreguladoras (Dedecca, 1996), o que permite caracterizar o sistema de relações de trabalho brasileiro como flexível.

"Característica essa que nem mesmo o período mais intenso de manifestações políticas e sindicais da história recente do país foi capaz de alterar. Exemplos disso são algumas tendências que já se mostram presentes há várias décadas no Brasil, tais como o trabalho sem registro em carteira e o crescimento de formas de contratação por tempo determinado ou parcial, a liberdade empresarial para demitir, alta margem de manuseio da jornada e do processo de trabalho e ausência de obstáculos a uma maior mobilidade dos trabalhadores nas empresas, a possibilidade de promover formas de trabalho polivalente, tanto de modo 'natural' como 'forçado', recorrendo-se, por exemplo, à ameaça ao desemprego ou ao estímulo ao avanço profissional" (Dedecca et al., 1997, p. 79).

A partir dos anos 90 – quando há uma importante inflexão política ligada às eleições presidenciais de 1989 –, começa a mudar o foco do debate, com as tentativas de reforma da legislação sindical e trabalhista dentro de um programa de reorganização econômica e produtiva de enfrentamento da crise com base no receituário neoliberal. Desde o governo Collor, a ênfase na retirada do Estado da economia passou a presidir a agenda de reformas econômicas e sociais e a condicionar as estratégias de sobrevivência dos setores empresariais em meio a um cenário de crescente incerteza e competitividade, com claros desdobramentos no plano das relações de trabalho. Naquela ocasião, o Poder Executivo procurou, antes de tudo, conduzir o processo de mudança na legislação sindical por meio do envio ao Congresso Nacional de projetos de lei que visavam

18. Esse não é o caso dos servidores públicos, que somente a partir da Constituição de 1988 tiveram a possibilidade de se organizar em sindicatos.

"promover o controle dos sindicatos, pulverizar as negociações coletivas exclusivamente por locais de trabalho e, em consequência, as representações de trabalhadores, as organizações sindicais e, por fim, as próprias negociações coletivas de trabalho. Contudo, os processos de liberalização comercial, privatização e desregulamentação foram temporariamente bloqueados pelo *impeachment* do ex-presidente e perderam seu ímpeto durante o governo interino de Itamar Franco. No âmbito das relações de trabalho, isso refletiu-se no esvaziamento dos projetos em tramitação no Poder Legislativo e no fortalecimento momentâneo do debate entre os atores sociais envolvidos com o tema da reforma trabalhista, a partir da realização do Fórum Nacional de Debates sobre Contrato Coletivo e Relações de Trabalho no Brasil¹⁹" (Krein e Oliveira, 1999, p. 2).

O quadro 2 traz as principais propostas dos atores sociais discutidas durante esse fórum.

QUADRO 2
Proposta do sistema de relações de trabalho (SRT)
Síntese das proposições apresentadas no Fórum Nacional

Linhas básicas	Entidades	Caráter geral da proposta
Reforma global do SRT	CUT, Força Sindical, PNBE (Sinfavea)	<ul style="list-style-type: none"> Rompimento com o sistema corporativo ainda em vigor Adoção de um sistema democrático de relações de trabalho, com base em um regime de liberdade e direitos coletivos Legislação de incentivo e sustento à livre organização e à contratação coletiva Garantia de direitos trabalhistas básicos
Desregulamentação do SRT	Fiesp, CNI, CNA, ABRH (Fenaban)	<ul style="list-style-type: none"> Incremento da negociação coletiva independente de leis de incentivo e sustento Redefinição do padrão, com prevalência do pactuado sobre a lei Rejeição às formas generalizadas de organização institucionais e ênfase na livre negociação e nos acordos coletivos Necessidade de desregulamentação prévia para vigência do CCT Flexibilização dos direitos trabalhistas (leis de mínimos com papel subsidiário)
Reforma pontual do SRT	Contag, CGT, CNTI, CNTM e CNTC	<ul style="list-style-type: none"> Resistência a mudanças estruturais no SRT São praticamente intocáveis a unicidade sindical, a Justiça do Trabalho, bem como seu poder normativo, o juiz classista e o papel do Estado nas relações de trabalho Adeptos do contrato coletivo de trabalho apenas em caso de inevitável mudança do SRT, mas sempre como acréscimo aos institutos vigentes

Fonte: Oliveira e Siqueira Neto, 1996, p. 308.

19. Esse fórum, realizado em 1993, foi promovido pelo Ministério do Trabalho, à época do então ministro Walter Borelli, sendo composto por 11 representantes de entidades empresariais, 11 representantes de trabalhadores e outros 11 provenientes de instituições ligadas à área trabalhista. O fórum chegou a produzir um documento consensual no final de seus trabalhos, que expressava a convicção de seus participantes quanto à necessidade de reformulação do atual sistema de relações de trabalho e a construção de um novo sistema com base na maior liberdade sindical e mais centrado na negociação direta entre os atores sociais. Mas esse aparente consenso não teve efeitos práticos, pois, quando se abordou o conteúdo das questões que precisariam ser alteradas, as divergências logo se explicitaram, revelando a existência de visões profundamente divergentes (Krein e Oliveira, 1999, p. 2).

Por um lado, o debate teve como ponto de partida a discussão em torno da necessidade de adoção, no Brasil, do contrato coletivo de trabalho, que, na verdade, como chama atenção Siqueira Neto,

“tratava-se de uma proposta de mudança de todo o sistema de relações de trabalho (direito individual, sindical, tutelar, administrativo e processual), balizada nos princípios e fundamentos da Organização Internacional do Trabalho (OIT), principalmente aqueles constantes das convenções de 87, 98, 135, 141, 151, 154”²⁰ (Siqueira Neto, 1998b, p. 83).

Por outro lado, o debate teve como contrapartida uma reação contrária às transformações promovidas pela Constituição, através de uma resistência aos direitos trabalhistas constitucionalmente consagrados. No âmbito das relações coletivas, os ataques à regulamentação começaram pela defesa da livre negociação, que nada mais é, nesse caso, do que a defesa da pulverização das negociações sem qualquer instrumento de suporte legal, apostando-se simplesmente no “livre jogo de forças entre as partes” (Dedecca et al., 1997, p. 80).

A partir de então, o debate ficou polarizado entre essas posições, mas, em função da reorientação do “modelo de desenvolvimento” brasileiro, ganha maior expressão a proposição de desregulamentação do atual sistema e de privilegiar a livre negociação. Assim, a modernização das relações de trabalho passa a fazer parte das políticas de enfrentamento de uma economia aberta e competitiva²¹. Com isso, nos anos 90, ocorre um importante deslocamento do debate sobre a reforma da legislação sindical e trabalhista. Enquanto na década de 80 a demanda por um novo sistema de relações de trabalho era formulada e impulsionada pelo movimento sindical na perspectiva de ampliar o espaço de sua atuação e fortalecer o seu papel na regulação do mercado de trabalho, nesta década, especialmente após 1994, a reformulação do sistema de relações de trabalho passaria a fazer parte da agenda de reformas vinculadas à estabilidade econômica e à abertura comercial, ganhando força as teses de flexibilização e desregulamentação defendidas pelos setores empresariais – e assumidas pelo governo federal.

20. As convenções 98, 135 e 154 tratam da representação e negociação coletiva. A Convenção 141 discute o sindicalismo no setor rural e a 151 trata da organização sindical e negociação coletiva no setor público.

21. Segundo Jorge Jatobá, “as políticas de emprego no contexto de uma economia aberta e competitiva são: consolidar a estabilização para garantir o crescimento sustentado; modernizar as relações de trabalho; reduzir os custos não salariais do trabalho; investir na educação e na formação profissional da força de trabalho; e desenvolver programas de geração de emprego e renda destinados aos pequenos e médios empreendimentos formais e informais” (Brasil, Ministério do Trabalho, 1998b).

2 PRINCIPAIS MEDIDAS DO PACOTE TRABALHISTA DO GOVERNO FHC

As iniciativas concretas de alteração do sistema de relações de trabalho apareceriam a partir 1994, relacionando-se, num primeiro momento, com o plano de estabilização econômica (Plano Real) e, posteriormente, com o combate ao desemprego. Essas medidas mostram coerência com o programa mais geral do governo de Fernando Henrique Cardoso, de buscar uma “modernização” da sociedade e da economia brasileira através de inserção competitiva do país no mercado global. Portanto, são medidas que estão no bojo de seu programa mais geral de reformas (do Estado brasileiro, da economia, da Previdência Social etc.). Além disso, a necessidade de flexibilizar é defendida como parte do processo de racionalização produtiva das empresas. Ou seja, a estabilização das relações de trabalho não pôde mais ser sustentada quando a instabilidade dos mercados, o acirramento da concorrência intercapitalista e a incorporação mais rápida do progresso técnico passaram a exigir das empresas uma flexibilidade produtiva compatível com as novas condições de acumulação capitalista (Dedecca, 1997). A discussão da alteração do sistema brasileiro de relações de trabalho passa a ser, então, um elemento do ajuste econômico e da redefinição do papel do Estado na sociedade brasileira.

Nessa perspectiva, uma das principais justificativas, expressadas pelo governo federal – em sintonia com os argumentos empresariais – é a de que o mercado de trabalho, sendo excessivamente regulado, acaba inibindo novas contratações por parte das empresas. O presidente Fernando Henrique Cardoso, por exemplo, entende que uma saída para enfrentar o desafio do desemprego é “tornar mais flexível o conjunto de regras relativas às relações de trabalho, de modo a preservar o número de empregos. Essa flexibilidade deveria possibilitar, por exemplo, que empresas e trabalhadores negociassem livremente um leque tão vasto quanto possível de tópicos, tais como o número de horas extras etc. Deveria resultar também em menores custos para a contratação de trabalhadores” (Folha de S. Paulo, 28/01/96, p. 1-8). Na conferência pronunciada no Colégio do México, o presidente detalha um pouco mais essas propostas e volta a insistir “na diminuição do custo do fator trabalho e nas negociações entre o capital e o trabalho para a flexibilização das relações de trabalhistas, incluindo medidas que dêem maior autonomia aos sindicatos para celebração de contratos coletivos de trabalho” (Folha de S. Paulo, 21/02/96, p. 1-6).

Edward Amadeo, ex-ministro do Trabalho, com uma argumentação mais sofisticada, vai na mesma direção, ao defender que a negociação

coletiva seja reforçada como instância de regulação das relações capital-trabalho. A seu ver, como as negociações coletivas, não são exaustivas, no Brasil, as relações de trabalho são instáveis e não há compromissos sustentáveis entre os atores sociais. Por isso, ele defende a modificação dos elementos básicos do corporativismo para possibilitar uma maior auto-composição dos conflitos. Na sua visão, então,

"o contrato coletivo é o instrumento utilizado para que os objetivos comuns e conflitivos entre as partes sejam negociados. Cabe às partes utilizarem-se exaustivamente desse expediente para chegarem a um denominador comum. Do acordo nasce o compromisso, base para o crescimento da produtividade e, por extensão, da competitividade e dos salários. Enfim, seria o caminho para a preservação e a expansão do emprego, bem como para a melhoria da qualidade dos empregos" (Amadeo, 1998, p. 2-2).

Em síntese, nos últimos anos, cresceu nos organismos oficiais e em diversos setores empresariais representativos uma crítica à rigidez da legislação trabalhista e sindical brasileira, que não se adaptaria à nova realidade de inserção no atual processo de globalização da economia, apontando, assim, para a importância da flexibilização como forma de diminuir o "Custo Brasil" e proporcionar um maior compromisso entre capital-trabalho na busca de mais produtividade e competitividade. Enfim, a flexibilização é entendida como um instrumento de adaptação rápida do mercado de trabalho às mudanças, decorrentes de fatores de ordem econômica, tecnológica ou de natureza diversa.

"A flexibilidade trabalhista consiste na possibilidade da empresa contar com mecanismos jurídicos que permitam ajustar sua produção, emprego e condições de trabalho ante às flutuações rápidas e contínuas do sistema econômico (demanda efetiva e diversificação da mesma, taxa de câmbio, interesses bancários, competência internacional), as inovações tecnológicas e outros fatores que demandam ajustes com rapidez" (Siqueira Neto, 1997, p. 335).

As principais medidas institucionais de mudança no sistema de relações de trabalho são:

2.1 Participação nos lucros ou resultados (PLR)

A legislação sobre a participação nos lucros ou resultados (PLR), introduzida pela Medida Provisória (MP) nº 794, de dezembro de 1994 – que desde então vem sendo sistematicamente reeditada com pequenas alterações –, regulamenta o artigo 7º da Constituição Federal de 1988, assegurando o direito, desvinculado da remuneração, dos trabalhadores participarem nos lucros ou resultados das empresas.

A MP prevê que a participação nos lucros ou resultados seja objeto de negociação entre a empresa, ou sindicato patronal, e uma comissão de representantes da respectiva empresa, ou pelo sindicato da respectiva categoria²². O resultado da negociação deve ser formalizado em um acordo coletivo²³ entre as partes, fixando os direitos de participação, as condições (mecanismos de aferição dos indicadores) e os prazos para o pagamento da PLR. No caso de frustrada a negociação direta, além dos mecanismos tradicionais do direito coletivo brasileiro, a legislação possibilita às partes, em comum acordo, recorrerem à mediação ou à arbitragem pública ou privada²⁴.

O valor da remuneração, fixado em acordo, não sofre qualquer incidência de encargo trabalhista ou previdenciário. A consequência é a

"não inclusão do respectivo valor no cálculo dos direitos trabalhistas (férias, 13º salário etc.) do empregado, assim como a não incidência dos mesmos nas contribuições e outros tributos que tenham como base a sua remuneração (FGTS, contribuição previdenciária etc.)" (Oliveira e Siqueira Neto, 1998, p. 30).

Com a finalidade de não substituir a remuneração do trabalho, determina-se que a periodicidade mínima para o pagamento da PLR seja de seis meses.

Apesar de a PLR ser uma reivindicação histórica do sindicalismo, os termos atuais da medida provisória estão contribuindo para flexibilizar o padrão das relações de trabalho no Brasil, principalmente com relação aos seguintes aspectos:

- A pulverização das negociações no nível da empresa, isto é, os acordos em torno da PLR estão contribuindo para descentralizar e deslocar as negociações do âmbito geral da categoria para o específico das empresas;
- A instituição do salário variável significa que parte da remuneração do trabalhador passa a ser condicionada ao seu desempenho e ao da empresa. Nesse sentido, a participação nos lucros e resultados pode ser um mecanismo que leva o trabalhador a

22. A possibilidade da participação do sindicato na negociação da PLR foi introduzida a partir de agosto de 1997, após o Supremo Tribunal Federal (STF) conceder uma liminar – em dezembro de 1995 –, impetrada pela CNM/CUT, Contag e CNQ/CUT (Adin 1.361-1). Até o momento, não houve julgamento do mérito dessa liminar. Nas últimas edições da MP, já se prevê a possibilidade de a PLR ser negociada por uma comissão de trabalhadores da empresa ou pelo sindicato. Com isso, a legislação regulamenta o que está acontecendo na prática, que são as negociações no âmbito das categorias (bancários e gráficos de São Paulo, por exemplo).

23. O acordo coletivo será depositado no Ministério do Trabalho.

24. A mediação tem o papel de facilitar o acordo entre as partes, enquanto a arbitragem tem a função de escolher uma entre as diversas propostas apresentadas pelas partes, que deverá ser acatada, se esse for o caminho escolhido.

assumir como sua a competitividade da empresa no mercado e a ajustar-se com maior facilidade aos chamados novos métodos de gerenciamento da produção e do trabalho;

- O estímulo à constituição de uma comissão de negociação por empresa pode abrir caminho – numa futura reforma da legislação sindical – para a criação do sindicato por empresa.

A medida provisória da PLR, editada no apagar das luzes do governo Itamar Franco, fez parte da estratégia de viabilizar “legalmente uma passagem de dinheiro das empresas para os seus empregados a um custo baixíssimo, sob o ponto de vista trabalhista” (Oliveira e Siqueira Neto, 1998, p. 30) e de inibir reajustes salariais que pudessem comprometer, na visão do governo, o plano de estabilização, possibilitando, ao mesmo tempo, uma margem de manobra para as empresas atenderem às reivindicações dos trabalhadores.

Dois aspectos fundamentais para implementar a negociação, entretanto, foram omitidos: a medida provisória não garante o acesso do sindicato ou da comissão negociadora às informações da empresa (faturamento, lucro, venda, projetos, produção, metas etc.) e também não assegura a estabilidade no emprego dos membros da comissão de negociação.

2.2 Política salarial: desindexação salarial

Em 1995, o governo federal editou a medida provisória do Plano Real (reeditando-a inúmeras vezes depois), que, entre outros aspectos, dispõe sobre a desindexação salarial e o efeito suspensivo dos dissídios coletivos, sob a justificativa de incentivar a “livre negociação” entre as partes para se chegar a acordos coletivos. Por um lado, a MP extingue os mecanismos de reajuste salarial oficial (política salarial), atribuindo às partes a possibilidade de negociarem os reajustes no âmbito de cada categoria profissional ou econômica e, ao mesmo tempo, proíbe a inclusão, nos acordos e convenções, de cláusulas de reajuste ou correção automática dos salários vinculadas a qualquer índice de preços.

Com a preocupação de não possibilitar nenhum nível de indexação – limitando ainda mais, portanto, a possibilidade de negociação –, a MP prevê também que “nas revisões salariais na data-base anual, serão deduzidas as antecipações” e “qualquer aumento salarial, a título de produtividade, deverá estar amparado em indicadores objetivos”. Por outro lado, facilita a adoção do efeito suspensivo. “O recurso interposto de decisão normativa da Justiça do Trabalho terá efeito suspensivo, na medida e extensão conferidas em despacho do presidente do TST” (MP 1.356,

1996), o que desencadeia uma tendência de uniformização nas decisões dos dissídios coletivos de natureza econômica. A MP prevê ainda procedimentos de mediação pública ou privada antes do ajuizamento do dissídio coletivo.

Na prática, essa MP determina o fim da política salarial, ao não prever reajustes de salários a partir da ação reguladora do Estado. A introdução da “livre negociação” – condicionada à desindexação dos salários – significa que as categorias mais organizadas e com maior poder de pressão poderão conquistar reajustes diferenciados em comparação com as categorias mais frágeis, do ponto de vista de sua organização, o que deverá levar a uma diferenciação dos rendimentos entre os trabalhadores e (com os sindicatos fragilizados em função do atual contexto econômico e político) também à perda do poder de compra dos salários²⁵. Enfim, são medidas adotadas no contexto da viabilização do plano de estabilização, que, portanto, procuram subordinar a negociação coletiva à política econômica de controle da inflação.

2.3 Denúncia da Convenção 158 da OIT

A Convenção 158 da OIT estabelece normas que limitam o poder absoluto do empregador para efetuar demissões. Por força de seus dispositivos, tanto a dispensa individual como a coletiva precisam preencher determinados requisitos de procedimentos (direito de defesa, tentativa de reversão das dispensas coletivas, envolvimento das autoridades locais na tentativa de reversão total ou parcial dos cortes coletivos), para alcançar a regularidade jurídica.

O governo brasileiro chegou a ratificar a Convenção 158, em janeiro de 1995. Mas, após dez meses de vigência, ele próprio denunciou-a, provocando a retirada dessa norma pública internacional do direito brasileiro, por meio do Decreto 2.100/96, do Poder Executivo. A justificativa era que a convenção estava tumultuando as relações de trabalho, através de decisões judiciais com entendimentos distintos, e de que havia incompatibilidade entre o teor da norma e o novo contexto econômico de globalização.

25. Uma pesquisa de Oliveira e Siqueira Neto (1998) junto a oito categorias profissionais do Estado de São Paulo demonstra que todas elas perderam durante o Plano Real, sendo que os menos prejudicados foram os metalúrgicos e bancários. As categorias que mais perderam cláusulas foram a dos trabalhadores na construção civil e no transporte urbano.

"Ambas as alegações não demonstram seriedade, tanto porque o judiciário certamente pacificaria uma tendência predominante, quanto porque nenhum outro país ratificou a convenção e a denunciou posteriormente" (Freitas, 1998, p. 10).

Com a denúncia da Convenção 158, prevaleceu a legislação em vigor no Brasil, reforçando uma tendência histórica de insuficiência de mecanismos inibidores da dispensa imotivada²⁶. Assim, a única legislação do país que restringia o poder absoluto do empregador desconstituir a relação de emprego não atingiu sequer um ano de vigência formal.

A denúncia relaciona-se com o programa geral de reformas proposto pelo governo FHC à sociedade brasileira. Ela tinha três objetivos bem claros: preparar o caminho para a quebra da estabilidade dos servidores públicos e facilitar a demissão de trabalhadores das estatais, em função do programa de privatizações; reforçar um cenário de subordinação das negociações coletivas à política de combate à inflação; e, por fim, preparar o caminho das privatizações. Enfim, trata-se de mais uma medida que aumenta a precarização do mercado de trabalho brasileiro.

2.4 Cooperativas profissionais

As cooperativas profissionais foram viabilizadas através de uma lei aprovada pelo Congresso Nacional, em 1994, permitindo que os trabalhadores se organizem para prestar serviços e executem o trabalho dentro de uma empresa, sem que isso caracterize vínculo empregatício. Assim, os trabalhadores deixam de ser empregados e tornam-se "sócios" de uma cooperativa. Como "sócios", eles não possuem registro em carteira de trabalho e, portanto, não têm assegurados os direitos trabalhistas básicos, como férias, 13º salário, descanso semanal remunerado e Previdência Social. Também não têm assegurados os benefícios da contratação coletiva, pois já não são membros de uma categoria profissional ou econômica. Apesar de o projeto pretender responder a uma demanda dos setores populares que vinham desenvolvendo experiências de organização de cooperativas – pois a existência do vínculo empregatício entre os cooperados e as cooperativas acabava deturpando o sentido solidário que deveria ter a empreitada²⁷ –, a Lei 8.949 teve como "efeito colateral" uma verdadeira avalanche de iniciativas empresariais de criação de cooperativas "fantasmas". Para as empresas, a lei foi uma ótima oportunidade de

26. Depois da criação do FGTS, em 1966, não há, no Brasil, mecanismos que inibam a dispensa imotivada dos trabalhadores.

27. Quem salsse da cooperativa poderia entrar com uma ação judicial e "cobrar seus direitos trabalhistas", acarretando imensas dificuldades financeiras para a associação.

contratar sem pagar encargos e, assim, reduzir seus custos. Portanto, apesar de não ser uma iniciativa do Executivo²⁸, tal legislação está contribuindo para flexibilizar o mercado de trabalho e reduzir o chamado "Custo Brasil".

Nos últimos tempos, o uso da lei das cooperativas não deve ter crescido com a mesma intensidade dos primeiros anos devido à existência de controvérsias jurídicas em relação às situações em que se admite a sua utilização. Em alguns casos, quando se caracteriza o vínculo trabalhista, a Justiça do Trabalho tem reconhecido a condição de empregado, determinando o pagamento dos direitos inscritos na lei e convenção coletiva.

2.5 Contratação por tempo determinado

A principal argumentação do Poder Executivo, ao apresentar a proposta de contrato por tempo determinado, inspirada numa iniciativa do Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo, foi de que se tratava de uma medida para tentar combater o agravamento do desemprego. O que se pode verificar nos próprios objetivos do governo, ao modificar as regras para o contrato por prazo determinado, ou seja,

"ampliar os postos de trabalho, com redução de encargos sociais e custos para as empresas, incluir no mercado formal de trabalho parcela dos trabalhadores que, assalariados sem carteira assinada, não possuem seus direitos trabalhistas assegurados, e estimular a negociação coletiva como um dos pilares mais importantes do processo de modernização das relações trabalhistas" (Brasil, Ministério do Trabalho, 1998a, p. 9).

A lei estabelece a possibilidade de a empresa contratar trabalhadores (desde que amplie o quadro de pessoal) por tempo determinado – um período de até 24 meses²⁹ –, através de negociação coletiva com a participação do sindicato. Em contrapartida, e para facilitar a contratação, propõe-se uma redução de custos do trabalho, através do corte de 50% das contribuições patronais ao Serviço Social da Indústria (Sesi), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), Serviço Social do Comércio (Sesc), Serviço Nacional de Aprendizagem de Transportes (Senat), Serviço Brasileiro de Apoio às Micros e Pequenas Empresas (Sebrae), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), salário-educação e financiamento do seguro de acidente de trabalho; redução do valor da alíquota do

28. A iniciativa do projeto de lei foi de deputados de esquerda.

29. Através de medida provisória, editada em junho de 1999, o governo ampliou de 18 para 36 meses o prazo de benefícios tributários para o empregador (Folha de S. Paulo, 05/06/1999).

depósito do FGTS de 8% para 2%; dispensa do pagamento de aviso prévio e da multa de 40% do FGTS, quando da rescisão do contrato de trabalho por motivo de demissão pelo empregador; e introdução do mecanismo de banco de horas, o que possibilita eliminar o pagamento de horas extras.

A lei também limita a utilização da força de trabalho por tempo determinado em 50%, para empresas com até 50 empregados, 35%, para as que empregam entre 50 e 199 trabalhadores, e 20%, para aquelas com mais de 200 funcionários. Além da redução fiscal, as empresas que admitirem pessoal nos termos da lei terão preferência no acesso a créditos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

A essência do projeto é a de desvincular o contrato por prazo determinado da natureza dos serviços prestados ou das atividades da empresa, generalizando o emprego dessa forma diferenciada de contratação, inclusive no tempo e no espaço.

A realidade tem evidenciado que o problema do emprego não se resolve somente no âmbito do mercado de trabalho, mas está vinculado à possibilidade de ampliar a produção e o investimento com políticas de inclusão social, ou seja, os determinantes do desemprego estão nos fundamentos econômicos e políticos (Pochmann, 1999; Baltar, 1996). Além disso, como ressaltou Edward Amadeo, antes de ter sido ministro do Trabalho,

"essa proposta não tem qualquer compromisso com a melhoria da qualidade do emprego. Apenas o trabalhador que poderia estar no setor 'informal' (sem encargos e sem custo de demissão) agora passa a ter um emprego 'formal' (sem encargos e sem custo de demissão). Fica, assim, consagrada na lei a segmentação do mercado de trabalho (...). Os efeitos sobre a ampliação da precarização e da desigualdade do mercado de trabalho nacional seriam enormes e um fracasso, enquanto medida voltada para o aumento do emprego, como já demonstrou a experiência de vários países europeus e latino-americanos" (Amadeo, 1996, p. 2-2).

Outro problema dessa proposta é que a redução das contribuições sociais (Incrá, FGTS, salário-educação e seguro de acidente de trabalho) estaria, na verdade, fragilizando as políticas públicas que têm sua fonte de financiamento vinculada a essas contribuições, tais como educação, seguridade, reforma agrária e habitação. Por exemplo, 99,3% da receita do Incra estão vinculados à contribuição advinda da folha de pagamento. A redução do depósito do FGTS implica uma queda razoável da única fonte de financiamento dos programas públicos de habitação e saneamento para a população de baixa renda (Freitas, 1998).

Na prática³⁰, existem resistências e problemas para a difusão do contrato por tempo determinado. Há controvérsias em relação à constitucionalidade da referida lei³¹. Com receio de acumular um passivo trabalhista no futuro, as empresas preferem não utilizar esse tipo de contratação. Há também uma oposição de grande parte dos sindicatos em negociar esse tipo de contrato, pois, na sua avaliação, a referida lei precariza o trabalho e cria uma divisão entre os empregados de uma mesma empresa, já que um grupo de trabalhadores será de "segunda classe", sem contar com vários direitos trabalhistas básicos. Além disso, a lei prevê que esse tipo de contratação seja feito apenas em empresas com suas responsabilidades tributárias em dia.

2.6 Banco de horas³²

O mecanismo de banco de horas foi introduzido na mesma legislação que trata da contratação por tempo determinado, alterando o artigo 59 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), com a finalidade de impedir a demissão de trabalhadores, ao possibilitar ao empregador um uso mais flexível da jornada de trabalho. O Ministério do Trabalho é bastante explícito nesse sentido, quando afirma que o objetivo do que está sendo chamado de banco de horas é "flexibilizar a jornada de trabalho", ao criar um

"sistema de compensação de horas extras mais flexível, que poderá ser estabelecido através de negociação coletiva entre as empresas e os seus empregados com a participação do sindicato, podendo abranger todas as modalidades de contratação, ou seja, todos os trabalhadores" (Brasil, Ministério do Trabalho, 1998a, p. 9).

Com isso, a jornada poderá ultrapassar as atuais 44 horas semanais sem que o trabalhador receba o pagamento de horas extras, desde que haja compensação dessas horas ao longo do período de um ano³³, o que

30. Por enquanto, o projeto não tem obtido sucesso. Segundo o Ministério do Trabalho, em 1998, somente 15,8 mil pessoas foram empregadas nessa modalidade de contratação (Folha de S. Paulo, 05/06/1999).

31. A brecha jurídica que permite contestação legal é a diferenciação de rendimentos entre trabalhadores de uma mesma função dentro da empresa. Qualquer trabalhador pode solicitar isonomia nos rendimentos e demais direitos trabalhistas por exercer a mesma função de outro trabalhador.

32. Antes de aprovada a legislação referente à compensação das horas extraordinárias, houve acordos por empresas, particularmente em São Bernardo do Campo, no ABC paulista, que combinavam redução da jornada com um sistema de compensação, na época batizado de banco de horas. Esses acordos também previam limites mínimos e máximos de jornada semanal.

33. Na legislação anterior, a compensação deveria acontecer no decorrer da semana. Pela Lei 9.601/98 introduziu-se o banco de horas, prevendo que a compensação acontecesse num período de quatro meses. Mas, a partir de agosto de 1998, o prazo de compensação foi estendido para um ano (MP 1.709/98).

pode afetar negativamente a remuneração do trabalhador, já que as horas extras deixam de ser pagas e passam a ser compensadas nos períodos de baixa produção.

A partir da adoção dessa medida,

“a empresa passa a controlar o tempo do empregado conforme suas necessidades de produção; assim, num momento de pico, a jornada semanal é ampliada (horas normais mais horas suplementares), num momento de refluxo, a jornada semanal é reduzida. A proposta livra a empresa de contratar novos empregados no máximo da produção, inviabilizando o aumento de postos de trabalho e, no mínimo, mantendo os altos níveis de desemprego” (Freitas, 1998, p. 3-4).

2.7 Limite da ação fiscalizadora do Ministério do Trabalho

A Portaria 865/95, do Ministério do Trabalho, sob a justificativa de estimular a negociação coletiva, instruiu a fiscalização do órgão a comunicar o Ministério Público do Trabalho quando encontrar algum conflito entre a legislação e as cláusulas do contrato coletivo de trabalho, em vez de multar a empresa. A portaria anula a ação dos fiscais do trabalho na proteção e garantia de direitos constantes em acordos e convenções, seguindo-se simplesmente pela legislação (Freitas, 1988, p. 9). Ou seja,

“subordina a lavratura de auto de infração por parte do fiscal do trabalho, nos casos de incompatibilidade entre as cláusulas referentes às condições de trabalho pactuadas em convenção ou acordo coletivo e a legislação, à consideração do delegado regional do trabalho. Com isso, flexibilizou-se a atuação fiscalizadora para contemplar eventuais desregulações temporárias negociadas” (Oliveira e Siqueira Neto, 1998, p. 31).

A portaria também permite que sejam negociados direitos fixados na legislação através de acordos ou convenções, como aconteceu, por exemplo, no caso do contrato por tempo determinado acertado entre o Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), em 1997, que forneceu as bases para formular uma legislação estabelecendo o contrato por tempo determinado (Lei 9.601/1998).

2.8 Limitação do número de dirigentes sindicais no serviço público

Através do Decreto 2.066/96, o governo limitou o número de dirigentes sindicais de associação de classe no setor público. Nessa perspectiva de procurar limitar e regulamentar a atividade sindical, o governo também estabeleceu punições aos servidores que participassem de movimentos grevistas ou paralisações, com base na definição do TST, segundo a qual os funcionários públicos só teriam direito de realizar greve a partir de uma regulamentação do preceito constitucional, o que não ocorreu até agora. Essas medidas evidenciam, assim como ficou claro na greve dos petroleiros, uma postura de procurar sufocar qualquer resistência às iniciativas governamentais. Os fatos mostraram – exceto durante a paralisação dos servidores das universidades, em 1998 – que o governo não primou pela postura de negociação e valorização dos servidores públicos. Pelo contrário, responsabilizou-os por muitas das dificuldades enfrentadas pelo Estado brasileiro³⁴.

2.9 Salário mínimo: sem índice de reajuste

Em abril de 1997, o governo, junto com a Medida Provisória 1906/97, que fixou o valor do salário mínimo em R\$ 120,00, desvinculou o reajuste do piso salarial de qualquer índice de inflação. Ao mesmo tempo, estabeleceu uma tabela de reajustes para o mínimo previdenciário, também desvinculada da reposição salarial ou de índices de custo de vida. O nível de reajuste do salário mínimo passou a ser definido pelo governo federal, no mês de maio de cada ano, sem a referência de um índice de comportamento dos preços na economia.

Essa medida tem um efeito indireto sobre o processo de negociação coletiva, pois o reajuste e valor do salário mínimo servem de referência, historicamente, no Brasil, tanto para os salários de base dos trabalhadores não-organizados em sindicatos como para os pisos salariais das categorias organizadas. Além disso, tem efeito direto sobre o valor da remuneração de pensões e aposentadorias, fazendo com que haja um achatamento do seu poder de compra.

34. A implementação da reforma administrativa e o não-reajuste dos salários nos cinco anos de governo de Fernando Henrique Cardoso expressa bem o nível da relação do Executivo com o conjunto dos servidores.

2.10 A questão da ultra-atividade dos acordos

Através da Medida Provisória 1.620/98, o governo está tentando alterar a Lei 8.543/92 (parágrafos 1º e 2º), que trata da política salarial e da livre negociação coletiva. Essa legislação estabelece, nos seus parágrafos 1º e 2º, que os acordos coletivos valem para todos os funcionários da mesma empresa e só podem ser modificados por outro acordo, prevendo ainda que as condições de trabalho e cláusulas salariais, inclusive os aumentos reais, serão fixados em contrato, convenção ou acordo, observada a produtividade ou lucratividade da empresa.

Na prática, isso representa a adoção da ultra-atividade das cláusulas do acordo ou convenção até a sua modificação por outro acordo. Em outros termos, altera as restrições estabelecidas pelo princípio da anualidade da data-base. A revogação dos dois primeiros parágrafos, através da MP 1.620, significa que os acordos têm data limite de validade. Se não houver renovação do acordo, na data-base, as cláusulas perdem a validade e deixam de fazer parte do contrato individual de trabalho. Entretanto, o ministro Marco Aurélio, do Supremo Tribunal Federal (STF), suspendeu, em 02/07/98, os efeitos do artigo 19 daquela MP, que revogava as normas dos parágrafos 1º e 2º, através da concessão de uma medida liminar a uma ação impetrada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Marítimos, Aéreos e Fluviais (Ação Direta de Inconstitucionalidade – Adin 1.849). A parte da lei que estava suspensa passou a valer imediatamente. Essa liminar ainda será julgada pelo plenário do STF, mas o episódio revela a preocupação do Poder Executivo em flexibilizar as cláusulas dos acordos coletivos de trabalho, ou seja, forçar o entendimento de que as cláusulas do acordo coletivo só valem no período de sua própria vigência.

2.11 Trabalho em tempo parcial (menos de 25 horas semanais)

A Medida Provisória 1.709/98, que faz parte do pacote trabalhista anunciado pelo governo no segundo semestre de 1998, regulamentou o trabalho parcial, admitindo uma jornada de até 25 horas semanais, em que “o regime de tempo parcial será feito mediante opção dos atuais trabalhadores, manifestada perante a empresa ou na contratação de novos empregados”. O salário e os demais direitos trabalhistas são determinados conforme a duração da jornada semanal trabalhada. Por exemplo: se o indivíduo trabalhar somente uma hora por dia e ganhar um salário mínimo, ele receberá R\$ 16,80 no final do mês. Caso trabalhe 25 horas

semanais, isso significa que seu salário cairá 40% em relação ao ordenado integral. As férias e os demais direitos trabalhistas são proporcionais à jornada de trabalho. Portanto, a MP acaba com o direito constitucional do trabalhador ter, pelo menos, 30 dias de férias por ano trabalhado. Nesse caso, o período de descanso pode ser reduzido para oito dias por ano.

Não há qualquer limite para se utilizar essa forma de contrato de trabalho. A MP também não prevê a participação do sindicato³⁵ na negociação da jornada parcial, que pode ser adotada por adesão da empresa ou por “opção” individual do trabalhador.

2.12 Suspensão do contrato de trabalho

A suspensão do contrato de trabalho por um período indeterminado³⁶, prevista pela Medida Provisória 1.726/98, está vinculada a um processo de qualificação ou (re)qualificação profissional do trabalhador, desde que negociada entre o sindicato dos trabalhadores e a empresa, e com a aquiescência formal do empregado. As principais medidas que acompanham a suspensão do contrato de trabalho são:

- a) durante o período de suspensão do contrato, o trabalhador terá direito a uma “bolsa qualificação” idêntica ao seguro-desemprego. No mesmo período, é facultado ao empregador conceder uma ajuda compensatória mensal, sem natureza salarial;
- b) a empresa fica comprometida a oferecer um curso de qualificação nesse período;
- c) o trabalhador continuará recebendo o ticket-alimentação, através do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT);
- d) caso seja demitido após o término da suspensão do contrato, o trabalhador tem direito a receber as verbas rescisórias e multa no valor correspondente a um salário;
- e) no caso de demissão, o trabalhador pode inscrever-se no programa de seguro-desemprego e receber, pelo menos, mais um mês do benefício;
- f) o empregado deve ser requalificado no período em que tiver seu contrato de trabalho suspenso, mas, caso retorne ao emprego, voltará para a mesma função e com o mesmo salário (Oliveira e Siqueira Neto, 1998).

35. Quanto à não-participação sindical, há uma controvérsia jurídica, pois estaria ferindo o artigo 8º da Constituição.

36. Até junho de 1999, a suspensão do contrato, criada pela Medida Provisória 1.726/98, limitava-se ao período de dois a cinco meses.

A MP não garante que, durante o período de suspensão do contrato de trabalho, sejam considerados o depósito do FGTS, a contagem de tempo para efeito de aposentadoria, o 13º salário e as férias.

3 BREVE ANÁLISE DO CONJUNTO DE MEDIDAS GOVERNAMENTAIS

O conjunto das medidas citadas anteriormente contribui para alterar as relações de trabalho, pois modifica direitos existentes na legislação e o próprio papel do Estado na sociedade, particularmente no âmbito do conflito entre capital e trabalho, assim como indica novas perspectivas e limitações para o processo de negociação coletiva e, conseqüentemente, à ação e organização sindical. Essas medidas, como assinalado ao longo deste texto, apesar de serem pontuais, caminham na direção de flexibilizar e desregulamentar direitos; ao mesmo tempo, pulverizam ainda mais as negociações, fragilizando os sindicatos justamente numa conjuntura de desemprego elevado.

As medidas que flexibilizam direitos adquiridos referem-se às cooperativas profissionais, à contratação por tempo determinado, ao contrato parcial, à suspensão do contrato, ao banco de horas, à denúncia (desistência) da Convenção 158 da OIT, ao fim do reajuste do salário mínimo e ao afrouxamento da fiscalização dos acordos. Tratam-se de iniciativas que contribuirão para acentuar uma segmentação do mercado de trabalho, gerando, dentro de um mesmo espaço, trabalhadores de duas categorias: os que têm todos os direitos assegurados e os que têm uma relação de trabalho mais precária. Ou seja, as medidas acentuam a diferenciação entre os trabalhadores que possuem contrato integral e por tempo indeterminado, os que têm contrato por tempo determinado, contrato parcial e temporário e, ainda, os que tiveram seus contratos suspensos.

O reforço da “livre negociação” – ou da negociação autônoma entre capital e trabalho – é um dos objetivos anunciados pelo governo com várias medidas. Essa posição evidenciou-se nas medidas provisórias que acabaram com a política salarial e introduziram a participação nos lucros ou resultados (PLR) e a suspensão temporária do contrato, a lei sobre o banco de horas e o contrato por tempo determinado. Mas, na prática, esse objetivo de fortalecer a livre negociação apresenta limites: a negociação aparece condicionada à estabilidade econômica, ao proibir cláusulas de reajuste automático de salários e, principalmente, ao não proporcionar garantias fundamentais para sua efetivação. Entre as garantias não asseguradas destacam-se o não-acesso às informações econômicas (por exemplo, para negociar a PLR), a não-garantia legal para o trabalhador poder

organizar-se sindicalmente a partir do local de trabalho e a ausência de mecanismos que inibam a dispensa imotivada (agravada com a denúncia da Convenção 158 da OIT).

O limite para uma negociação mais autônoma fica evidente com a adoção de medidas que significam amarras à ação e organização sindical e à negociação coletiva. Entre elas destacam-se a denúncia da Convenção 158 da OIT, a limitação do número de dirigentes sindicais no setor público, a participação limitada do sindicato na negociação da PLR – fortalecendo a negociação por empresa, em detrimento da negociação por categoria profissional –, a queda da ultra-atividade das cláusulas acordadas e o veto a uma lei de anistia aos petroleiros³⁷ (posteriormente, em junho de 1998, o governo sancionou uma lei de anistia parcial)³⁸.

Essas medidas indicam o reforço dos aspectos restritos da ação e organização sindical, dando maior ênfase às liberdades negativas. Apesar de assumirem demandas históricas de uma parte significativa do movimento sindical (CUT e Força Sindical), as proposições não favorecem a possibilidade de afirmação do sindicalismo nem impulsionam os mecanismos que dão sustentação ao exercício da liberdade sindical, ampliando as possibilidades de negociação e contratação entre os atores sociais. O reforço à “livre negociação” também é comprometido com a fragilização do poder sindical, a partir da flexibilização da alocação, extensão e remuneração do trabalho, num contexto de crescente desestruturação do mercado de trabalho.

A fragilização sindical acontece, apesar de o artigo 8º da Constituição garantir a obrigatoriedade da presença do sindicato nas negociações coletivas e algumas medidas (contrato por tempo determinado, suspensão do contrato e banco de horas) também preverem que sua efetivação necessite do aval do sindicato.

“Além disso, as críticas e mudanças na legislação trabalhista estão sendo feitas em um momento em que há um claro desprestígio da proteção social, da solidariedade e dos valores coletivos, além do questionamento do sindicato como ator social e do papel do Estado como ente organizador e regulador de diferentes interesses sociais” (Krein e Oliveira, 1999, p.26).

37. Num primeiro momento, o governo vetou uma lei, aprovada pelo Congresso Nacional, que anistia os petroleiros (demitidos) e seus sindicatos das pesadas multas concedidas pelo TST. Depois, em função de pressões da OIT, que julgou a condução do governo na greve da categoria, em maio de 1995, como um atentado à organização sindical, negociou-se uma nova anistia, que ficou restrita ao não-pagamento da multa.

38. Essa prática de colocar amarras à ação sindical é extensiva ao Poder Judiciário, que estabelece pesadas multas em caso de continuidade da greve, após a promulgação da sentença, e limita a arrecadação da taxa confederativa e da taxa negocial somente junto aos sócios das entidades.

Por exemplo, ao não estabelecer uma política salarial e não garantir um índice de reajuste do salário mínimo, o governo está contribuindo para que as categorias de menor poder de mobilização tenham menores reajustes salariais e, portanto, favorecendo uma maior diferenciação salarial entre os ocupados. A política salarial, e particularmente o salário mínimo, sempre foram, e ainda são, para as categorias com menor poder de mobilização, uma referência importante para determinar a remuneração e generalizar muitas conquistas³⁹.

Outra característica comum das medidas anunciadas é a justificativa oficial de que têm a finalidade de enfrentar o crescente problema do desemprego⁴⁰. As medidas e propostas incluídas no pacote trabalhista de agosto e novembro de 1998 (quadro 3) são justificadas como proposições para enfrentar o desemprego crescente. Ou seja, o governo federal compreende os fatores institucionais ligados à organização e ao funcionamento do mercado de trabalho como o cerne da questão do emprego⁴¹. É uma posição que destaca, na discussão, as medidas que facilitam o ajuste do nível de emprego via mercado de trabalho, em vez de, neste momento, se implementar a elevação do nível de produção e, conseqüentemente, o crescimento econômico.

O conjunto dessas medidas prevê modificações das relações contratuais⁴². Nos setores sindicais, especialmente no campo da CUT, há discordâncias em relação a essa forma de ver o problema, pois os discordantes enfatizam que a questão do dinamismo do emprego não depende de uma redução do custo do trabalho, mas do crescimento do consumo, do investimento e das exportações. Em síntese, a discussão das medidas necessárias para enfrentar o desemprego, assim como a definição de um sistema de relações de trabalho e sua relação com esse problema social são objeto de controvérsia, dependendo da visão de sociedade e de desenvolvimento dos atores sociais.

39. Há vários estudos (Souza, 1980; Baltar e Dedecca, 1991) que indicam que o salário mínimo e as políticas salariais têm, historicamente, um importante papel na forma como foi distribuída a renda na sociedade brasileira.

40. Por exemplo, o contrato temporário, o banco de horas, o incentivo às cooperativas profissionais e todas as medidas e propostas do pacote trabalhista, anunciadas em agosto e novembro de 1998, foram apresentadas como formas de enfrentar o problema do desemprego.

41. Trata-se de uma posição assumida pelos principais organismos internacionais (Fundo Monetário Internacional – FMI, Banco Mundial e Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE), na qual se indicam o custo da mão-de-obra e a rigidez do mercado de trabalho como obstáculos à geração de empregos (Weller, 1998).

42. Como já foi dito, a posição do governo é compartilhada pelo empresariado. Segundo a Confederação Nacional da Indústria (CNI), por exemplo, “o acirramento da concorrência internacional, a globalização da produção e as profundas mudanças na tecnologia e nos sistemas de gestão obrigam as empresas a buscarem custos unitários do trabalho mais baixos e maior flexibilidade para se adaptarem a um ambiente em permanente mutação” (CNI, 1997, p. 20).

Entre as diversas iniciativas tomadas pelo governo, a de maior impacto no processo de negociação coletiva e que também está atingindo a organização sindical é a da participação nos lucros ou resultados (PLR). Apesar de sua extensão ainda ser relativamente pequena no conjunto da economia e de sua negociação ser frágil⁴³, a PLR está contribuindo para deslocar a negociação para o âmbito da empresa e, com isso, desprestigiando as convenções coletivas por categoria. Num processo centrado na empresa, a pauta patronal chega à mesa de negociação, vinculando o valor da PLR às metas de produção, venda, produtividade, adoção de programas de qualidade total e assiduidade. Isso adquire maior importância, em função do peso crescente que a PLR tem na remuneração final do trabalhador, além de constituir uma alternativa à extinção da política salarial, possibilitando algum ganho de remuneração sem reajuste dos salários.

Outra medida que vem sendo utilizada pelas empresas é a contratação temporária. Com a ampliação da possibilidade de sua utilização (tanto em relação aos setores quanto ao próprio tempo de duração), tornou-se um atrativo para que as poucas admissões que venham a ocorrer sejam feitas, preferencialmente, através de um contrato desse tipo.

Mas há outras medidas que encontram dificuldades para serem colocadas em prática. É o caso do contrato por tempo determinado, da suspensão do contrato e do banco de horas. As principais razões disso estão na sua incompatibilidade com a legislação ordinária e constitucional em vigor⁴⁴ e na resistência empreendida pelos trabalhadores e seus sindicatos, principalmente as que necessitam de negociação para serem efetivadas.

43. De acordo com estudo realizado pelo DIEESE (1998) sobre PLR, a grande maioria dos acordos tratam de abonos salariais.

44. Setores empresariais estão receosos de que algumas medidas sejam revertidas no Poder Judiciário e acabem gerando um grande passivo trabalhista para a empresa.

QUADRO 3
Propostas e projetos de lei para a reforma trabalhista em debate no Congresso Nacional, 1998

Reformulação da organização sindical (PEC 623 – alteração do artigo 8º da Constituição)	<ul style="list-style-type: none"> • fim da unicidade e, portanto, do monopólio de representação sindical • fim do imposto sindical e qualquer taxa compulsória • liberdade de criação de novos sindicatos, inclusive por empresa
Contribuição negocial (Projeto de lei 3.003/97)	<ul style="list-style-type: none"> • substituição das atuais taxas de contribuição (sindical, confederativa e assistencial) por uma taxa negocial • valor definido pela assembléia dos beneficiados pelo contrato coletivo • cobrança, inclusive para os não sócios, em folha de pagamento
Reformulação do papel da Justiça do Trabalho e novas formas de solução de conflitos (PEC 623, que altera o artigo 114º da Constituição)	<ul style="list-style-type: none"> • manutenção do poder normativo da Justiça do Trabalho • a Justiça do Trabalho pode estabelecer as normas econômicas, desde que seja solicitada, em comum acordo, pelas partes • ajuizamento de dissídio, de forma unilateral ou pelo Ministério Público do Trabalho, em caso de haver lesão ao interesse público • a ação individual deverá ser precedida de tentativa extrajudicial de conciliação e mediação
Legislação de transição (PEC 623)	<ul style="list-style-type: none"> • os atuais instrumentos de negociação coletiva ficam prorrogados por 12 meses • as garantias sindicais e a transição serão reguladas por lei o Executivo compromete-se a enviar um projeto ao Congresso Nacional, no prazo de 120 dias
Comissões de conciliação prévia PL 4.694/98	<ul style="list-style-type: none"> • as empresas com mais de 50 empregados deverão compor uma comissão de conciliação • a comissão funcionaria de forma paritária.
Projeto de lei 1.802/96 (Lei antigreve)	<ul style="list-style-type: none"> • trabalha com o conceito de abusividade • estabelece multas elevadíssimas se descumprida a lei • condiciona a revogação da multa ao compromisso de não realização de nova greve por um período de cinco anos
Trabalho rural: contrato coletivo de safra	<ul style="list-style-type: none"> • é o contrato por tempo determinado na agricultura; estabelece a não obrigatoriedade de carteira assinada, mas define alguns direitos mínimos, tais como jornada de oito horas diárias, remuneração mínima de R\$10,00 do trabalho por dia de e o desconto previdenciário
Cláusula de garantia de emprego com a redução de 8% para 2% do FGTS	<ul style="list-style-type: none"> • a medida propõe que seja negociada, via acordo ou convenção coletiva, a redução de 8% para 2% do FGTS, em troca da garantia de emprego e da preservação de postos de trabalho por um prazo determinado

Fonte: Diap, 1998 e Repórter Fecesp, 1998. Elaboração própria.

No seu conjunto, as iniciativas indicam tanto a flexibilização quanto a desregulamentação pontual da legislação trabalhista. Por enquanto, não há resultados satisfatórios quanto à eficácia dessas iniciativas na criação de empregos⁴⁵. Mas, com elas, dado o contexto de crise econômica e reorganização produtiva, avança-se para uma maior precarização e desestruturação do mercado de trabalho brasileiro (Pochmann, 1998).

45. Segundo informações divulgadas pela Força Sindical, depois de oito meses de contrato por tempo determinado, foram criados 2.600 empregos.

3.1 Propostas do Poder Executivo para reformular a legislação sindical e a Justiça do Trabalho

As proposições do Executivo para reformular a legislação ordinária e a Constituição são bastante indicativas do padrão de regulação das relações e do mercado de trabalho que o governo federal pretende implantar no país. Entre as principais propostas que se tornaram públicas até agora podem ser destacadas as seguintes:

3.1.1 Reformulação da organização sindical

O governo federal apresentou, em novembro de 1998, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 623, propondo significativas alterações na legislação sindical e de contratação coletiva. Em relação à organização sindical, indicou a alteração do artigo 8º da Constituição, com as seguintes propostas de mudanças:

- a) extinção do conceito de categoria profissional; o sindicato representaria e negociaria acordos e convenções somente para seus associados;
- b) não previsão de limite mínimo para constituição de sindicatos, ou seja, possibilita a criação de sindicatos por empresa ou grupo de empresas nacionais, regionais, intercategoria etc;
- c) fim do princípio da unicidade sindical (um único sindicato por base territorial), permitindo que mais de um sindicato possa ser organizado numa mesma base de representação;
- d) fim da exigência de autorização prévia do Estado para a organização do sindicato;
- e) restrição da representação dos sindicatos a seus filiados;
- f) garantia da participação dos sindicatos de trabalhadores nas negociações coletivas de trabalho;
- g) proibição da dispensa do empregado, a partir do registro da candidatura, a cargo de direção ou representação sindical e, caso seja eleito, ainda que suplente, até um ano após o final do mandato, salvo se cometer falta grave, nos termos da lei.

Essa proposta significa o fim da unicidade e, com isso, institui a liberdade sindical, inclusive com a possibilidade de organização sindical por empresa, já que não faz nenhuma referência a categorias, ramos profissionais ou organização que tenha base geográfica mínima. Nessa proposta, o sindicato deixa de representar a categoria, ou ramo profissional, para representar exclusivamente os seus associados.

A questão da liberdade sindical precisa ser compreendida como algo que vai além da liberdade de adesão ou não a um sindicato. Pois, segundo os enunciados das convenções da OIT, ela constitui mecanismos que garantam o direito de ação sindical e de negociação e contratação coletiva, tendo em vista a assimetria de poder entre capital e trabalho existente na sociedade capitalista. Essas garantias para o exercício da liberdade sindical não estão explicitadas na atual proposta governamental⁴⁶.

3.1.2 Contribuição sindical obrigatória

A mesma PEC 623 prevê o fim da contribuição sindical obrigatória e da taxa confederativa. Em seu lugar, diz que “a assembléia geral fixará a contribuição devida ao sindicato, observado o princípio da razoabilidade, a qual, tratando-se de organização representativa de trabalhadores, será descontada em folha de pagamento”. A formulação do governo acaba com qualquer taxa compulsória e prevê que o sindicato poderá estabelecer contribuições exequíveis aos seus associados, pois parte da premissa de que os acordos e convenções coletivas assinados pelos sindicatos só têm vigência para seus representados (filiações).

O Poder Executivo apresentou um projeto de lei (PL 3.003/97) que substitui a contribuição sindical obrigatória, a contribuição confederativa e a taxa assistencial por uma **contribuição negocial**. O valor dessa contribuição negocial seria definido pela assembléia geral, que autorizaria o sindicato a celebrar o acordo ou a convenção coletiva de trabalho ou a instaurar o dissídio, observando o princípio da razoabilidade e as normas estatutárias da entidade. Ela se destinaria à manutenção do sistema confederativo, sendo considerada como uma contribuição do trabalhador para custear o processo de negociação coletiva. Ao contrário da PEC, o projeto de lei prevê a cobrança da contribuição inclusive para os trabalhadores não-sócios.

3.1.3 Reformulação do poder normativo da Justiça do Trabalho

A proposta enviada pelo Executivo ao Congresso Nacional não elimina o poder normativo da Justiça do Trabalho. Por um lado, estabelece que o ajuizamento deve ser de comum acordo entre as partes e o seu

46. Segundo Crivelli (1999), a noção jurídica de liberdade sindical vem sofrendo um retrocesso nos últimos anos, pois o que mais se desenvolveu foi a chamada liberdade negativa, ou seja, a liberdade do trabalhador não pertencer a nenhum sindicato. Com base nessa interpretação de liberdade é que os tribunais estão isentando os trabalhadores não-sindicalizados de contribuir financeiramente com o sindicato.

juízo, restrito a cláusulas econômicas, podendo estabelecer, em casos excepcionais, “normas e condições”. Por outro lado, garante que o ajuizamento do dissídio coletivo pode ser feito de forma unilateral, ou pelo Ministério Público, quando, a juízo da Justiça do Trabalho, houver possibilidade de lesão ao interesse público. Além disso, a PEC prevê que os “conflitos de direito sindical” (referentes à disputa de base, estabilidade de dirigentes etc.) são de competência da Justiça do Trabalho e que o exercício do direito de ação individual perante a justiça trabalhista precisa ser precedido de tentativa de conciliação extrajudicial⁴⁷.

3.1.4 Transição para um novo sistema de organização sindical

A PEC 623 estabelece, em seu artigo 2º, um prazo de 120 dias, após sua promulgação para o Poder Executivo, depois de realizar consultas e negociações tripartites, encaminhar um projeto de lei sobre as garantias de organização sindical, de negociação coletiva e de conciliação extrajudicial. Por enquanto, o Executivo não explicitou o conteúdo dessa lei, que determinará um novo modelo de organização sindical e contratação coletiva, assim como também não está clara a forma como realizará as consultas tripartites. O mesmo artigo também prevê a prorrogação, por um ano, da vigência dos direitos contidos em acordos e convenções coletivas e sentenças normativas, salvo se substituídos por novos instrumentos normativos. Também fica assegurada, até a vigência da lei de garantias sindicais, a capacidade de negociação das atuais entidades sindicais e seu respectivo patrimônio, ou seja, os atuais sindicatos mantêm a sua capacidade negocial e contratual até a promulgação da lei. Assim, os conflitos pela base de representação serão solucionados pela Justiça do Trabalho, já que, na sua proposta, as formas de resolução dos conflitos sobre o direito sindical serão da alçada do judiciário trabalhista.

Enfim, a proposta de transição e garantias sindicais está centrada em uma nova lei, cujo conteúdo e forma de discussão ainda não foram explicitados pelo Poder Executivo. Em outros termos, a proposta do governo desmonta o atual modelo de sindicatos únicos existente no Brasil, sem indicar claramente o que será construído em seu lugar. Mas é possível prever, a partir das iniciativas analisadas neste texto, qual o modelo de organização sindical e contratação coletiva que o governo pretende implantar no país.

47. Há um projeto lei tramitando no Congresso que institui as Comissões de Conciliação Prévia (CCP) em empresas com mais de 50 empregados, como mecanismo de julgamento extra-judicial dos conflitos de direitos individuais, mas que não prevê a participação do sindicato.

Não há, segundo Crivelli (1999), um compromisso com a democracia, em que o sindicato tenha um papel central na vida da sociedade. A seu ver, as propostas não primam, necessariamente, por um compromisso com o futuro do sindicalismo no Brasil, nem por uma ética democrática nas relações entre capital e trabalho. Pode-se concluir, na direção indicada anteriormente, que o não-compromisso do governo com uma ética democrática está no fato de não privilegiar garantias de ação coletiva e, ao mesmo tempo, desregulamentar a legislação trabalhista e sindical existente no Brasil. Por isso, as incertezas e os perigos da atual proposta de reforma da legislação sindical residem muito mais nos aspectos que omite e desconsidera do que nas próprias formulações que apresenta.

3.1.5 Direito de greve

O projeto de lei 1.802/96 do Poder Executivo tem a finalidade de acrescentar dispositivos à lei de greve (7.783/89), que já prevê procedimentos e restrições à paralisação em atividades essenciais. O projeto estabelece que a responsabilidade integral por uma ação desse tipo é da entidade sindical, contrariando, assim, a própria Constituição, que resguarda uma maior autonomia dos trabalhadores na definição do movimento grevista. Segundo a norma atual, o sindicato funciona como órgão executor de decisão dos seus representados, pois são os próprios trabalhadores os sujeitos principais da greve.

A lei estabelece, ainda, multas elevadíssimas (500 a 1000 salários mínimos por dia) ao sindicato que não cumprir a decisão judicial de abusividade da greve. Segundo o projeto de lei, o Judiciário deve fazer uma análise da situação econômica do sindicato para estabelecer a penalidade. Mas a proposição não prevê o acompanhamento da greve pelo Judiciário, nem a abertura das informações econômicas da empresa, condicionando a revogação da multa ao compromisso, por parte do sindicato, de não realizar uma nova paralisação abusiva por um período de cinco anos. É uma proposição que atinge de forma violenta a organização sindical e o direito coletivo do trabalho, ao procurar acuar as entidades sindicais e esvaziar os movimentos trabalhistas.

4 ANÁLISE DAS MEDIDAS DE REFORMA DA JUSTIÇA DO TRABALHO

As novas medidas anunciadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso, em agosto de 1998 (durante a campanha eleitoral) e novembro (no bojo do ajuste fiscal e da negociação da carta de intenções com o FMI), trazem como grande novidade as propostas de alteração nos elementos básicos do sistema corporativo. Com isso, propõem alterar o arcabouço institucional das relações de trabalho, dentro do qual se destacam a unicidade sindical, a contribuição compulsória e o poder normativo da Justiça do Trabalho. O governo argumentou, na apresentação de tais propostas, que elas significariam a suplantação da herança Vargas no campo das relações de trabalho.

As proposições em relação à superação dos elementos centrais do corporativismo dependem de aprovação pelo Legislativo da Proposta de Emenda Constitucional (PEC), no caso do fim da unicidade e do poder normativo da Justiça do Trabalho e/ou de projeto de lei, no caso da contribuição sindical compulsória.

Para aprovar uma emenda constitucional, são necessários 3/5 (três quintos) dos votos dos congressistas. É um quorum alto, o que dificulta sua aprovação. Na atual legislatura, o governo federal conseguiu aprovar uma série de emendas (as reformas constitucionais), mas precisou jogar muito pesado para que isso ocorresse. No caso das medidas em discussão, não há consenso entre as diversas entidades sindicais e outras instituições com interesses na conformação de um novo sistema de relações de trabalho. A resistência não está somente no campo das organizações dos trabalhadores, mas também nas organizações patronais, no Poder Judiciário – especialmente a Justiça do Trabalho – e nas organizações dos profissionais do direito.

Uma pesquisa realizada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) com 223 sindicatos (que representam 25% do universo total das entidades sindicais patronais da indústria) traz dados reveladores: 65,47% responderam que preferem o sistema de unicidade sindical e as contribuições compulsórias; 94,63% deles têm como principal fonte de receita a contribuição sindical; 40% têm menos de 100 empresas na base e 18%, mais de 1000 (CNI, 1996). A postura e o perfil das demais organizações sindicais patronais devem seguir o setor industrial, mas com menor expressão política na sociedade.

Entre as organizações sindicais de trabalhadores, as divergências são imensas. As principais correntes em relação a esses temas podem ser divididas em três grupos:

a) O dos que têm uma postura favorável às iniciativas governamentais de acabar com os elementos centrais do corporativismo, representado pelo Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo e por grandes sindicatos no campo da CUT e da Força Sindical. Nem mesmo no interior da Força Sindical existe consenso, pois sabe-se que apenas uma parte dos sindicatos filiados à central não conseguiria sobreviver;

b) O grupo dos que são historicamente defensores da unicidade, da contribuição compulsória e do poder normativo da Justiça do Trabalho como salvaguardas para a ação sindical, como descrito na seção 3 deste trabalho, representado pelo atual sistema confederativo (confederações oficiais);

c) Um terceiro grupo, com peso no interior da CUT, defende a liberdade sindical e a superação do corporativismo, mas avalia que não é possível, nesse momento, negociar uma reformulação no atual sistema de relações de trabalho, pois hoje a discussão é norteadada pelas propostas liberalizantes e desregulamentadoras das relações de trabalho, em função da força do projeto neoliberal no governo de FHC. Uma pesquisa realizada no 5º Congresso Nacional da CUT (Concut), em 1994, revelou que 56% dos delegados eram contrários à pluralidade sindical.

Em 1999, não se avançou no debate e na tramitação da PEC 623/98, que traz mudanças dos elementos centrais da herança corporativista por dois motivos principais: a crise econômica ocupou maior espaço dos debates no âmbito do governo, do Poder Legislativo e da sociedade, em que prevaleceram as discussões sobre a reforma administrativa, previdenciária, tributária e a reforma do Judiciário. Portanto, a necessidade de se realizar a reforma trabalhista e sindical como elemento importante no enfrentamento da crise não foi levada adiante, como anunciado no pacote trabalhista de novembro de 1998. Em segundo lugar, houve uma mudança no comando do Ministério do Trabalho, que adotou como estratégia a retomada do diálogo com os atores sociais, com o propósito de encaminhar os pontos da reforma sobre os quais houvesse consensos mínimos. Nessa perspectiva, a proposta do governo previa desmembrar as propostas contidas na PEC em três partes: liberdade sindical, fim da contribuição sindical e reformulação do poder da Justiça do Trabalho.

Como ressaltou-se anteriormente, são pequenas as chances de se estabelecer, neste momento, um acordo entre os atores sociais. Por isso, e principalmente pela centralidade que adquiriu a discussão sobre a crise econômica, o debate sobre a alteração do sistema de relações de trabalho esteve paralisado durante o ano de 1999. Ao mesmo tempo, o Ministério do Trabalho insiste na tese de que é necessário alterar o artigo 7º da Constituição Federal, prevendo que os direitos sociais ali contidos podem ser

alterados através da negociação coletiva. Ou seja, que prevalece o negociado sobre a lei. Mas, por enquanto, não há maiores iniciativas para viabilizar essa proposição.

QUADRO 4
Principais medidas adotadas sobre a legislação trabalhista, no governo FHC, 1994-98

Tema	Iniciativas
Participação nos lucros ou resultados (PLR) (MP 1.029/94)	• possibilita o direito dos trabalhadores participarem dos lucros e resultados da empresa, através da negociação; determina que o valor da remuneração não incide sobre os encargos trabalhistas e não é incorporado ao salário; introduz a possibilidade de mediação e arbitragem pública ou privada; define uma periodicidade mínima de 6 meses na distribuição de benefícios da PLR
Denúncia da Convenção 158 da OIT (Decreto 2.100/96)	• elimina qualquer mecanismo que iniba a demissão imotivada; reafirma a possibilidade de demissão sem justa causa
Política salarial – Plano Real (MP 1.053/94)	• elimina a política de reajuste salarial, com intervenção do Estado; proíbe as cláusulas de reajuste automático de salários introduz a "livre negociação"
Salário mínimo sem índice de reajuste (MP 1.906/97)	• acaba com o índice de reajuste oficial de correção do salário mínimo, cujo valor passa a ser definido pelo Poder Executivo
Fiscalização do Ministério do Trabalho (Portaria 865/95)	• impede a autuação, quando há conflito, entre a legislação e o acordo/convenção coletiva; permite que os acordos e convenções reduzam direitos acertados anteriormente
Trabalho temporário (Portaria 2/96)	• amplia a possibilidade de utilização da lei (6.019/74) de contrato temporário de trabalho; generaliza a possibilidade de utilização do contrato de trabalho precário
Trabalho por tempo determinado (Lei 9.601/98)	• desvincula o contrato por prazo determinado da natureza dos serviços prestados; muda os critérios de rescisão e reduz as contribuições sociais; cria o banco de horas
Cooperativas profissionais ou de prestação de serviços (Lei 8.949/94)	• possibilita que os trabalhadores se organizem em cooperativas de prestação de serviços e executem o trabalho dentro de uma empresa, sem a caracterização de vínculo empregatício, e, portanto, sem os direitos trabalhistas assegurados em lei e na Constituição
Limitação da ação sindical no setor público (Decreto 2.066/96)	• limita o número de dirigentes sindicais no setor público; prevê punições para os servidores grevistas
Demissão no setor público (Lei 9.801/99 e Lei Complementar 96/99)	• disciplina os limites das despesas com pessoal e estabelece o prazo de dois anos para as demissões por excesso de pessoal; regulamenta a demissão de servidores públicos estáveis por excesso de pessoal
Ultratividade dos acordos e convenções (MP 1.620/98)	• tenta derrubar a Lei 8.534/92, que previa a validade dos acordos e convenções até que eles não fossem renegociados entre sindicatos de trabalhadores e empresários. A MP está <i>sub judice</i>
Trabalho em tempo parcial (MP 1.709/98)	• introduz a possibilidade de a jornada em tempo parcial ser de até 25 horas semanais; determina que o salário e os demais direitos trabalhistas serão fixados conforme a duração da jornada trabalhada; não prevê a participação do sindicato na negociação
Banco de horas (MP 1.709/98)	• amplia de quatro meses para um ano o prazo de compensação das jornadas semanais extraordinárias de trabalho, através de acordo ou convenção coletiva
Suspensão do contrato de trabalho (MP 1.726/98)	• possibilita a suspensão do contrato de trabalho, por um período, vinculada a um processo de qualificação profissional, desde que negociado entre as partes; garante ao trabalhador, em caso de demissão no término da suspensão do contrato de trabalho, o direito de receber as verbas rescisórias e multa equivalente a um salário

Elaboração própria.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de este texto privilegiar uma análise dos aspectos institucionais, fica evidente que as relações de trabalho são modificadas pela dinâmica concreta das negociações coletivas. Elas mudam a partir da própria dinâmica dos atores sociais, que, por sua vez, é determinada pelo contexto social, político, cultural e econômico. E esse contexto sofreu profundas mudanças nos últimos anos. O plano de estabilização da moeda (real), a abertura e as reformas políticas do Estado e da economia deram origem a uma tendência de reestruturação econômica e das empresas que afetou os processos de trabalho e, em decorrência, as relações de trabalho. Assim, foi colocada, por parte das empresas – e assumida pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso –, a necessidade de uma maior flexibilidade da jornada de trabalho, da remuneração e da alocação do trabalho, apesar de esses aspectos já serem, historicamente, bastante flexíveis. Em relação a esses pontos centrais da relação capital-trabalho, pode-se verificar que há avanços consideráveis na perspectiva da flexibilização e desregulamentação de normas e leis.

A demanda por flexibilidade na remuneração foi facilitada pela regulamentação (ainda que por meio de medida provisória) da participação nos lucros ou resultados (PLR), através de iniciativa do Poder Executivo. Essa medida, cabe lembrar, abre brechas para a realização de acordos por empresa e, portanto, descentraliza a negociação, o que favorece um processo de integração do trabalhador aos objetivos da própria empresa. Com a PLR,

“o governo federal, utilizando-se com criatividade do ordenamento legal e da Constituição vigente, colocou à disposição dos setores produtivos e das empresas uma engenhosa alternativa para que esses setores, quando pressionados pelos respectivos sindicatos, pudessem transferir dinheiro aos seus trabalhadores a um custo muito inferior ao dos tradicionais reajustes derivados de políticas salariais” (Oliveira e Siqueira Neto, 1998, p. 38).

A duração da jornada também foi flexibilizada. Aconteceram negociações coletivas que reduziram a jornada, através da sua modulação, assim como a flexibilização foi facilitada pela adoção do mecanismo de banco de horas, que permite a compensação das horas extras ao longo de um ano. A sua negociação ocorre de forma descentralizada, por empresa, apresentando hoje uma forte demanda, principalmente nos setores mais dinâmicos e organizados da economia.

Em relação ao processo de contratação, aprofundou-se a flexibilização através da permissão, por lei, decreto e/ou medida provisória, da contratação por tempo determinado, da ampliação da contratação

temporária, da introdução do contrato parcial e da suspensão dos contratos de trabalho.

Em síntese, está acontecendo, na prática, e graças às mudanças institucionais, um processo de alteração das relações de trabalho. Por um lado, flexibiliza-se e desregulamenta-se o arcabouço existente e, por outro, estimula-se a descentralização das negociações. O problema é que tudo isso ocorre num contexto de elevado desemprego, o que é utilizado como mecanismo de pressão sobre os sindicatos e os trabalhadores para que aceitem negociações que retirem os direitos adquiridos. É necessário destacar que os próprios trabalhadores, nesse contexto, também pressionam para que se priorize a manutenção do emprego, o que pode significar retirada de direitos e descentralização da negociação do âmbito da empresa. Assim, evidencia-se que, na dinâmica da negociação real, as mudanças são significativas, principalmente naqueles segmentos em que a negociação coletiva é relevante (Dedecca, 1998).

Do ponto de vista político e social, engendra-se um processo de privatização de regras, que antes eram públicas e sociais, no uso da força de trabalho, com a conivência do governo na burla da legislação trabalhista e ao largo de mecanismos políticos que convençam outras regras.

Além da reformulação legal e jurídica, que caminha para uma maior desregulamentação, tem-se um processo de desestruturação e precarização do mercado de trabalho, com forte incidência na organização sindical e na negociação coletiva. A heterogeneidade do mercado de trabalho faz com que grande parte dos trabalhadores não tenha acesso aos direitos sociais e à cobertura da negociação coletiva. Portanto, as transformações no mercado de trabalho também enfraquecem os sindicatos de trabalhadores, que são obrigados a discutir e negociar, num contexto adverso, uma série de aspectos colocados pelas empresas.

Enfim, como nos chama atenção Siqueira Neto e Oliveira (1998), a desregulamentação está acontecendo sem contrapartidas que fortaleçam o movimento sindical e a negociação coletiva, o que poderá levar não só a uma perda de direitos como a uma maior pulverização e fragmentação das negociações, aprofundando-se a flexibilidade num mercado de trabalho já marcadamente flexível.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMADEO, Edward. Emprego: não legalizar a precariedade. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, p. 2-2, 11 fev. 1996.
- _____. *Reflexões sobre o trabalho no Brasil*: há fatores que merecem atenção porque comprometem o futuro, as condições de emprego dos jovens. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, p. 2-2, 13 jul. 1998.
- _____, CAMARGO, José Márcio. Instituições e mercado de trabalho no Brasil. In: CAMARGO, José Márcio (org.). *Flexibilização do mercado de trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- BALTAR, Paulo. Estagnação da economia, abertura e crise do emprego. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 6, 1996.
- _____, DEDECCA, Cláudio Salvadori. *Emprego e salários nos anos 60 e 70*. Campinas: CESIT/IE/Unicamp, 1991. (mimeo).
- BOITO Jr., Armando. *O sindicalismo de Estado no Brasil*: uma análise crítica da estrutura sindical. São Paulo: Hucitec, 1991.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO. *A nova modalidade de contrato por prazo determinado e o banco de horas*. Brasília, 1998a. (Cartilha Ministério do Trabalho, FAT e Brasil em Ação).
- _____. _____. Opinião. *Lida – Revista do Ministério do Trabalho*, Brasília, a. 2, n. 6, jan./fev. 1998b.
- CENTRAL promete lutar contra teses que tornam flexíveis benefícios hoje garantidos ao trabalhador. *O Estado de S. Paulo*, 19 mar. 1999. (home page).
- CNI. *Cenário Sindical 1995*. Rio de Janeiro, 1996. (Departamento jurídico, divisão de relações de trabalho).
- _____. *Emprego na indústria*: evolução recente e uma agenda de mudanças. Rio de Janeiro, 1997.
- _____. O custo do trabalho na modernização do país. *Indústria e Produtividade*, Rio de Janeiro, a. 30, n. 303, out. 1997.
- _____. *Agenda legislativa da indústria*. Rio de Janeiro, 1998. (Legislação trabalhista).
- COMIN, Álvaro, CASTRO, Nadya. As novas esferas de regulação do trabalho e dilema sindical. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 12, n. 1, 1998.
- CRIVELLI, Ericson. *Ainda a adoção da convenção 87 da OIT*: uma breve análise da proposta governamental de extinção da unicidade sindical. São Paulo, 1999. (mimeo).
- CUT. *A CUT e a liberdade sindical*: contribuição ao debate sobre liberdade sindical e as convenções da OIT que a regulamentam. In: *Sistema democrático de relações de trabalho*. São Paulo, 1999.
- DEDECCA, Cláudio Salvadori. Racionalização econômica e heterogeneidade nas relações de trabalho e nos mercados de trabalho no capitalismo avançado. In: OLIVEIRA, Carlos Alonso, MATTOSO, Jorge Eduardo L. (orgs.). *Crise e trabalho no Brasil*: modernidade ou volta ao passado? São Paulo: Scritta, 1996.
- _____. *Reorganização produtiva e relações de trabalho no Brasil – anos 90*. Campinas: CESIT/IE/Unicamp, 1998. (mimeo).
- _____ et al. *As mudanças recentes nas relações de trabalho no Brasil*. Campinas: CESIT/IE/Unicamp, 1997. (Relatório de pesquisa).
- DIAP. Principais projetos de interesse dos trabalhadores na Câmara. *Boletim do Diap*, Brasília, a. 8, n. 92 abr. 1998.

- DIEESE, ESCOLA SINDICAL 7 DE OUTUBRO. *O atual sistema de organização sindical e de negociação coletiva*. Curitiba: Escola Sul/Escola 7 de Outubro, 1994. (apostila do curso de negociação coletiva).
- DIEESE. SACC. *O impacto das recentes transformações no mundo do trabalho sobre as contratações coletivas*. São Paulo, 1996. (mimeo).
- DIEESE. *Contrato por tempo determinado: análise das medidas aprovadas*. São Paulo, 1998. (mimeo).
- O ESTADO DE S. PAULO. 4 nov. 1998. Caderno de Economia. (home page NETestado).
- FOLHA DE S. PAULO. São Paulo, p.1-8, 28 jan. 1996.
- FOLHA DE S. PAULO. São Paulo, p.1-6. 21 fev. 1996.
- FOLHA DE S. PAULO. 5 jun. 1999. Caderno Dinheiro. (Universo on line – home page).
- FREITAS, E. C. Alterações nas relações de trabalho: as iniciativas do governo FHC. *Boletim do Diap*, Brasília, a. 8, n. 93, maio 1998. (encarte).
- FREITAS, Carlos Eduardo. *Alterações nas relações de trabalho*: as iniciativas do governo de FHC. Brasília: PT, 1998. (Assessoria).
- _____, PELIANO, José Carlos Pereira. *Crítica às propostas apresentadas pelo Ministro do Trabalho para geração de emprego*. Brasília, 1998. (mimeo).
- KREIN, José Dari. *Reforma no sistema de relações de trabalho no Brasil*. Campinas: CESIT/IE/Unicamp, 1999. (Relatório final ao projeto de pesquisa e formação técnica DIEESE/CESIT).
- _____, OLIVEIRA, Marco Antonio. *Mudanças institucionais e relações de trabalho: 1995-1998*. ABET, 1999. (Anais).
- NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *A política trabalhista e a Nova República*. São Paulo: LTr, 1987.
- _____. *Direito do trabalho na Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1991.
- OLIVEIRA, Marco Antonio. Avanços e limites do sindicalismo brasileiro recente. In: OLIVEIRA, Carlos Alonso de, MATTOSO, Jorge Eduardo L., SIQUEIRA NETO, José Francisco, POCHMANN, Márcio, OLIVEIRA, Marco Antonio de (orgs.). *O mundo do trabalho: crise e mudanças no final do século*. Brasília: MTb/PNUD; Campinas: CESIT; São Paulo: Scritta/Página-Aberta, 1994.
- _____. O novo projeto de lei sobre contribuição sindical. *Boletim CESIT*, Campinas, n. 1, jul. 1997.
- _____. O que há de novo (e de velho) sobre a precarização do trabalho no Brasil. *Revista de Debate da Escola Sindical São Paulo*, São Paulo, n. 5, 1998a. (As perspectivas do sindicalismo no limiar do século XXI).
- _____. Reestruturação e mudanças das relações de trabalho. In: OLIVEIRA, Marco Antonio (org.). *Economia & Trabalho*: textos básicos. Campinas: CESIT/IE/Unicamp, 1998b.
- _____, SIQUEIRA NETO, José Francisco. *Contrato coletivo de trabalho*: possibilidades e obstáculos à democratização das relações de trabalho no Brasil. In: OLIVEIRA, Carlos Alonso, MATTOSO, Jorge Eduardo L. (orgs.). *Crise e trabalho no Brasil*: modernidade ou volta ao passado? São Paulo: Scritta, 1996.
- _____, SIQUEIRA NETO, José Francisco. *As negociações coletivas no contexto do Plano Real*. São Paulo, 1998. (mimeo).
- POCHMANN, Márcio. *A desestruturação do mercado de trabalho nos anos 90*. Campinas: CESIT/IE/Unicamp, 1998.
- _____. *O trabalho sob fogo cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século*. São Paulo: Contexto, 1999.
- OS PRINCIPAIS pontos da reforma. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, p. 1-8, 9 jun. 1999.

- PROPOSTA pretende introduzir a livre negociação coletiva de direitos como FGTS, férias, 13º, aviso prévio e hora extra. *O Estado de S. Paulo*, 19 mar. 1999. (home page).
- REPÓRTER FECESP. O Congresso decide futuro dos trabalhadores. São Paulo, abr. 1998. (Boletim).
- RODRIGUES, Iram Jácome. As comissões de empresa e o movimento sindical. In: BOITO Jr., Armando (org.). *O sindicalismo brasileiro nos anos 80*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1991.
- RODRIGUES, Leôncio Martins. *Partidos e sindicatos: escritos de sociologia política*. São Paulo : Ática, 1989.
- SIQUEIRA NETO, José Francisco. Flexibilidade e reforma do sistema nacional de relações de trabalho. In: OLIVEIRA, Marco Antonio (org.). *Economia & Trabalho: textos básicos*. Campinas : CESIT/IE/Unicamp, 1998a.
- _____. *Direito do trabalho e negociação coletiva*. São Paulo : ABET, 1998b. (Coleção ABET – Mercado de trabalho, v. 8).
- SOUZA, Paulo Renato. *Emprego, salário e pobreza*. São Paulo : Hucitec, 1980.
- URIARTE, Oscar Ermida. *Flexibilização e reforma trabalhista na América Latina*. São Paulo : CUT/GT-RP, 1996. (mimeo).
- WELLER, Jürgen. Supressão de empregos em uma época de mudanças estruturais. In: DIEESE (org.). *Emprego e desenvolvimento tecnológico: Brasil e contexto internacional*. São Paulo, 1998.

As minorias sociais e seu novo papel no atual sistema de relações de trabalho

Ana Cristina Arantes Nasser*

RESUMO

Este artigo pretende apreender o novo papel das minorias sociais no atual sistema de relações de trabalho, analisando os segmentos sociais que se encontram numa situação limite entre a inclusão e a exclusão, no âmbito de relações capitalistas de trabalho.

A análise abrange, por um lado, os segmentos sociais que, mesmo tendo percorrido uma longa trajetória de trabalho, são, hoje, virtual e efetivamente ameaçados de exclusão do mercado de trabalho, por serem considerados inaptos para nele permanecer – como é o caso dos “velhos” trabalhadores, que, a partir de 39 ou 40 anos, são definidos como inadequados ao/pelo mercado de trabalho. Por outro, também refere-se, dialeticamente, aos segmentos sociais que continuam sendo majoritariamente excluídos do mercado de trabalho, mesmo que sejam cada vez mais passíveis de inclusão – embora excludente de direitos sociais, pelo fato de serem preferencialmente inseridos em relações informais de trabalho –, como é o caso das mulheres e dos jovens trabalhadores, na faixa etária entre 15 e 25 anos de idade.

A pertinência de investigar a questão aqui proposta evidencia-se, em âmbitos nacional e mundial, pelo crescimento da informalidade do trabalho e do desemprego (sobretudo entre os jovens), pela tendência de obtenção da qualificação profissional através da substituição de trabalhadores, pelos desafios propostos ao sindicalismo com a crise da formalidade do trabalho e, conseqüentemente, a perda gradativa da garantia dos direitos sociais adquiridos.

Tanto teórica, quanto concretamente, as problemáticas do jovem e do “velho” trabalhador são, em geral, pensadas isoladamente, e não em sua relação dialética – o que constitui o objetivo deste estudo, no sentido de contribuir para a observação e análise da atuação dos sindicatos, empresas, instituições governamentais e acadêmicas, quanto à proposição (conjunta ou não) de cláusulas sociais que atendam o direito ao trabalho, garantindo os direitos do trabalho.

* Socióloga, doutora em sociologia pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH), da Universidade de São Paulo (USP), e bolsista CNPq DTI-7D e DTI-7C (1997-99), no Escritório Nacional do DIEESE, em São Paulo.

O tema das minorias sociais tem sido foco de minhas preocupações, enquanto socióloga, por se tratar de segmentos sociais marginalizados pelo capital, mas simultaneamente necessários à reprodução de seu processo de valorização (Martins, 1989, p. 100).

Assim, durante o doutorado, pesquisei um grupo de albergados da cidade de São Paulo, isto é, homens privados de relações com a família e o trabalho, submetidos a um longo e renovado processo de desemprego oculto¹ e/ou de exclusão, simultaneamente determinado e determinante pelo/do rompimento de seus vínculos familiares, que, no entanto, continuavam a se representar como trabalhadores, vivenciando, através dessa representação, uma situação limite entre o trabalho e a mendicância. Na condição de pesquisadora-bolsista do CNPq, procurei analisar segmentos sociais que se encontram em uma situação limite entre a inclusão e a exclusão, no âmbito das relações capitalistas de trabalho; ou seja, tanto os segmentos sociais que, mesmo tendo percorrido uma longa trajetória de trabalho, são virtual ou efetivamente ameaçados pela exclusão do mercado de trabalho por serem considerados “inaptos” para nele permanecer – como é o caso dos “velhos” trabalhadores –, quanto os segmentos que sempre estiveram e continuam sendo majoritariamente excluídos do mercado de trabalho e que, quando inseridos, geralmente vivenciam uma inclusão excludente de direitos sociais, graças à crescente absorção pelo processo de precarização do trabalho, – como ocorre, por exemplo, com as mulheres e os jovens trabalhadores².

A análise dessas questões torna-se pertinente, no momento atual, quando se verifica uma crise ocupacional em âmbito mundial. A informalidade do trabalho intensifica-se dramaticamente e, em consequência, é cada vez menor o contingente de trabalhadores beneficiados pelas leis de proteção social. De acordo com pesquisa apresentada pelo economista

1. O conceito de **desemprego oculto** (pelo trabalho precário ou desalento) foi desenvolvido para a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), realizada pelo convênio DIEESE/Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) desde 1985, na Grande São Paulo. **Desemprego oculto pelo trabalho precário**: pessoas que realizaram, na última semana ou nos 30 dias anteriores aos da entrevista, trabalhos precários de auto-ocupação (atividades remuneradas eventuais e instáveis ou não-remuneradas em ajuda a negócios de parentes), e que procuraram substituir esse trabalho no último mês, ou que, não tendo procurado nesse período, o fizeram sem êxito nos últimos 12 meses. **Desemprego oculto pelo desalento**: pessoas sem trabalho na semana anterior à entrevista e com disponibilidade para ocupar um posto de trabalho, mas que não o procuraram efetivamente no último mês, devido a desestímulos do mercado de trabalho, ou por circunstâncias fortuitas, embora tenham realizado ações concretas nesse sentido, durante pelo menos 15 dias, nos últimos 12 meses.
2. Segundo estudo divulgado pelo Instituto de Promoção Social (Ipros), em novembro de 1997, o maior contingente de trabalhadores dos principais ramos industriais encontra-se na faixa etária de 30 a 39 anos, sendo expressivo o decréscimo na faixa seguinte, relativa aos trabalhadores de “mais idade”, entre 40 e 49 anos. O segundo maior contingente compreende os trabalhadores de 18 a 24 anos, ou seja, os jovens (DIEESE, 1997).

Márcio Pochmann (1998), pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), apenas 20% dos trabalhadores brasileiros estão inseridos no mercado formal de trabalho, com expressiva representatividade dos jovens nos 80% restantes. No que se refere ao cenário mundial, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) aponta que um terço da população economicamente ativa (PEA) está desempregada ou subempregada (sobretudo os jovens), e que a tendência é o agravamento desse quadro, “com a passagem de milhões de trabalhadores a formas precárias de emprego nas atividades do setor informal da economia” (Editorial extraído de *Trabajo* – Revista de la OIT, 1996).

Uma explicação para esse fato é que, conforme apontam estudos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do DIEESE, a retomada do crescimento da produção não vem determinando o mesmo nível de geração de emprego. Embora esse fenômeno seja mais significativo na indústria de transformação, ocorre também em outros setores, como os de comércio e prestação de serviços, que, mesmo assim, são os que mais cresceram nos últimos anos, tanto no Brasil como nos Estados Unidos e países europeus mais desenvolvidos.

No atual momento, o mundo do trabalho, marcado pela necessidade de flexibilização do trabalho e dos salários, pela concorrência internacional e diminuição dos mercados internos, apresenta graves contradições, novas ou redefinidas pelo atual estágio de desenvolvimento das forças produtivas. Assim, a recorrente problemática salarial adquire nova conotação, nos anos 80, quando se rompe a relação entre salário e produtividade, e “ante a pressão do desemprego, os sindicatos optam por negociar a redução da jornada de trabalho em lugar do incremento salarial, o que, de nenhum modo, restitui a relação acima referida” (Mertens, 1990, p. 25).

Da mesma forma, apenas atualiza-se a questão da remuneração diferenciada entre homens e mulheres e entre trabalhadores qualificados e não-qualificados (igualmente relacionada com a questão da divisão sexual do trabalho, uma vez que as empresas praticamente não destinam recursos à qualificação da mão-de-obra feminina), com o agravante de que o mercado de trabalho justifica o desemprego de “velhos” trabalhadores pela necessidade de empregar não mais trabalhadores especializados, mas polivalentes, que não recebem, contudo, adicional de remuneração, já que deve lhes bastar a promessa de garantia de emprego.

Segundo os estudos do DIEESE, nas empresas com menor tradição sindical, a qualificação da mão-de-obra tem sido geralmente obtida mais pela substituição de trabalhadores qualificados de forma incipiente do que pelo treinamento deles. Por outro lado, com a preocupação de recuperar a qualidade da produção – fator que tem contribuído para reverter o pro-

cesso de terceirização, determinando a volta paulatina de setores de atividades terceirizadas para o interior do setor produtivo –, verifica-se que mesmo as empresas com forte presença sindical vêm intensificando a substituição de “velhos” por jovens trabalhadores, alegando a dificuldade de realocar os primeiros dentro do atual quadro de reestruturação produtiva (ainda que, neste caso, buscando atenuar o impacto do desemprego sobre as relações familiares, os sindicatos empenhem-se em negociar a priori da contratação de filhos e/ou parentes dos trabalhadores dispensados).

Embora considerados trabalhadores capazes de atender as atuais exigências do mercado, os jovens constituem uma força de trabalho excedente que, além disso, precisa ser formada e qualificada, para ser utilizada – o que explica sua grave exclusão do mercado formal de trabalho, concomitantemente ao crescimento significativo de sua inclusão, bem como a de mulheres, no mercado informal de trabalho, pois ambos segmentos sociais seriam mais “adequados” do que os “velhos” trabalhadores ao atual sistema de contratações temporárias, de redução dos salários nominais e de perda dos direitos trabalhistas. Ao mesmo tempo, porém, é mundialmente bastante elevado o contingente de jovens que carecem de qualificação profissional e encontram dificuldade em obter o primeiro emprego e, principalmente, em inserir-se formalmente no mercado, representando, segundo a OIT, um “extremo do espectro” do desemprego oculto, sendo o “outro extremo” constituído precisamente pelos trabalhadores de “mais idade”.

Assim, embora a inclusão de jovens e de mulheres (estas em menor escala) seja, em si mesma, basicamente excludente de direitos sociais, contraditoriamente possibilita e é possibilitada (pel)a crescente exclusão, de fato e de direito, de trabalhadores que, muito antes da idade cronológica, são considerados “velhos” para satisfazer as novas exigências do mercado de trabalho. A substituição desses trabalhadores por aqueles segmentos sociais emergentes passa a alterar não apenas o sistema de relações de trabalho, como também o de relações pessoais e sociais, rompendo (ainda que momentaneamente) a representação da família enquanto “unidade de vida social” (Durhan, 1980), ao redefinir o papel social de homens, até então cultural e socialmente considerados como chefes de família diretamente responsáveis pela sua reprodução.

Em conseqüência, a experiência (de vida e de trabalho) é substituída pela inovação e da, mesma forma, o processo de reestruturação produtiva – que poderia se beneficiar do componente da experiência – é suplantado pela reestruturação organizacional do trabalho, na qual o “velho” perde o sentido e o lugar para o jovem – o novo que se pretende absorver, **sem**, contudo, realmente integrar.

O **emprego** de inovações tecnológicas tem evidenciado o **desemprego** de capital variável, sob formas diversificadas e cada vez mais generalizadas. Nesse sentido, para compreender o significado e as determinações do processo de reestruturação produtiva sobre o sistema de relações de trabalho, caberia investigar não só as diferentes formas de desemprego como também os setores de atividade nos quais elas incidem mais dramaticamente.

Por outro lado, também caberia considerar de que forma e com que intensidade o setor terciário, a despeito de seu crescimento recente, tem sido atingido, sobretudo pelo desemprego no setor industrial, no sentido de propor duas vertentes de investigação que são, simultaneamente, opostas e complementares. Ou seja, não se trata apenas de analisar até que ponto o desemprego, particularmente na indústria, pode comprometer, no nível ocupacional, o setor terciário, como também investigar, em contrapartida, as mudanças no perfil do trabalhador atualmente integrado ao setor de serviços, uma vez que grande parte da forte expansão que vem ocorrendo nesse setor resulta da intensificação do desenvolvimento tecnológico no setor industrial e da conseqüente exclusão e/ou não inserção dos trabalhadores **não-adaptados** a esse desenvolvimento.

Dessa questão deriva uma outra, referente à necessidade de atualizar a análise sobre a situação e condição social dos migrantes, nos grandes centros urbano-industriais. Tomando-se como referência apenas os recentes estudos feitos em instituições de acolhimento ao migrante, como a pesquisa empírica realizada no Albergue Noturno Lygia Jardim para elaborar minha tese de doutorado e o trabalho que vem sendo desenvolvido pelo Centro de Estudos Migratórios (CEM), em parceria com o Laboratório de Geografia Urbana da Universidade de São Paulo (Labur/USP), junto à Associação de Voluntários para Integração do Migrante (AVIM), já se pode observar que, ao contrário da grande absorção de migrantes pela indústria, durante as décadas de 60, 70, e princípio da de 80, hoje os migrantes buscam a metrópole com a perspectiva de ingresso no setor terciário, em atividades de baixa qualificação, pois estão cientes das dificuldades e/ou impossibilidades de sua inserção em um setor industrial cada vez mais qualificado e sofisticado. Esse migrante – que não encontra trabalho no campo e já não consegue ser absorvido pelos grandes centros urbanos, buscando, então, sobretudo por pressão dos poderes públicos municipais, ocupação (sem sucesso) nas cidades médias – representa, talvez, um dos retratos mais pungentes da atual reprodução ampliada do desemprego e da exclusão social.

Todos os pontos mencionados até agora, para os quais as leituras feitas vêm auxiliando a propor alguns caminhos para a discussão, também levam à reflexão sobre uma questão mais ampla, que consiste não só em

pensar a relação entre (des)emprego e desenvolvimento tecnológico como também considerar a relação entre emprego e o não desenvolvimento tecnológico, uma vez que a recusa à força de trabalho não-adaptada ao hegemônico estágio de desenvolvimento das forças produtivas determina tanto a exclusão de um número cada vez maior de trabalhadores quanto a absorção de um grande e diversificado contingente de mão-de-obra com baixa ou inexistente qualificação.

O desenvolvimento tecnológico do capital tem convivido, portanto, com o não desenvolvimento tecnológico da força de trabalho, tanto no setor industrial de sofisticadas inovações tecnológicas quanto nos setores marginais e informais, que também contribuem, ainda que indiretamente, para a valorização do capital; e ambas situações nos permitem refletir sobre a atual inserção das mulheres e dos jovens no mercado de trabalho.

No que se refere à primeira situação, cabe lembrar o expressivo crescimento, em termos comparativos, do trabalho feminino no setor industrial, dentro e fora do Brasil. Trata-se de um contingente de mão-de-obra que, em geral, apresenta carência de formação e treinamento profissionais – o que, do ponto de vista da lógica do capital, justifica tanto a baixa remuneração percebida por esse segmento social quanto a execução de atividades repetitivas, que exigem destreza, mas prescindem de qualificação. Por isso, no setor industrial, o emprego de mulheres tem se dado progressiva e prioritariamente sob a forma de contratações temporárias ou em tempo parcial, enquanto verifica-se um forte incremento de sua absorção (igualmente precária) pelos setores informais da economia.

Quanto à segunda situação, cabe lembrar a ocorrência, no Brasil, dos dramáticos exemplos de exploração do trabalho infantil e de analfabetos, como também o alarmante contingente de trabalhadores escravos, não só nacionais (documentados por José de Souza Martins) como também latino-americanos, residindo clandestinamente no país e recebendo a assistência do CEM.

Ainda em termos comparativos, pode-se dizer que a situação ocupacional (concreta e virtual) dos jovens é ainda mais contraditória que a das mulheres, pois, se de um lado eles são potencialmente privilegiados para realizar sua inserção em setores produtivos tecnologicamente avançados, também é através das carências e deficiências do sistema nacional de educação e da precariedade das políticas públicas de formação profissional que grande parte dessa mão-de-obra encontra cada vez mais espaço apenas na informalidade, ainda mais que, com o agravamento da tendência à “aposentadoria” precoce de seus pais, os jovens passam a ser diretamente responsáveis pela reprodução da família, sendo constrangidos a submeter-se às pressões e deformidades do mercado de trabalho. Por outro lado, a prioridade de utilização da força de trabalho juvenil também

torna-se relativa, quando se observa que o mercado exige experiência profissional, mesmo para o recrutamento no primeiro emprego (conforme os relatos registrados no vídeo *ABCD jovens*, 1999).

Portanto, trata-se de considerar os segmentos sociais (jovens e mulheres) que sempre estiveram nas sobras do sistema, e que, sob a atual intensificação das mudanças organizacionais do processo produtivo, transformaram-se nos grupos que constituem uma mão-de-obra com potencial capacidade de absorção – o que não significa, necessariamente, uma mão-de-obra a ser regular e contratualmente utilizada. Ao mesmo tempo, trata-se de considerar também o segmento social dos “velhos” trabalhadores, que vem sendo sistematicamente substituído pelo(s) mencionado(s) anteriormente, sem conquistar, necessariamente, um novo lugar no sistema de relações de trabalho do qual foi excluído (ainda que, em casos de corte por reestruturação organizacional ou produtiva, a mesma vulnerabilidade também possa ser experimentada pelos jovens e, sobretudo, pelas mulheres).

Em outras palavras, a redefinição do papel das minorias sociais citadas será analisada do ponto de vista da formalidade do trabalho, enquanto presença/ausência. Essa análise constitui uma questão impositiva por permitir compreender não só que tais minorias constituem uma totalidade múltipla e contraditória como também por revelar as transformações ocorridas no âmbito das relações de trabalho a elas impostas, sob as quais uma(s) realizará(ão) sua inserção no setor formal da economia (ainda que se submetendo a menores salários e/ou a contratos temporários), enquanto outra(s), ao contrário, reafirmará(ão) sua exclusão, ou por meio de seu real afastamento do mercado de trabalho, ou através de uma inclusão marginal, ou mesmo ilegal. Assim, compõem o sempre ampliado universo de trabalhadores em regime de constante rotatividade imposta por relações de trabalho desregulamentadas e perversas, ou ainda aqueles que se submetem ao trabalho sem remuneração, em troca de alojamento e alimentação.

Isso porque o processo de reestruturação produtiva implantado até o momento no Brasil acarreta mudanças substanciais na organização do trabalho, determinando, como um de seus resultados, a inclusão de alguns segmentos sociais através da exclusão de outros. Ainda que o próprio capital, dentre as várias representações que produz e reproduz para o conjunto da sociedade, difunda a representação de que as próprias minorias são responsáveis por sua inclusão e a exclusão de outros grupos sociais, conseqüentemente transformados em minorias sociais, cada vez maiores numericamente. Nesse sentido, seria oportuno apreender as representações construídas pelas próprias minorias sociais a respeito de sua inclusão/exclusão, de modo a compreender como elas negam,

corroboram ou reinterpretam a referida representação difundida pelo capital e seus agentes.

Além disso, tendo em conta que a investigação sobre o novo papel das minorias sociais só será possível através da análise dialética, que desvenda as especificidades de cada segmento social através da situação e condição social do segmento que lhe é complementarmente oposto – uma vez que essas minorias se encontram em uma situação limite entre a inclusão e a exclusão –, seria pertinente realizar a pesquisa empírica que embasará este estudo, a partir de duas perspectivas também dialeticamente relacionadas:

a) analisar as minorias incluídas no setor formal, ainda que geralmente através de contratações temporárias ou parciais, no sentido de observar se houve realocação, dentro da própria empresa, dos trabalhadores por elas substituídos; como os novos trabalhadores relacionam-se com os mais antigos no posto de trabalho e com os “velhos” que acaso tenham permanecido; como representam a atuação dos sindicatos e se aceitam serem representados por esses; como lhes é dado o treinamento profissional dentro da empresa e em que medida eles o absorvem para poder aplicá-lo em suas atividades; como interpretam sua (provável) situação de informalidade em uma empresa que ainda engloba trabalhadores formalmente contratados; como e em qual situação negociam a manutenção de seu emprego;

b) analisar as minorias incluídas no setor informal da economia, no sentido de verificar se aqui a representação da necessidade de substituição do “velho” pelo jovem trabalhador seria deslocada para uma questão dela decorrente, que se refere à representação de que, no livre acesso ao mercado de trabalho, venceria o trabalhador mais jovem por apresentar melhores e mais imediatas possibilidades de qualificação, que poderiam futuramente livrá-lo da informalidade – o que poderia conferir ao jovem o papel de um agente transformador, no âmbito de relações de trabalho atrasadas.

A investigação empírica dessas duas perspectivas de análise deverá ser preferencialmente realizada em universos complementares, no sentido de compreender o modo de constituição e de interpenetração das relações de trabalho neles estabelecidas. Como seria, por exemplo, o estudo das relações entre uma grande empresa do setor automotivo e uma pequena empresa terceirizada que lhe presta serviços?

Nesse sentido, apenas a título de referência, cabe mencionar uma breve visita realizada em agosto de 1998, juntamente com duas outras pesquisadoras-bolsistas do CNPq, à Mercedes-Benz do Brasil, em São Bernardo do Campo, na região do ABC paulista. Na conversa com

integrantes da comissão de fábrica da empresa, pelo menos duas das propostas que norteiam o trabalho atualmente desenvolvido pelo Sindicato dos Metalúrgicos do ABC também referem-se à coexistência dialética entre a formalidade e a informalidade nas relações de trabalho, que aqui se pretende analisar. Primeiro, a extensão dos direitos trabalhistas aos trabalhadores das 60 empresas terceirizadas que prestam serviço à montadora (como foi dito, um processo já em reversão, mas, assim mesmo, com forte presença na empresa). E, segundo, a necessidade (relativamente bem-sucedida) de negociar a realocação de alguns “velhos” trabalhadores (que, ao serem demitidos, passaram a constituir uma parcela até significativa da mão-de-obra informalmente inserida nas referidas firmas terceirizadas) como líderes do trabalho em grupo, que passou a ser executado por trabalhadores extremamente jovens, em seções de produção que empregam o sistema de controle numérico.

Evidentemente, embora as informações colhidas durante todo o dia de visita à Mercedes-Benz tenham sido extremamente ricas e detalhadas, representaram apenas uma primeira aproximação com o campo empírico. No que se refere, contudo, ao levantamento bibliográfico, o trabalho vem sendo desenvolvido há um tempo considerável, permitindo constatar que, se em relação aos pares antagônicos centrais do estudo proposto – isto é, os jovens e os “velhos” trabalhadores –, a literatura sobre o universo juvenil vem se constituindo solidamente, em termos quantitativos e qualitativos, sobretudo a partir dos últimos anos da década de 90, o mesmo não ocorre com relação ao universo dos “velhos” trabalhadores.

Os estudos expressivos, nessa última área, referem-se aos considerados velhos cronologicamente e também aos aposentados de fato, discutindo a proposição e o cumprimento de garantias e direitos sociais a indivíduos que, hipoteticamente, não mais teriam que ser absorvidos pelo mercado de trabalho; exatamente ao contrário, portanto, do estudo aqui pretendido sobre “velhos” trabalhadores, “forçados” à “aposentadoria” sem quaisquer direitos e à exclusão, dificilmente sem retorno ao mercado de trabalho, sobretudo formal, no qual grande parte deles constituiu sua trajetória de trabalho.

Se, ao que parece, as literaturas econômica e sociológica ainda não atentaram devidamente para a questão dos “velhos” trabalhadores, também há elementos indicadores de que, mais do que uma política específica para o tratamento dessa problemática, o movimento sindical só pôde se dedicar, até o momento, à proposição de diretrizes, notadamente de cunho assistencial e emergencial, talvez pela representação (não consentida) de que esses trabalhadores são vítimas de um processo de exclusão já provavelmente irreversível.

No que se refere à literatura sobre a questão da juventude, cabe mencionar a constatação de três pontos extremamente relevantes. Primeiro, o fato de que grande parte dos textos produzidos tratam sobretudo da escolarização, educação e formação dos jovens. Apenas mais recentemente, estudos importantes têm proposto a relação entre os referidos temas e a problemática da inserção ocupacional e das políticas de trabalho voltadas para esse segmento social, no sentido de apreender suas representações sobre o mundo do trabalho e sua possibilidade de exclusão. Em segundo lugar, o fato de que somente os estudos mais recentes têm se proposto a distinguir analiticamente (e não somente através de dados quantitativos) o jovem do "menor", e a dedicar a merecida atenção à problemática do primeiro, como também têm acertadamente apontado a necessidade de "perceber a diversidade que caracteriza as juventudes ou as diferentes maneiras de ser jovem" (Martins, 1998, p. 5). E, por fim, o fato de que os sindicatos – ao contrário do que ainda ocorre em relação à temática dos "velhos" trabalhadores – vêm se dedicando a pensar mais intensamente a questão do jovem, não só através de ações concretas, inclusive no próprio local de trabalho, como também através de publicações (realizadas pelas três maiores centrais sindicais), que enfatizam a necessidade de que o movimento sindical constitua um espaço de manifestação da juventude, tanto no sentido de encontrar soluções e alternativas aos impasses vividos por ela atualmente, quanto como um meio de garantir a própria renovação das lideranças sindicais e, conseqüentemente, a continuidade e o fortalecimento do próprio movimento.

O breve relato das considerações sobre o levantamento bibliográfico realizado até agora, bem como sobre a discussão das propostas de trabalho empírico anteriormente apresentadas, permitem considerar a possibilidade de, tomando-se como referência o mundo do trabalho em uma grande empresa (nela e através dela estabelecido), abordar as três vertentes de investigação aqui propostas. Assim, para apreender e compreender os processos de inclusão/exclusão em relações de trabalho seria oportuno realizar entrevistas com as minorias sociais indicadas em seus locais de trabalho (no caso das incluídas) e residências, ou nas associações freqüentadas por elas (no caso das excluídas), de modo a:

a) analisar se, para os jovens, poderá ser emancipadora a vivência da contradição entre sua sujeição à precarização do trabalho e sua (tida) capacidade de melhor atender à necessidade de qualificação profissional imposta pelo mercado de trabalho, no sentido de que eles possam assumir um papel transformador na atual configuração das relações de trabalho;

b) verificar se a conquista de maior expressividade numérica no mercado de trabalho poderá conferir expressão social às mulheres, tanto no que se refere à melhor remuneração quanto à possibilidade de obtenção de qualificação profissional, e à mudança qualitativa de seu papel social, no âmbito da família e da sociedade;

c) acompanhar o processo de reinserção (ou de sua impossibilidade) dos "velhos" trabalhadores;

d) apreender o significado e as conseqüências da redefinição, determinada pelas transformações nas relações de trabalho, das representações das noções de velhice e aposentadoria, levando em conta que, hoje, o novo "velho" trabalhador "aposentado" é do sexo masculino, com idade em torno de 40 anos, que, até recentemente, era tido como o trabalhador tradicional, como o representante por excelência da PEA.

Concluindo, o objetivo desta proposta de estudo consiste em analisar o novo papel a ser desempenhado pelas minorias sociais no atual sistema de relações de trabalho, visando contribuir para a proposição de políticas públicas de geração e preservação de emprego, através, principalmente, da discussão sobre a questão da perda dos direitos do trabalho e do direito ao trabalho, de modo a sensibilizar empresas, instituições governamentais e acadêmicas, e também os sindicatos, para um esforço conjunto capaz de estabelecer uma negociação mais efetiva de acordos e cláusulas sociais, que garantam, por meio de contratos formais de trabalho, o emprego das minorias incluídas, como também de propor mecanismos de contenção do avassalador processo de exclusão de outras minorias, inclusive através de sua realocação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABCD JOVENS. São Paulo: TV dos Trabalhadores/Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, fev. 1999 (vídeo).
- ABRAMO, Lais Wendel. *Nuevas tecnologías, difusión sectorial, empleo y trabajo en Brasil: un balance*. Chile: OIT/PREALC, 1990. 96 p. (Documentos de trabajo, 351).
- ARBIX, Glauco, ZILBOVICIUS, Mauro (orgs.). *De JK a FHC: a reinvenção dos carros*. São Paulo: Scritta, 1997.
- BELO, Isolda. *Desnudando a velhice*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/ Instituto de Pesquisas Sociais, 1985. (Trabalho para discussão, 19).
- BÓGUS, Lucia, PAULINO, Ana Yara (orgs.). *Políticas de emprego, políticas de população e direitos sociais*. São Paulo: EDUC, 1997.
- BRESCIANI, Luis Paulo. *Da resistência à contratação: tecnologia, trabalho e ação sindical no Brasil*. São Paulo: SESI-DN, 1994. (Indústria e trabalho, 3).
- COMITÉ Econômico e Social das Comunidades Europeias. *EMPREGO propostas 1995-1996*. Bruxelas, 1996.

- CRISE e reestruturação industrial. *Proposta*, Rio de Janeiro, FASE, a.1, abr./jun. 1993.
- DEDECCA, Claudio. *As políticas de qualificação e formação e seus efeitos sobre o mercado e as relações de trabalho: algumas experiências européias*. Campinas, CESIT/IE/Unicamp, abr. 1998. (Relatório de atividades apresentado ao CNPq sobre missão no exterior).
- DIEESE. *Trabalho e reestruturação produtiva: 10 anos de linha de produção*. São Paulo, 1994.
- _____. *Inovações tecnológicas e ação sindical frente à reestruturação produtiva do estado de São Paulo*. Lima: OIT/ACDI, 1995a. 53 p. (Proyecto regional: Cambio tecnologico y mercado de trabajo, 18).
- _____. *Inovações tecnológicas e ação sindical frente à reestruturação produtiva*. Lima: OIT/DIEESE, 1995b.
- _____. *Pesquisa perfil profissional dos metalúrgicos de Guarulhos, Arujá, Mairiporã e Santa Isabel*. São Paulo, nov. 1996. (Relatório final).
- _____. *Considerações sobre a reestruturação produtiva no Brasil*. São Paulo: IPROS, 1997. (Estudos e pesquisas IPROS, 5).
- DURAFFOURG, Jacques. Un robot, le travail et des fromages. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL EMPREGO E DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO. São Paulo: DIEESE/CNPq, 1997. (versão preliminar).
- DURHAN, Eunice. A família operária: consciência e ideologia. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, 1980.
- FAÍTA, Daniel, DONATO, Joseph. Langage, travail: entre compréhension et connaissance. In: SCHWARTZ, Yves. *Reconnaissances du travail: pour une approche ergologique*. Paris: PUF, 1997.
- GONÇALVES, Maria das Dores. *A política de assistência social para o idoso no Brasil*. [s.l.]: IPEA, 1993. 5 p. (Relatório interno, 02).
- HADDAD, Eneida G.M. *A velhice de velhos trabalhadores: o cenário, o movimento e as políticas sociais*. São Paulo: USP/ FFLCH, 1991. (Tese de doutorado).
- PAIVA, Vanilda, POTENGY, Gisélia, CHINELLI, Filipina. Qualificação e inserção alternativa no mundo do trabalho – a sociologia do trabalho para além da indústria. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 48, jul. 1997.
- PEREIRA, Irandi. *Trabalho do adolescente: mitos e dilemas*. São Paulo: IEE/PUC, 1994. (Defesa dos direitos da criança e do adolescente, 2).
- PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS. Brasília: IPEA, n. 12, jul./dez. 1985.
- MAGGIOLINI, Piercarlo. *As negociações trabalhistas e a introdução de inovações tecnológicas na Europa*. Petrópolis: Vozes, 1988.
- MAIA, Rosane. Precarização e desemprego: as mudanças no mercado de trabalho brasileiro. *Universidade e Sociedade*, São Paulo, a. 7, n. 13, p. 4-12, jul. 1997.
- MARSDEN, David. *The impact of industrial relations practices on employment and unemployment*. Paris: OCDE, 1995 (The OECD Jobs Study. Working paper series, 3).
- MARTINS, Heloisa Helena T.S. O processo de reestruturação produtiva e o jovem trabalhador. In: XXI ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, MG, out. 1998.
- _____, RAMALHO, José Ricardo (orgs.). *Terceirização: diversidade e negociação no mundo do trabalho*. Campinas: Hucitec, 1994.
- MARTINS, José de Souza. *Caminhada no chão da noite (emancipação política e libertação nos movimentos sociais no campo)*. São Paulo: Hucitec, 1989.
- MATTOSO, Jorge et al. *O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século*. Campinas: Scritta, 1994.

- MERTENS, Leonard. *Crisis económica y revolución tecnológica: hacia nuevas estrategias de las organizaciones sindicales*. Caracas: Nueva Sociedad, 1990.
- NASSER, Ana Cristina. *Sair para o mundo – trabalho, família e lazer: relação e representação na vida dos excluídos*. São Paulo: USP/FFLCH, 1996. (Tese de doutorado).
- OCDE. *Politiques du marché du travail: nouveaux défis*. Paris, 1997.
- POCHMANN, Marcio. A inserção ocupacional dos jovens nas economias avançadas. In: WORKSHOPS EMPREGO E DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO, DIEESE/CNPq, Nazaré Paulista, ago. 1998. (versão preliminar).
- REVISTA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO. Juventude e contemporaneidade. ANPED, n. 5/6, maio/dez. 1997. (Número especial).
- SCHWARTZ, Yves. Trabalho e valor. *Tempo Social*, a. 8, n. 2, out. 1996.
- SEADE. *O idoso na Grande São Paulo*. São Paulo, 1989. 12 p.
- SEADE/DIEESE. *PED – Conceitos, metodologia e operacionalização*. São Paulo, dez. 1995.
- SILVA, Elias Norberto da. *A automação e os trabalhadores*. São Paulo: LTr, 1996.
- THE OECD OBSERVER. n. 212, June/July, 1998.
- TRABAJO. Ginebra: OIT, n. 18, dic. 1996.
- TRABAJO. Ginebra: OIT, n. 23, feb. 1998.
- WORLD EMPLOYMENT 1996/97. *National policies in a global context*. ILO, 1996.
- ZARIFIAN, Philippe. *Organização e produção industrial de serviços*. São Paulo: USP/ POLI, 22 ago. 1997. (seminário).

Atuação sindical nos anos 90: propostas e negociações quanto à reestruturação produtiva no Estado de São Paulo

Agnaldo dos Santos*
Anna Maria de Castro Andrade**

RESUMO

As mudanças ocorridas na economia e no mercado de trabalho na década de 90 afetaram a ação sindical no que se refere às negociações coletivas. A abertura econômica, o controle da inflação em patamares baixos e o intenso processo de reestruturação produtiva compõem um cenário que exige a atualização das propostas e reivindicações que o movimento sindical leva à mesa de negociação com o patronato. Este artigo aponta os novos temas pertinentes aos interesses dos trabalhadores, que estão sendo incorporados às pautas de reivindicações. Para isso, foram coletadas informações de pautas elaboradas por 13 entidades sindicais paulistas, no período de 1993 a 1996, a partir das quais elaborou-se um mapeamento (supressão, manutenção ou inclusão, além de alterações de conteúdo) de cláusulas selecionadas.

Paralelamente à análise dessas cláusulas, deu-se especial atenção à categoria dos metalúrgicos de São Paulo e do ABC paulista, com o intuito de verificar em que medida os trabalhadores estão participando das mudanças que acontecem com grande velocidade, por iniciativa patronal ou governamental, nesse ramo da indústria de transformação. Nos dois casos, constatou-se um aumento gradativo no número de cláusulas referentes às inovações tecnológicas, à prevenção de lesões por esforços repetitivos (LER) e à participação nos lucros ou resultados (PLR), demonstrando a existência do real interesse dos trabalhadores em participar da definição desses temas nas pautas de reivindicação.

No entanto, o segmento empresarial ainda mostra-se refratário à grande parte das propostas sindicais, o que se constata diante da pequena quantidade de cláusulas que compõem os acordos e convenções coletivas das diversas categorias analisadas. Observou-se também que as negociações, quando ocorrem, se dão por empresa, conferindo-lhes um caráter descentralizado e ampliando, ainda mais, o campo de flexibilização dos direitos trabalhistas.

* Bacharel em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH), da Universidade de São Paulo (USP), mestrando em Sociologia pela mesma instituição e bolsista CNPq ITI-1A (1997-99) e DTI-7G (1999) no DIEESE - Escritório Nacional (EN). E-mail: santosag@usp.com.br

** Graduanda em Ciências Sociais pela FFLCH/USP e bolsista CNPq ITI-1A (1998-99) no DIEESE-EN. E-mail: annamaria_andrade@bol.com.br

1 INTRODUÇÃO

Existe um consenso no Brasil, entre diversos estudiosos do chamado mundo do trabalho, de que o panorama político-econômico dos anos 90 difere muito da década anterior. O crescimento da influência sindical nos anos 80 – por um lado, com o surgimento de uma atuação de enfrentamento (a exemplo da adotada pela CUT) e, por outro, com uma ação voltada à colaboração (caso da antiga CGT e, atualmente, da Força Sindical) – é marca de um momento em que a sociedade civil se reorganizava, após o período ditatorial, e no qual a inflação atingia patamares quase insuportáveis. A nova conjuntura, por sua vez, está pautada pelo controle da escalada inflacionária, pela abertura comercial da economia e pelo intenso processo de reestruturação industrial. Nessa nova fase, o sindicalismo deixa parcialmente de lado as clássicas reivindicações de reajustes salariais e passa a priorizar a defesa do emprego e melhores condições de trabalho, dado que as crescentes taxas de desemprego e a intensificação na utilização de mão-de-obra terceirizada transformaram-se nos grandes fantasmas dos trabalhadores.

Essas mudanças mostraram-se cruéis, tanto para os trabalhadores individualmente quanto para o seu poder de pressão via sindicatos: os discursos empresarial e governamental procuram evidenciar a necessidade de atingir altas taxas de produtividade e conquistar competitividade em um mercado global cada vez mais exigente. Para eles, enquanto não se atinge um grau de competitividade satisfatório, seria urgente a revisão da legislação trabalhista, que apenas contribui para aumentar o chamado “Custo Brasil”.

Em que pesem todas as diferenças no tempo/espaço, não se pode perder de vista que, ao longo do desenvolvimento capitalista nos países pioneiros (sendo o exemplo clássico a Inglaterra dos séculos XVIII e XIX), os liberais sempre acusaram a legislação trabalhista de ser o motivo geral do encarecimento da força de trabalho para o empregador e de ser uma causa importante do desemprego involuntário. Nessa perspectiva, uma negociação coletiva isenta das intervenções dispostas na legislação trabalhista poderia produzir autonomia e amadurecimento das partes nos processos decisórios, tornando possível entendimentos que contemplassem os interesses tanto dos trabalhadores quanto dos empregadores. Ora, a legislação trabalhista – quer na Grã-Bretanha oitocentista, quer hoje no Brasil –, constitui uma consequência dos embates do movimento sindical, que possibilitaram expandir as negociações entre capital e trabalho do plano individual para o coletivo. Portanto, as disposições da lei fortalecem o poder de barganha dos mais fracos, no sentido de

fornecer-lhes garantias mínimas, permitindo que as negociações coletivas entre capitalistas e trabalhadores sejam menos desiguais (Singer, 1998).

Contudo, a utilização cada vez mais freqüente de novas tecnologias parece estar ligada de forma umbilical à precarização do mercado de trabalho, já que ocorre uma constante agregação de valor ao capital e redução do valor da força de trabalho, dispensando o trabalho vivo, o que intensifica ainda mais a diminuição do número de trabalhadores filiados aos sindicatos, enfraquecendo-os política e financeiramente. O que se convencionou chamar de “Terceira Revolução Industrial”, ou “Revolução Tecnológica”, tem revelado seus efeitos no enfraquecimento do poder combativo dos sindicatos.

Seria equivocado imaginar, entretanto, uma paralisia absoluta da atuação sindical, como se as entidades representativas dos trabalhadores fossem apenas espectadoras dessas transformações, e que suas denúncias soassem apenas como uma espécie de “canto de cisne”. Em que pesem todas as dificuldades, o sindicalismo brasileiro tem procurado interferir na adoção de novas tecnologias nas empresas, apresentando propostas que possam minimizar os impactos negativos sobre o mercado de trabalho. A negociação coletiva atingiu importância fundamental, enquanto estratégia de ação sindical, ao mesmo tempo que os movimentos grevistas enfraqueceram, sendo inibidos, entre outros fatores, pelo grande contingente de desempregados no mercado de trabalho.

É no âmbito das negociações coletivas que o movimento sindical encontra espaço para posicionar-se como ator político e colocar seus interesses em debate. A postura de reivindicar a participação nas opções tecnológicas das empresas sinaliza a importância de um amplo diálogo sobre essas questões, pois a tese de um suposto determinismo tecnológico como fator único do desemprego, em que os “meros mortais” nada podem fazer, a não ser lamentar sua sorte, só pode ser levada a sério por aqueles que ainda acreditam que a economia e as relações sociais são “coisas”, com leis “naturais” regendo sua dinâmica.

Durante o estudo que originou o presente artigo, realizado no âmbito do projeto “Emprego e desenvolvimento tecnológico”, especificamente na linha de pesquisa que tratou dos sistemas de relações de trabalho e negociações coletivas, buscou-se sistematizar as reivindicações que os sindicatos têm apresentado na mesa de negociação para os acordos e convenções coletivas, que são firmados junto às entidades patronais no Estado de São Paulo, com especial atenção sobre aquelas cláusulas que estão diretamente relacionadas à reestruturação produtiva. Acreditamos que a situação paulista é bastante paradigmática no que se refere a esse tema, dado o seu peso no conjunto da economia brasileira.

A título de esclarecimento, é necessário dizer que os acordos coletivos são contratos assinados por entidades sindicais representativas de trabalhadores, de um lado, e empresas ou grupo de empresas, de outro; já as convenções coletivas são contratos assinados entre entidades sindicais representativas de categorias patronais e de trabalhadores. Ambos são instrumentos que resultam do processo de negociação coletiva, a partir da data-base, e costumam ter vigência de um ano, até que se realize uma nova negociação. Quando as negociações não são concluídas, o processo decisório passa para o âmbito da Justiça do Trabalho, cujo poder normativo é bastante amplo. Os instrumentos resultantes do julgamento de dissídios pelos tribunais do trabalho são as sentenças normativas.

No Brasil, a legislação trabalhista possibilita a garantia mínima para categorias com pouco poder de pressão junto ao patronato. Contudo, para as categorias que historicamente acumularam uma série de conquistas e que poderiam aprimorar as condições de trabalho, avançando nas negociações para além da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), os processos encaminhados pela Justiça do Trabalho colocam-se como um entrave. Há carência de espaços ou mecanismos independentes no judiciário trabalhista para solucionar eventuais conflitos que envolvam essas categorias.

Nesta pesquisa, privilegiou-se as convenções coletivas, conforme a organização do Banco de Dados Sindicais do DIEESE. O período escolhido, de 1993 a 1996, corresponde à base de dados do Sistema de Acompanhamento de Acordos e Contratações Coletivas (SACC), criado pelo DIEESE, quando do início do levantamento.

Era necessário estabelecer uma correspondência entre as pautas analisadas e os acordos e convenções já efetuadas no Estado de São Paulo, particularmente na região metropolitana da capital paulista. Contudo, a seleção dos aspectos analisados nas convenções e pautas ampliou a dimensão do estudo: não se tratava apenas da reestruturação *stricto sensu*, mas de um novo padrão de negociação na década de 90. As reivindicações por compensações de perdas salariais foram cada vez mais sendo substituídas pela participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados (PLR), o que tornou necessário incorporar outros temas ao elenco de reivindicações, como o acesso às informações das empresas, consolidação da atuação sindical nos locais de trabalho e questões relacionadas à saúde do trabalhador.

Após o contato com as entidades sindicais, conseguiu-se levantar 13 pautas de reivindicações das seguintes categorias profissionais: Federação dos Trabalhadores nas Indústrias de Alimentação (empregados da Nestlé), Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de São Paulo, Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Calçados de Franca, Sindicato dos Condutores de Veículos Urbanos de São Paulo, Sindicato das

Costureiras de São Paulo, Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Estado de São Paulo, Sindicato dos Marceneiros de São Paulo, Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de São Paulo, Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, Sindicato dos Trabalhadores na Indústria de Panificação e Confeitaria de São Paulo, Sindicato dos Trabalhadores em Processamento de Dados de São Paulo, Sindicato dos Professores de São Paulo e Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Químicas e Farmacêuticas de São Paulo.

Inicialmente, separaram-se as cláusulas em sete grupos/ temas: remuneração, treinamento e qualificação, inovações tecnológicas, saúde do trabalhador, garantias ao emprego, atuação sindical e acesso às informações da empresa. Essa seleção ocorreu após a realização de algumas reuniões com a equipe do Banco de Dados do SACC, que vem desenvolvendo um estudo sobre o mesmo tema, igualmente inserido no projeto, mas voltado à análise de acordos/convenções de categorias de vários estados (incluindo São Paulo). O trabalho inicial sobre as informações das pautas consistiu no agrupamento de algumas cláusulas que se relacionavam com aqueles temas, na aferição do total de ocorrências em cada ano, do número de sindicatos que as apresentaram e na sistematização de seu conteúdo.

Desse modo, tentou-se verificar, primeiro, em que medida o movimento sindical tem acompanhado o processo de reestruturação produtiva e, segundo, se as propostas sindicais vêm sendo contempladas nos acordos e convenções coletivas.

2 AS PAUTAS DE REIVINDICAÇÃO

Apresentam-se, a seguir, os principais dados obtidos com a sistematização das pautas de reivindicações das 13 entidades sindicais analisadas. Apesar de terem sido listadas uma série de cláusulas que favoreceriam a visualização das modificações que ocorreram no padrão de negociação, na década de 90, apresentam-se neste texto apenas os dados relativos às cláusulas mais diretamente ligadas ao tema da reestruturação produtiva: participação nos lucros ou resultados (PLR), atuação sindical nos locais de trabalho, acesso às informações das empresas, prevenção quanto a lesões por esforços repetitivos (LER), terceirização e processos de automação e informatização.

2.1 Participação nos lucros ou resultados (PLR)

Pode-se considerar a PLR como uma das formas de divisão entre os que produzem e os que se apropriam da riqueza gerada pela atividade econômica. Ao contrário do aumento real de salários, com base em índices de produtividade nacional, setorial ou da própria empresa, nesse caso busca-se motivar os trabalhadores com a prática de concessão de prêmios em troca do cumprimento de determinadas metas, sejam de resultados ou de lucros (Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, 1998). Prevista desde a Constituição Federal de 1946 (atual artigo 7º da Constituição de 1988), a PLR foi regulamentada apenas no final do governo Itamar Franco, com a edição da Medida Provisória nº 794, de 29/12/94. No entanto, até agora ainda não foi transformada em lei pelo Legislativo.

A análise das cláusulas que continham essa reivindicação resultou no seguinte quadro:

- percentuais ou valores reivindicados: de 15 a 25% sobre os lucros, ou de 1,5 a 4 remunerações brutas, ou de R\$ 300,00 a R\$ 1.000,00, no caso de empresas que não convencionam a PLR;
- número total de sindicatos que apresentaram a reivindicação: 11;
- quantidade de cláusulas apresentadas por ano:

1993	1994	1995	1996	Total
5	7	10	11	33

2.2 Atuação sindical nos locais de trabalho

As organizações nos locais de trabalho, particularmente as comissões de empresa/fábrica, são entidades que buscam aglutinar as demandas dos trabalhadores no cotidiano das empresas, numa experiência de organização descentralizada. Enquanto meio de atuação, tais comissões estão presentes há muito tempo na agenda sindical, passando pelos soviets da Revolução Russa de 1917, pelos conselhos de fábrica na Alemanha, nos anos 20, e pelas propostas do grupo socialista L'Ordine Nuovo, na cidade italiana de Turim, em 1920. No Brasil, já existiam desde a I Guerra Mundial, constituindo um importante suporte à **Greve dos 300 mil**, deflagrada em 1953 (Cotanda, 1997).

Atualmente, as comissões de fábrica, que foram responsáveis por vários embates contra a mentalidade autoritária do empresariado brasileiro nas últimas décadas, aparecem como um canal de negociação entre trabalhadores e empresa, podendo apresentar diversas características, conforme a situação política e social. Podem assumir um papel comple-

mentar (mas autônomo) à ação sindical, uma função de concorrência aos sindicatos arraigados ao modelo corporativo e centralizador, ou, então, transformar-se em órgão institucional de participação/colaboração nos processos de produção – a tão falada “parceria” capital-trabalho.

A mudança de mentalidade do empresariado brasileiro não ocorreu somente devido à pressão dos trabalhadores, mas, sobretudo, pela necessidade de reorganização do trabalho exigida pela reestruturação produtiva, que busca privilegiar os grupos de trabalho semi-autônomos e as técnicas de “enriquecimento do trabalho” (*job enrichment*), pelo menos nos setores mais dinâmicos da economia. Assim, as comissões de fábrica tanto podem ser aliadas estratégicas dos sindicatos para influir no processo de trabalho, em proveito dos trabalhadores, quanto transformarem-se em instrumentos da administração fabril, no sentido de institucionalizar o conflito e envolver os trabalhadores no discurso da parceria (Rodrigues, 1990).

Para o movimento sindical, a proliferação das organizações por local de trabalho possibilitaria elaborar estratégias de ação não só no interior das empresas, mas também no contexto das cadeias produtivas (Cotanda, 1997). Também podem ser um indicativo de que um maior enraizamento nos locais de trabalho poderia facilitar as discussões que envolvem a polêmica reforma da estrutura sindical verticalizada.

A análise das cláusulas sobre organização nos locais de trabalho resultou no seguinte quadro:

- conteúdo geral: reivindica a constituição de comissões de fábrica/empresa ou representantes dos trabalhadores, estabilidade aos candidatos e eleitos para as comissões, livre acesso aos diretores sindicais para atuação na empresa, garantia ao direito constitucional de greve e acesso às informações administrativas, econômicas e trabalhistas;
- número total de sindicatos que apresentaram a reivindicação: 13;
- quantidade de cláusulas apresentadas por ano:

1993	1994	1995	1996	Total
26	23	29	27	105

2.3 Acesso às informações da empresa

Ainda existe uma resistência muito grande por parte das empresas quanto ao fornecimento dessas informações ao sindicato, pois alguns setores do empresariado consideram dispensável a opinião dos trabalhadores quanto à gestão dos novos processos. Isso se deve à persistência de uma visão taylorista, que concebe o empresário como o único agente

social capaz de fazer opções produtivas, ou, então, ao credo do **determinismo tecnológico**, que entende a ciência/tecnologia como uma esfera independente das forças políticas, em que qualquer interferência sindical (reativa ou propositiva) comprometeria a evolução natural e racional das inovações, impedindo a conseqüente valorização do capital humano e do enriquecimento das tarefas (Cattani, 1997). Para esse tema, foram selecionadas duas cláusulas: acesso às informações gerais da empresa e à Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).

A análise das cláusulas que continham a reivindicação de acesso às informações gerais da empresa resultou no seguinte quadro:

- conteúdo geral: reivindica as informações relativas ao desempenho e situação sócio-financeira das empresas e sobre possíveis mudanças tecnológicas;
- número total de sindicatos que apresentaram a reivindicação: 3;
- quantidade de cláusulas apresentadas por ano:

1993	1994	1995	1996	Total
1	3	3	4	11

No caso da RAIS, o quadro é o seguinte:

- conteúdo geral: fornecimento de uma cópia da RAIS ao sindicato, desde que solicitada pela entidade sindical;
- número total de sindicatos que apresentaram a reivindicação: 7;
- quantidade de cláusulas por ano:

1993	1994	1995	1996	Total
5	3	4	5	17

2.4 Prevenção de lesões por esforços repetitivos (LER)

A introdução de uma reivindicação como essa ilustra bem a possibilidade de interferência sindical nos processos de trabalho, contribuindo para aprimorar os benefícios que podem ser conquistados pela adoção de inovações tecnológicas. As lesões por esforços repetitivos (LER) constituem um conjunto de doenças ou alterações funcionais que atingem dedos, braços, cotovelos, ombros e pescoço, geralmente associadas a problemas surgidos com a organização do trabalho ou de suas condições. Como trata-se de patologia gerada por tarefas simples e repetitivas (característica do padrão taylorista/fordista de produção), surge a possibilidade de reverter esse quadro através de mudanças nos processos de trabalho, imperativo que se faz necessário – ainda mais quando se sabe que existem

dificuldades de reconhecimento por parte das empresas dessa modalidade de doença, associada à fraude, posto que não existem sinais externos visíveis de lesão.

A ironia (trágica) é que a ocorrência de LER está associada a setores que representam a vanguarda das inovações tecnológicas, como é o caso do processamento de dados e da indústria microeletrônica (Merlo, 1997). A intensificação das negociações sobre LER, no período analisado, indica também o fortalecimento do movimento sindical nos postos de trabalho ligados ao setor de serviços, no qual a atuação sindical costuma ser tímida.

A análise das cláusulas relativas sobre LER revela o seguinte quadro:

- conteúdo geral: adoção de medidas que possam garantir condições de trabalho que não resultem na ocorrência de LER, através de alterações no sistema produtivo (quantidade de toques no teclado para os digitadores não superior a 7 mil/8 mil por hora, enriquecimento das tarefas, adequação do maquinário/mesas, fim das horas extras, redução do ritmo da produção, entre outros exemplos) e pausas na jornada de trabalho (variando de 30 minutos por período, num total de 60 minutos por dia, até 15 minutos, a cada 45 minutos trabalhados);
- número total de sindicatos que apresentaram a reivindicação: 4;
- quantidade de cláusulas apresentadas por ano:

1993	1994	1995	1996	Total
4	6	4	5	19

2.5 Terceirização

Uma definição resumida de terceirização poderia caracterizá-la como um processo em que “uma determinada atividade deixa de ser desenvolvida pelos trabalhadores de uma empresa e é transferida para uma outra empresa, chamada de terceira” (DIEESE, 1997). Esse procedimento, associado ao conjunto maior das inovações organizacionais, é visto como um imperativo necessário às empresas que procuram atingir maior competitividade, via aumento da produtividade associado à redução de custos, o que acarreta o enxugamento da estrutura hierárquica.

Como indicam alguns estudos, o receio do movimento sindical é que a terceirização das atividades dentro das empresas, especialmente em conjunturas econômicas recessivas, provoquem a diminuição dos postos de trabalho sem afetar o nível de produtividade; além do que, os salários dos terceirizados são sempre menores do que aqueles pagos pelas

empresas que adotam a terceirização (Martins, 1994; Ryan, 1992). Ademais, muitas vezes, os trabalhadores terceirizados não se beneficiam da aplicação dos acordos ou convenções vigentes no local de trabalho, permanecendo desprovidos de garantias e direitos que possuem os demais trabalhadores. Isso tem sido considerado por sindicalistas e estudiosos como um dos fatores de fragmentação da base sindical.

O resumo da análise das cláusulas relativas à terceirização é o seguinte:

- conteúdo geral: proibição de uso de mão-de-obra terceirizada em atividades ligadas diretamente à produção e, quando da utilização de empresas prestadoras de serviços, que seja exigido o cumprimento de toda a legislação trabalhista, de modo a evitar relações precárias de trabalho (com o limite para a contratação de terceiros variando de 5% até 10% do total de funcionários);
- número total de sindicatos que apresentaram a reivindicação: 10;
- quantidade de cláusulas apresentadas por ano:

1993	1994	1995	1996	Total
4	6	10	7	27

2.6 Processos de automação e informatização

Mesmo que se faça uma distinção entre automação e informatização, ambos os fenômenos vinculam-se a um processo entendido como contínuo. Enquanto a automação é associada a operações do tipo Detroit (máquinas em um ciclo simples de operações), a automação/informatização é entendida como operações cibernéticas, modificações das operações sem intervenção humana, por meio de retro-alimentação de informações dentro de um sistema (Cattani, 1997). Não obstante, agrupou-se essas cláusulas para possibilitar uma análise integrada, uma vez que os reflexos da automação/informatização no ritmo de trabalho e na produtividade são notórios, sendo gerados pelo aperfeiçoamento estritamente tecnológico, ou seja, das máquinas.

Uma vez compiladas, a análise dessas cláusulas resultou no seguinte:

- conteúdo geral: reivindicação de comissões paritárias para discutir a implantação de sistemas de automação/conversão tecnológica, buscando garantir o emprego dos trabalhadores afetados pelas modificações. Existe também a reivindicação específica dos condutores de veículos urbanos (ônibus) de São Paulo, que buscavam impedir a implantação da catraca eletrônica. Os

prazos para comunicar as mudanças ao sindicato variam de 90 dias a 12 meses de antecedência e a estabilidade e realocação dos trabalhadores atingidos por essa medida teriam um intervalo de 12 meses;

- número de sindicatos que apresentaram a reivindicação: 9;
- quantidade de cláusulas por ano:

1993	1994	1995	1996	Total
4	6	7	8	25

3 OS CASOS DOS METALÚRGICOS

O setor automobilístico (tanto as montadoras quanto os fabricantes de autopeças) sempre esteve associado às políticas governamentais que visavam expandir essa indústria no Brasil, desde meados da década de 50. Essa importância aumenta quando se considera que as principais inovações organizacionais (e, em certo sentido, também as tecnológicas) ocorreram nesse ramo industrial, como bem atestam o fordismo e o ohnoísmo.

Ainda hoje, quando se discute o impacto que a chamada reestruturação produtiva acarreta sobre a economia e o mercado de trabalho, deve-se analisar com especial atenção tal setor, uma vez que o dinamismo que lhe é inerente, em períodos de crescimento econômico, também ecoa no movimento sindical metalúrgico. Sem dúvida, os sindicatos dos metalúrgicos do ABC e de São Paulo são os grandes protagonistas das duas maiores centrais sindicais brasileiras: CUT e Força Sindical, respectivamente. As decisões tomadas pelos dois sindicatos refletem as posições que as centrais adotam em um plano mais geral e constituem, também, um "termômetro" de como está a situação no âmbito das negociações coletivas.

3.1 Reivindicações e convenções coletivas no setor

Estudo realizado por Cardoso (1998) indica poucas conquistas e avanços nas negociações coletivas do setor, quando se comparam as pautas de reivindicação, as convenções firmadas e a legislação vigente. A autora entende que a negativa do empresariado quanto às várias reivindicações dos sindicatos ocorre, entre outros fatores, porque o conteúdo das cláusulas implicava participação dos trabalhadores em discussões empresariais de estratégias de produção e questionava, muitas vezes, o poder gerencial e empresarial. Pode-se acrescentar a essa análise a resistência de

determinadas correntes sindicais, situadas mais à esquerda, em participar nesse nível, uma atitude considerada como de colaboração ao patronato.

QUADRO 1
Reivindicações e convenções no setor metalúrgico de São Paulo, 1993-96

Cláusulas	1993		1994		1995		1996	
	CUT	FS	CUT	FS	CUT	FS	CUT	FS
Redução de jornada	P	P	P	P	P	P	P	P
Horas extras	C	C	C	C	C	C	C	C
Estabilidade	P	P	C	P	P	P	C	P
Nível de emprego	A	A	A	A	-	-	A	A
Novas tecnologias	P	P	P	P	P	P	P	P
Educação/qualificação	A	C	A	C	A	C	A	C
Aviso prévio	C	C	C	C	C	C	C	C
Mão-de-obra temporária	C	C	C	C	C	C	C	C
Terceirização	P	P	P	P	P	P	P	P
Comissão de fábrica	P	P	P	P	P	P	P	P
Acesso à RAIS	C	C	C	C	C	C	C	C
Relação de empregados	C	C	C	C	C	C	C	C
Quadro de funções e salários	P	P	P	P	P	P	P	P
Informações globais por setor	P	P	P	P	P	P	P	P
Informações das empresas metalúrgicas	P	P	P	P	P	P	P	P
Informações gerais	P	P	P	P	P	P	P	P

Fonte: Cardoso, 1998. Pautas de Reivindicação e Convenções Coletivas dos Metalúrgicos de São Paulo e do ABC, conforme dados registrados pelo SACC/DIEESE.

Notas: P: Presente apenas na pauta de reivindicação;
C: Presente na pauta e na convenção;
A: Ausente na pauta e presente na convenção coletiva;
CUT: Central Única dos Trabalhadores;
FS: Força Sindical.

Preconceitos de ambos os lados, e uma história recente que jogava o sindicalismo na luta pelo direito básico à liberdade política, impediram que se firmassem acordos mais consistentes quanto à reestruturação produtiva, apesar dos indicativos de que o padrão de negociação tenderia a modificar-se significativamente, a partir da segunda metade da década de 90. Observe-se, então, como se comportou a relação entre sindicatos e empresas, no ramo metalúrgico, numa comparação entre as duas centrais, no período de 1993 a 1996 (quadro 1).

3.2 Discutindo os resultados

Os dados apresentados no quadro 1 indicam que os metalúrgicos representados pela CUT e Força Sindical têm encontrado grandes dificuldades em negociar cláusulas que se relacionem especificamente com a reestruturação produtiva – e, no plano mais geral, com a manutenção e geração de postos de trabalho. Cardoso (1998) demonstrou que, no plano da ação sindical circunscrita às negociações coletivas, os sindicatos estariam sofrendo uma grande pressão patronal, no sentido de excluir, ou ao menos reduzir, diversas cláusulas das convenções coletivas, e, por isso, não estaria sendo possível para o movimento sindical acrescentar novas reivindicações às suas pautas. Ou, então, o pequeno número de novas reivindicações, que surgiram a partir da década de 90, estariam sendo sistematicamente rejeitadas na mesa de negociação.

Um fenômeno que salta aos olhos é a crescente descentralização das negociações, como, por exemplo, os acordos de PLR e greves por empresa, com estas últimas utilizadas como instrumento, *a posteriori*, a um movimento demissionário, sendo, muitas vezes, deflagradas em razão de inovações tecnológicas. Para Cardoso (1998), a preocupação dos dirigentes sindicais com o aumento real de salários (típica de um ambiente de inflação crescente como o observado nos anos 80) estaria sendo deslocada, agora, para as garantias de emprego. Um indicador desse deslocamento residiria no fato de que, a despeito das posições díspares e das críticas divergentes por parte dos sindicatos, todas as entidades representativas dos metalúrgicos do Estado de São Paulo estariam participando dessas novas modalidades de negociação (PLR, flexibilização da jornada de trabalho etc.), atingindo resultados muito próximos.

Uma conclusão sugerida por Cardoso é a de que a participação dos sindicatos nas decisões que conduzam à criação de empregos e, em consequência, às escolhas tecnológicas, apenas pode efetivar-se quando as políticas públicas apontem para um crescimento econômico com justiça social baseada em uma espécie de contratação social, o que também exige a participação do setor empresarial nos diversos fóruns de negociação. Ocorre que, no plano das negociações coletivas, está difícil não só propor a criação de novos postos de trabalho e interferir nas opções tecnológicas das empresas, mas também existe grande dificuldade em manter o atual nível de emprego.

Apresenta-se aos trabalhadores a tese de que é necessário reduzir os custos de produção (o que, na prática, significa cortar conquistas históricas) e de buscar contínua competitividade empresarial.

4 CONSIDERAÇÕES SOBRE OS RESULTADOS DAS NEGOCIAÇÕES

Esses dados preliminares autorizam afirmar que o movimento sindical não está omisso quanto às mudanças recentes, levando à mesa de negociação suas preocupações. Porém, suas proposições sobre essas mudanças têm se mostrado tardias, sendo apresentadas somente após a implantação dos processos de reestruturação, desencadeados, principalmente, após o início da década de 90. Antes de analisar os resultados, contudo, é necessário fazer algumas observações.

QUADRO 2
Pautas e convenções de 13 sindicatos selecionados, no Estado de São Paulo, 1993-96

Cláusulas	Pautas de reivindicações	Convenções coletivas
Redução da jornada de trabalho sem redução salarial	10	0
Participação nos lucros ou resultados (PLR)	11	0 ⁽¹⁾
Participação na renda setorial	1	0
Formação profissional e requalificação	6	1
Aprendizes/Senai/Estágios	7	5
Processos de automação e informatização	9	2
Lesões por esforços repetitivos (LER)	4	1
Comissões de saúde	6	5
Equipamentos de proteção individual	8	6
Local de trabalho	3	9
Prevenção de acidentes	12	5
Manutenção do nível de emprego	11	3
Terceirização	10	2
Demissão	10	11
Representação por local de trabalho e atuação sindical	13	9
Quadro de avisos	10	13
Comunicação de acidentes de trabalho	11	7
Câmaras de entendimento	11	5

Fonte: SACC/DIEESE. Elaboração própria⁽²⁾.

Obs.: (1) Acordos por empresa.

(2) Para a construção desse quadro comparativo verificou-se quantos sindicatos reivindicavam a cláusula no período 1993-96 e quantas convenções/acordos contemplavam tais reivindicações.

Primeiramente, as oscilações observadas em alguns casos quanto ao número de cláusulas apresentadas a cada ano nas pautas sindicais ocorreram não só porque cresceu o número de sindicatos que apresentaram as reivindicações, mas porque a base de dados sofreu de um problema que não foi possível evitar: algumas categorias não possuíam as pautas dos anos de 1993 ou 1994, pois nem todas as entidades contam

com um sistema de arquivo desses documentos. Em outros casos, após a conquista da reivindicação, consideravam necessário retirar a respectiva cláusula, para facilitar as discussões de outros temas ainda por negociar.

Com base nos dados levantados para a nossa pesquisa, foi possível comparar os contratos efetivados no mesmo período, o que resultou num panorama de como estão ocorrendo as negociações da reestruturação produtiva e sobre os novos temas desencadeados, no Estado de São Paulo (quadro 2). A metodologia aplicada à pesquisa levou à utilização dos dados obtidos no SACC, entre os anos de 1993 a 1996. Portanto, a comparação se deu em relação a esse período. Mesmo considerando que o levantamento das pautas foi realizado ano a ano, ainda assim conseguiu-se mapear a situação no estado, uma vez que a metodologia utilizada para o projeto possibilitava detectar quais cláusulas surgiram no intervalo e quais foram excluídas posteriormente, através de consultas ao arquivo físico do SACC.

Está claro que parte considerável do setor empresarial está refratária às reivindicações dos trabalhadores e que as propostas apresentadas pelos sindicatos ainda não são suficientes para a sua intervenção nas políticas tecnológicas e industriais no país, garantindo melhor qualidade de vida nos ambientes de trabalho, manutenção e ampliação dos postos de trabalho e distribuição da riqueza gerada por possíveis aumentos de produtividade obtidos pelas empresas, por conta da adoção de novas técnicas gerenciais e de conversões tecnológicas.

Como indicam estudos realizados no âmbito dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), uma vez que são os empresários que tomam a iniciativa unilateral de implementar as mudanças tecno-organizacionais, com vistas ao aumento da produtividade, melhorias no produto e possibilidade de reação às pressões do mercado, caso eles avaliem que tais objetivos não foram atingidos, consideram que as experiências malograram, mesmo que a reorganização permita responder a importantes necessidades sociais, como a melhoria da qualidade de vida no trabalho (Ryan, 1992). Talvez isso explique a relutância de muitos setores empresariais em contratar, junto aos sindicatos, as mudanças na produção.

Considerando o período 1993-96, observa-se que dez sindicatos apresentaram propostas de redução da jornada de trabalho sem redução salarial, mas nenhum deles conseguiu concluir um acordo quanto à participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados (PLR) da empresa; 11 sindicatos apresentaram propostas em suas pautas, sem firmar a devida convenção coletiva (nesse caso, os acordos ocorreram no âmbito das empresas); registraram-se nove cláusulas sobre a participação dos trabalhadores nos processos de automação e informatização, mas apenas duas convenções coletivas foram assinadas; a proibição e/ou regulamentação

dos processos de terceirização foi reivindicada por dez entidades, sendo que apenas duas convenções foram assinadas; medidas para prevenir a ocorrência de lesões por esforços repetitivos (LER) foram reivindicadas por quatro sindicatos, embora somente uma categoria acordou alguma cláusula a esse respeito.

Pode-se observar também que algumas cláusulas que não estavam presentes nas pautas foram negociadas nas convenções, referindo-se, contudo, a temas que já estão presentes na legislação, como hora extra, demissão ou condições mínimas de higiene no local de trabalho.

No caso da atuação sindical, a legislação garante o direito à sindicalização, que se repete em diversos acordos, mas são poucas as categorias que conseguem garantir comissões por empresa/fábrica. Os exemplos mais significativos são o dos trabalhadores de algumas plantas automobilísticas do ABC e São Paulo (comissões de fábrica) e de algumas empresas de transporte de passageiros na capital paulista (comissões de garagem).

A dificuldade em negociar as mudanças decorridas dos processos de reestruturação produtiva leva à reflexão sobre os limites de muitas dessas "modernas técnicas", que são vendidas pelos *experts* em administração e engenharia de processos. Em um artigo publicado em 1997, Salerno (1997) comentou que, ao contrário daquilo que sempre foi difundido, as técnicas de origem japonesa, como o *kaizen*, praticado pela Toyota, antes de facilitar a participação dos trabalhadores em sugestões para melhorias contínuas, possuíam um perfil extremamente hierárquico, com metas de redução de custos definidas de forma centralizada pela direção da empresa. Os círculos de controle de qualidade (CCQs), empregados nesse esquema produtivo, tornaram-se uma maneira de envolver e motivar os trabalhadores frente aos desafios, incitando-os a trabalhar duro.

Se essa realidade ocorre nas indústrias automobilísticas, que, no caso brasileiro, são acompanhadas por um forte movimento sindical, não surpreende que outras categorias, tradicionalmente mais frágeis ou dispersas, encontrem ainda mais dificuldades em acompanhar e negociar a implantação de novas tecnologias. Por isso mesmo, seria no movimento sindical metalúrgico que se originaria uma das poucas tentativas de participação e interferência nos processos de reestruturação produtiva na década de 90.

Um ensaio de **concertação social** ocorreu durante a vigência dos acordos tripartites do setor automotivo (câmaras setoriais), entre os anos de 1992 e 1995, quando o movimento sindical metalúrgico conseguiu importantes garantias, apesar da rápida duração dessa experiência.

O acordo mais significativo, assinado em 15 de fevereiro de 1993, apontava para uma estratégia de política industrial para o setor, prevendo um aumento na produção de autoveículos de 1,2 milhão, em 1993, para 2 milhões, no ano 2000; investimentos de até US\$ 20 bilhões no setor para

esse mesmo período; ampliação dos prazos dos consórcios; aumentos das parcelas financiadas; redução das alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para automóveis (- 6%) e comerciais leves (- 2%) e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) para o carro popular; redução das margens de lucros das empresas, de modo a diminuir 5% o preço final do veículo; 10% de redução média nos preços dos veículos; criação de 91 mil empregos até 1995 e a implantação da convenção coletiva de trabalho, durante dois anos, com reajustes mensais pela inflação, manutenção do emprego e aumento real de salários (Arbix, 1996).

O esvaziamento desse instrumento (Arbix, 1997) por parte do atual governo parece indicar que a tese de uma contratação social ficou subsumida aos cânones da abertura comercial e da busca da competitividade, via "redução de custos", e que as relações trabalhistas deveriam ser pautadas, no panorama da economia globalizada, sem a intermediação dos sindicatos, mas apenas por acordos ao nível das empresas. No entanto, pode-se apontar que:

"(...) os sistemas que repousam sobre pactos sociais e sobre o consenso, à escala nacional ou da empresa, facilitam, ao que parece, a resolução dos problemas sociais, e também técnicos, que podem ocorrer com a aplicação de novas tecnologias e a reorganização que elas exigem" (Ryan, 1992, p. 245).

A maior preocupação com a participação nos lucros ou resultados (PLR) das empresas indica que os temas indiretamente ligados a ele (como o acesso às informações contábeis e financeiras) podem transformar-se em áreas promissoras para futuras negociações, mas podem igualmente contribuir para esse processo de descentralização.

Aliada à flexibilização da jornada, que acarreta intensos ritmos de trabalho (aumentando, inclusive, os riscos de acidentes) e à crescente negociação por empresa, essa parcela variável do salário endossa o quadro atual das negociações coletivas, caracterizando esse momento com as palavras-chave "flexibilidade" e "descentralização". O trabalhador vive sob um sentimento de insegurança em relação ao seu emprego, à sua renda, à representação do trabalho e ao contrato de trabalho. A sua incerteza quanto ao fato de pertencer ou não ao mercado de trabalho contribui para a relativa paralisia dos sindicatos (Mattoso, 1995).

Nesse momento, o movimento sindical defronta-se com questões inéditas em sua agenda e, dado que as condições são irreversíveis, a própria reestruturação sindical torna-se o assunto da ordem do dia. As questões acerca da unicidade sindical e da projeção internacional da ação sindical – no caso brasileiro, estão surgindo propostas voltadas para a ação sindical no âmbito do Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul) – exigem

um amplo espaço de discussão e debate, sobretudo na articulação com o papel do Estado. Como apontou Singer (1998), o sindicalismo encontra-se hoje diante de um "trabalho de Sísifo": suas conquistas históricas têm de ser refeitas porque basearam-se em relações de trabalho que a nova revolução tecnológica e as políticas neoliberais estão destruindo; é preciso devolver efetividade aos direitos sociais e políticos conquistados pelos trabalhadores desde o movimento cartista inglês do século XIX.

No limiar do século XXI, o sindicalismo defronta-se com a necessidade de reestruturar-se e adaptar-se em relação às mudanças que acontecem no dia-a-dia. Cabe selecionar estratégias e escolher caminhos nesse sentido. Eis o maior desafio do sindicalismo mundial neste fim de século.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARBIX, Glaucio. *Uma aposta no futuro: os primeiros anos da câmara setorial da indústria automobilística*. São Paulo : Scritta, 1996.
- _____. A câmara banida. In: ARBIX, Glaucio, ZILBOVICIUS, Mauro (orgs.). *De JK a FHC: a reinvenção dos carros*. São Paulo : Scritta, 1997.
- CARDOSO, Ana Cláudia M. *Emprego: estratégias e ação sindical nos anos 90, o caso dos metalúrgicos de São Paulo*. São Paulo : USP, 1998 (Dissertação de mestrado).
- CATTANI, Antonio David. Ação sindical frente à automação e automação. In: CATTANI, Antonio David (org.). *Trabalho e tecnologia: dicionário crítico*. Petrópolis : Vozes; Porto Alegre : Editora da Universidade, 1997.
- COTANDA, Fernando. Organizações por local de trabalho. In: CATTANI, Antonio (org.). *Trabalho e tecnologia: dicionário crítico*. Petrópolis : Vozes; Porto Alegre : Editora da Universidade, 1997.
- DIEESE. *Considerações sobre a reestruturação produtiva no Brasil*. São Paulo : IPROS, 1997. (Estudos e pesquisas IPROS, 5).
- MARTINS, Heloisa Helena de Souza. Os dilemas do movimento sindical em face à terceirização. In: MARTINS, H. H. de S., RAMALHO, José Ricardo (orgs.). *Terceirização: diversidade e negociação no mundo do trabalho*. São Paulo : Hucitec : CEDI/NETS, 1994.
- MATTOSO, Jorge E. L. *A desordem do trabalho*. São Paulo : Scritta, 1995.
- MERLO, Álvaro Roberto C. Lesões por esforço repetitivo. In: CATTANI, Antonio (org.). *Trabalho e tecnologia: dicionário crítico*. Petrópolis : Vozes; Porto Alegre : Editora da Universidade, 1997.
- RODRIGUES, Iram Jácome. *Comissão de fábrica e trabalhadores na indústria*. São Paulo : Cortez, 1990.
- RYAN, Rose. Évolution dans l'organisation du travail: réactions syndicales. In: *NOUVELLES orientations dans l'organisation du travail: la dynamique des relations professionnelles*. Paris : OCDE, 1992.
- SALERNO, Mario Sérgio. A indústria automobilística na virada do século. In: ARBIX, Glaucio, ZILBOVICIUS, Mauro (orgs.). *De JK a FHC: a reinvenção dos carros*. São Paulo : Scritta, 1997.
- SINDICATO DOS METALÚRGICOS DO ABC. *Participação nos lucros e resultados: a visão dos metalúrgicos do ABC*. São Bernardo do Campo, fev. 1998.
- SINGER, Paul. *Uma utopia militante: repensando o socialismo*. Petrópolis : Vozes, 1998. (Zero à esquerda).

A busca de novos espaços de negociações sindicais frente à reestruturação produtiva: o caso da Mercedes-Benz do Brasil de São Bernardo do Campo*

Ana Yara Paulino**
Adriana Márcia Marcolino***

RESUMO

O objetivo deste artigo é apresentar uma reflexão sobre os Acordos Coletivos de Trabalho (ACTs) assinados, durante os anos 90, entre a Mercedes-Benz do Brasil, unidade de São Bernardo do Campo (MBB/SBC), e a comissão de fábrica dos trabalhadores (CF), representados pelo Sindicato dos Metalúrgicos do ABC (SMABC), voltados para a questão da reestruturação produtiva, considerando seus desdobramentos para o movimento sindical nos dias atuais. Procura-se demonstrar quais mudanças ocorridas nos cenários nacional e internacional levaram a CF/SMABC-MBB/SBC a optar por essa nova estratégia e o que esses acordos representam hoje para a classe trabalhadora, passando por questões como a descentralização das negociações, a nova agenda sindical e o desemprego. Busca-se aprofundar também o debate sobre o significado dos ACTs para o mundo do trabalho.

* Uma segunda versão deste texto foi apresentada no GT Sindicalismo e Política, durante o XXIII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), realizado em Caxambu, Minas Gerais, em outubro de 1999. Agradecemos aos professores Iram Jácome Rodrigues, Marco Aurélio Santana e Heloisa Helena T. de Souza Martins, à ANPOCS e ao CNPq a oportunidade de participarmos desse fórum.

** Socióloga pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP); coordenadora executiva do projeto DIEESE/CESIT e coordenadora de Entre-Linhas – Estudos em História Oral; bolsista CNPq DTI-7C (1997-98) e DTI-7B (1998-99), no DIEESE – Escritório Nacional (EN). E-mail: anayara@dieese.org.br

*** Socióloga pela USP e bolsista CNPq ITI-1A (1998-99) e DTI-7G (1999), no DIEESE-EN. E-mail: adriana@dieese.org.br

1 INTRODUÇÃO

O subprojeto "Emprego e tecnologia: análise dos resultados das negociações coletivas no Brasil", que integrou o projeto de pesquisa e formação técnica DIEESE/CESIT "Emprego e desenvolvimento tecnológico" teve como objetivo analisar a articulação da relação emprego-desemprego, sua influência nos resultados das negociações coletivas recentes e o mapeamento das novas tendências que as têm norteado, nos anos 90. Nesse contexto é que se insere a realização do estudo de caso de uma das experiências inovadoras no movimento sindical brasileiro: os Acordos Coletivos de Trabalho acerca da reestruturação produtiva na Mercedes-Benz do Brasil, na unidade de São Bernardo do Campo, na região do ABC paulista.

O estudo de caso da MBB/SBC teve como pano de fundo a análise da configuração dos sistemas nacionais de relações de trabalho e a dinâmica recente das negociações coletivas, considerando, sobretudo, o grau de incidência dos processos de reestruturação produtiva e tecnológica sobre o aparato institucional que regula as relações de trabalho e sobre a prática das negociações coletivas (*Relatório Anual de Atividades*, 1998).

As informações disponíveis no Sistema de Acompanhamento de Contratações Coletivas (SACC) do DIEESE, um banco de dados sobre negociações sindicais implantado em 1993, demonstram a ausência de registro de avanços significativos nos acordos e convenções coletivas relacionados à reestruturação produtiva, sendo que algumas cláusulas vêm se mantendo inalteradas ou, em alguns casos, foram até suprimidas. Com o objetivo de complementar essas análises, selecionou-se alguns casos de negociações considerados paradigmáticos pelo movimento sindical para serem estudados em detalhe. Para a elaboração da pesquisa sobre as características das negociações coletivas nos anos 90, empreendida pelo SACC/DIEESE, foram identificados os temas que contemplam os diversos aspectos das relações de trabalho que possam ter sido afetados pelo processo de reestruturação das empresas na década de 90, de forma a englobar as questões que têm sido alvo de negociação por parte do movimento sindical e dos empresários. Assim, para cada um dos temas, foram selecionadas as cláusulas a serem investigadas.

Verificou-se que as cláusulas mais diretamente relacionadas às mudanças tecnológicas e organizacionais no processo de trabalho ainda são pouco acordadas. Quanto à implantação negociada de novas tecnologias e/ou mudanças organizacionais, esta encontra-se mais presente em

algumas empresas metalúrgicas, especialmente no ABC paulista¹, onde ainda há uma tradição de movimento sindical combativo e propositivo, ou no setor bancário (consultar Santos e Andrade, neste volume).

Algumas outras poucas experiências nos anos 90, que permaneceram no movimento sindical como referências importantes, porque são inovadoras – o que não significa, necessariamente, que tenham sido vitoriosas –, podem ser lembradas: o caso do Sindicato dos Empregados em Processamento de Dados do Estado do Rio de Janeiro (SINDPD-RJ) e o do Sindicato dos Empregados em Telecomunicações de Minas Gerais.

Nosso intuito é apresentar uma reflexão mais aprofundada sobre os desdobramentos dos ACTs para o movimento sindical nos dias atuais, a partir dos dados recolhidos pela pesquisa, procurando demonstrar quais mudanças, nos cenários nacional e internacional, levaram a comissão de fábrica a optar por essa nova estratégia e o que esses acordos passaram a representar, neste fim de milênio, para a classe trabalhadora, passando por questões como a descentralização das negociações, a nova agenda sindical e o desemprego.

A reestruturação produtiva, aqui incluídas tanto as inovações tecnológicas como as organizacionais, vem sendo implementada desde os anos 80, trazendo várias mudanças na produção, no mercado de trabalho e nas relações entre sindicatos e empresas. Como alternativa para enfrentar os reflexos dessas mudanças sobre os trabalhadores, a comissão de fábrica da Mercedes-Benz de São Bernardo do Campo iniciou um processo de negociação com a empresa.

Tais negociações resultaram em vários ACTs. Foram analisados cerca de 18 acordos, firmados no período de 1990 a 1998. A partir de 1993, os ACTs ligados mais diretamente à questão da reestruturação produtiva começaram a ser assinados, entre os quais citam-se os mais relevantes: alteração de cargos e funções (1993 e 1997), terceirização (1994), células de manufatura (1994), melhorias contínuas (1995), trabalho em grupo (1995), PLR (1995, 1997 e 1998), flexibilidade da jornada de trabalho (1996) e contrato por tempo determinado (1998).

Pode-se observar que nos ACTs estavam previstos, como garantias ao trabalhador, o controle do ritmo do trabalho, treinamento adequado, as melhorias nas condições de trabalho, a manutenção dos níveis de emprego, a realocação dos trabalhadores que tivessem seus postos de trabalho encerrados devido à implementação dos acordos, sempre com o acompanhamento do sindicato e da comissão de fábrica.

1. No final da década, o processo de negociação na Volkswagen, também no ABC paulista, está entre esses exemplos.

Com a ruptura da participação do sindicato nesse processo, devido às 1.500 demissões ocorridas em setembro de 1995, a Mercedes-Benz implementou, unilateralmente, o trabalho em grupo, melhorias contínuas/*kaizen* e a manufatura celular, sem promover treinamento e considerar as condições de segurança para o trabalhador, o que resultou na intensificação do trabalho e no aumento do número de acidentes fatais. Ainda hoje, os grupos de trabalho não têm autonomia como o previsto pelo ACT – Trabalho em grupo.

Os ACTs caminham no sentido da flexibilização do trabalho, através de operários polivalentes, e da flexibilização do salário, com uma parcela variável da remuneração, proporcionada pela Participação nos Lucros ou Resultados (PLR). Nesses novos acordos, o trabalhador – agora, entendido como um “colaborador” – é chamado a intervir no processo de produção, não apenas operando a máquina e executando as tarefas definidas por um setor hierárquico superior. Parte das responsabilidades pela produção foram internalizadas, tais como: preparar a máquina; zelar pela qualidade do produto; produtividade e manutenção do equipamento, podendo o trabalhador ser deslocado para outro posto de trabalho ou fabricar outro tipo de produto, caso a produção necessite.

Esses ACTs demonstram a mudança na agenda sindical, apontando a construção de uma nova estratégia do movimento frente à reestruturação produtiva e às transformações econômicas, políticas e sociais da década de 90. No entanto, os resultados da implantação desses ACTs revelam os limites dessa nova estratégia, pois, se garantem, sem dúvida, um certo nível e qualidade do emprego, por outro lado, como foi citado anteriormente, ampliam a flexibilização em vários aspectos e propõem a integração do trabalhador, até como meio de controle da mão-de-obra. Aí está um ponto crítico para a atuação da comissão de fábrica.

Durante a realização da pesquisa, buscou-se apreender e registrar o processo de negociação sindical propriamente dito, através da análise de documentos – as pautas disponíveis e contratações coletivas dos metalúrgicos do ABC, da Mercedes-Benz, dos acordos do setor automotivo existentes no SACC/DIEESE, no sindicato da categoria etc.; textos produzidos pela comissão de fábrica, sindicalistas e técnicos da subseção do DIEESE no SMABC –, além da bibliografia pertinente e das entrevistas com membros da comissão de fábrica que participaram e/ou participam ativamente de negociações com a empresa. É importante lembrar que, apesar de existirem vários estudos que enfocam os acordos de 1995, o período transcorrido depois, até os dias atuais, não vem tendo um acompanhamento sistemático.

Para isso, buscou-se registrar e discutir como os representantes dos trabalhadores (comissão de fábrica e sindicato) e a empresa negociaram e

implementaram acordos coletivos de trabalho (ACTs) referentes à reestruturação produtiva, no período recente, identificando quais foram seus efeitos sobre a produção e os trabalhadores.

Analisaram-se os ACTs do período de 1990 a 1998 e realizaram-se visitas à comissão de fábrica da Mercedes-Benz/SBC e à subseção do DIEESE no Sindicato dos Metalúrgicos do ABC para recolher material e realizar entrevistas².

Sem dúvida, esse artigo mais levanta do que aprofunda muitas hipóteses preliminares, ainda passíveis de serem analisadas à luz das evidências apresentadas pelo material coletado e pelas entrevistas realizadas com membros da comissão de fábrica, no contexto da bibliografia existente.

2 NEGOCIAÇÕES COLETIVAS FRENTE À REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA NA MERCEDES-BENZ DE SÃO BERNARDO DO CAMPO

O estudo de caso da Mercedes-Benz de São Bernardo do Campo foi escolhido por essa fábrica ser, no cenário nacional, um dos melhores exemplos de mudanças ocorridas no mundo do trabalho no Brasil. Tais mudanças não se restringem apenas à reestruturação produtiva (tecnológica ou organizacional), mas vão além: representam a nova relação do movimento sindical com as empresas, com a descentralização das negociações, abrangendo, na grande maioria dos casos, uma variedade de temas que, até alguns anos atrás, eram impensados pelo movimento.

Desde o início da década de 80, os mercados de caminhões e ônibus no Brasil vêm oscilando bastante. No caso dos ônibus, por exemplo, a população tem apresentado um crescimento que não é acompanhado pela oferta de transporte coletivo. Mesmo na Mercedes-Benz, líder do mercado nacional de veículos pesados, a concorrência internacional e a necessidade de modernização da produção levaram-na a pensar em mudanças no processo produtivo, dando origem, em 1992, a um projeto chamado “Fábrica 2000”.

De forma resumida, o “Projeto Fábrica 2000” propunha o seguinte:

- segmentação da fábrica;
- implantação de melhorias contínuas/*kaizen*;
- criação de células de manufatura;

2. Esse trabalho somente foi possível com o apoio de Adi dos Santos Lima, diretor do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC e membro da Direção Sindical do DIEESE; Luís Paulo Bresciani, Tadashi Oda, Silvana Martins Miranda e David Roberto de Oliveira, técnicos da subseção DIEESE no Sindicato dos Metalúrgicos do ABC; e de Sérgio Nobre, Valter Sanches e Walter Souza, membros da comissão de fábrica da MBB/SBC.

- criação de grupos de trabalho;
- terceirização.

Nesse projeto, a Mercedes-Benz definia as inovações, principalmente na organização da produção, para aumentar a produtividade e qualidade dos produtos, diminuindo os chamados tempos mortos, os gastos com a mão-de-obra e o desperdício com material.

O Sindicato dos Metalúrgicos do ABC e a comissão de fábrica da Mercedes-Benz de São Bernardo do Campo começaram a discutir com a empresa esse processo de inovações, buscando uma alternativa contra seus efeitos negativos sobre os trabalhadores:

"Nós participamos da negociação para procurar as oportunidades que nela existem com a empresa, para que possamos tirar o máximo dos pontos positivos que possam haver ali, evitando o reflexo nos postos de trabalho e uma consequência maior para os trabalhadores daquilo de negativo que a empresa está propondo" (Diretor da comissão de fábrica da MBB/SBC, entrevistado em 19/08/99).

Para elaborar as propostas em relação a alguns pontos do projeto apresentado pela empresa, o sindicato e a comissão de fábrica mantiveram contato e visitaram outras fábricas da Mercedes-Benz na Alemanha, em 1993, buscando dados sobre a negociação com os representantes dos trabalhadores, onde já havia sido implantado o trabalho em grupo (CEBRAP, 1994).

A partir dessa discussão foi elaborada uma proposta geral para ser apresentada nas negociações com a empresa, intitulada "Qualidade de vida no trabalho na Mercedes-Benz do Brasil – A proposta dos trabalhadores", que visava a "valorização dos trabalhadores, que se concretiza mediante a implementação de medidas em prol da melhoria de sua qualidade de vida" (Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, 1994, p. 4), e que defendia como principais pontos:

- garantia de benefícios sociais;
- melhoria das condições de trabalho;
- redução da jornada de trabalho;
- incentivo à educação e formação profissional;
- reestruturação de cargos, funções e salários;
- negociação dos processos de reestruturação do trabalho;
- participação nos lucros e resultados;
- metas de produção, investimento e emprego;
- democracia no local de trabalho.

Os representantes dos trabalhadores procuravam amenizar os impactos da reestruturação produtiva sobre a mão-de-obra, tanto em relação

à diminuição do quadro funcional quanto às condições de trabalho, procurando, inclusive, melhorá-las.

Frente a esses dois projetos – o da empresa e o dos trabalhadores – iniciou-se uma longa jornada de negociações que resultou nos ACTs assinados entre a montadora, a comissão de fábrica e o sindicato, retomando, inclusive, alguns pontos que já estavam sendo implantados sem negociação.

Nos acordos analisados no período de 1990 a 1998, foi possível observar que, no início da década de 90, eles tinham pouca ou nenhuma relação com a reestruturação produtiva propriamente dita. Voltavam-se mais, por exemplo, para questões referentes a reajuste salarial e empréstimo de funcionários entre a planta da Mercedes-Benz de São Bernardo do Campo e a de Campinas.

Em 1993, começariam a ser assinados os ACTs que se relacionavam, direta ou indiretamente, à reestruturação produtiva, tratando, entre outros temas, da terceirização, das células de manufatura, do trabalho em grupo e da PLR. A seguir, apresentam-se, resumidamente, alguns ACTs selecionados e seus principais pontos.

Alteração de nomenclatura e função (novembro de 1993) –

Várias funções antigas seriam enquadradas em novas funções, com readequação salarial, conforme a faixa salarial em que o trabalhador se encontrava antes da alteração. Os trabalhadores que ocupassem um novo posto de trabalho com um conjunto de atividades diferentes das exercidas anteriormente passariam por um treinamento adequado.

Terceirização (abril de 1994) – ACT elaborado com o objetivo de aumentar a competitividade, a flexibilidade e a especialização da produção para aumentar a qualidade e a produtividade, que seriam consideradas nas negociações de PLR.

Os postos de trabalho que fossem afetados com a terceirização de algum setor teriam o seguinte encaminhamento: o trabalhador seria realocado para outro posto de trabalho; poderia ser admitido pela empresa prestadora do serviço ou, como último recurso, seria cadastrado em entidades voltadas à recolocação de pessoal no mercado de trabalho.

A empresa prestadora seria obrigada a garantir as normas de segurança e medicina do trabalho e o recolhimento dos encargos sociais.

Manufatura celular (abril de 1994) – A partir do agrupamento dos equipamentos e ferramentas em uma nova disposição, possibilitar-se-ia a um único trabalhador a produção de uma família de peças, garantindo a manutenção do ritmo de trabalho.

Caso a implantação da manufatura celular implicasse alterações no conjunto das atividades realizadas pelos trabalhadores, seria dado um

treinamento específico, readequando a função e o salário, e, se essa implantação se refletisse nos postos de trabalho, os trabalhadores afetados seriam realocados.

Melhorias contínuas/kaizen (fevereiro de 1995) – Com a análise dos processos de fabricação, a empresa procuraria propiciar a implantação de novos fluxos produtivos, a eliminação de desperdícios, bem como a adaptação do posto de trabalho às condições dos trabalhadores, com o objetivo de reduzir estoques, eliminar os movimentos desnecessários ou as tarefas que não agregassem valor.

Do mesmo modo que o ACT – Manufatura celular, esse acordo garantiria o controle do ritmo de trabalho, treinamento e readequação de função e salário, caso o conjunto das atividades exercidas pelos operários fosse alterado. Garantiria também a manutenção dos postos de trabalho ou a transferência para outro posto.

Os resultados obtidos com a implantação da manufatura celular seriam considerados nas negociações sobre participação nos lucros ou resultados.

Trabalho em grupo (março de 1995) – Um conjunto determinado de atividades seria realizado por um grupo de trabalhadores com o objetivo de melhorar a qualidade, produtividade e qualificação profissional, e de superar o trabalho fragmentado, garantindo um certo nível de autonomia para os trabalhadores, desde que não acarretasse prejuízo ao fluxo produtivo, nem requeresse recursos materiais extras.

Implantado através de um projeto piloto, com treinamento adequado e a instituição de um porta-voz, que coordenaria as reuniões do grupo, distribuiria as tarefas e seria o interlocutor com os demais grupos e superiores hierárquicos.

Caso ocorresse alteração nas atividades realizadas pelo trabalhador, o salário e a função seriam readequados e os resultados positivos da implantação desse acordo, no que se referisse à produtividade, seriam considerados nas negociações de PLR.

Todo o processo seria acompanhado e avaliado por uma equipe de coordenação composta por representantes da empresa e comissão de fábrica.

Participação nos lucros e resultados (junho de 1995) – Integrando-se ao processo de reestruturação produtiva da planta de São Bernardo do Campo, que vinha sendo negociada entre o sindicato e a empresa, resultando em ACTs sobre manufatura celular, terceirização, processo de melhorias contínuas e organização de grupos de trabalho,

estabeleceu-se um programa de metas para o ano de 1995, conforme a Medida Provisória nº 1006, de 25/05/95 (publicada no Diário Oficial da União em 25/05/95). O ACT – **Participação nos lucros e resultados de 1995** considerou três variáveis: produção de veículos, qualidade e absenteísmo horista (quadro 1).

QUADRO 1
Metas para PLR, 1995

1. Produção de veículos no ano de 1995 (42.868 unidades – CBU-CKD)	65 pontos
2. Qualidade (nota "Audit" no produto final 2.7)	25 pontos
3. Absenteísmo horista – exceto folgas e feriados – (4,7%)	10 pontos
Total	100 pontos

Fonte: ACT – Participação nos lucros e resultados, 1995.

O valor pago para cada trabalhador seria proporcional ao total de pontos obtido individualmente no programa de metas com o seguinte cálculo: total de pontos x R\$ 21,00.

O sindicato e a comissão de fábrica se comprometeriam a não apresentar qualquer reivindicação de pagamento adicional, tais como participação nos lucros ou resultados da produção, 14º salário, prêmio ISO 9001, prêmio de produção dos 800 mil caminhões, concessão em outras empresas, abono ou outros de mesma espécie.

Flexibilidade da jornada de trabalho (fevereiro de 1996) – "(...) as partes buscam superar as dificuldades impostas por uma economia globalizada e de um mercado interno e internacional altamente competitivos, estabelecendo normas para o atendimento dos interesses recíprocos, especialmente no tocante às jornadas de trabalho, seus intervalos entre e intra-jornada, sobre-jornadas e remunerações, buscando flexibilizar a produção em face da flutuação, sazonalidade e até imprevisibilidade dos mercados decorrentes dos fatores acima mencionados, (...) a exemplo das sociedades avançadas" (ACT – Flexibilidade de jornada de trabalho, 1996).

A jornada poderia variar de acordo com a necessidade de produção, utilizando-se um sistema de folgas, acumulando um saldo a crédito ou débito limitado a sete dias. Ou seja, no período em que a produção estivesse em alta, a jornada poderia chegar a 45 horas semanais; e, em outro período, com queda na produção, a jornada poderia ser reduzida. Na média anual, a jornada semanal ficaria em 42 horas.

Participação nos lucros e resultados (maio de 1997³) – A partir da reedição da Medida Provisória nº 1539/31, de 09/05/97 (publicada no Diário Oficial da União de 12/05/97), que trata da PLR, o sindicato e a empresa determinaram as seguintes metas de produção, qualidade e absenteísmo, para o ano de 1997, reunidas no quadro 2:

QUADRO 2
Metas para PLR, 1997

Produção		55 pontos
Produção final	35.500 unidades	25 pontos
Eixos	74.200 unidades	10 pontos
Motores	49.100 unidades	10 pontos
Cabinas brutas	30.100 unidades	10 pontos
Notas <i>Audit</i>		25 pontos
Produção final	nota 2,50	15 pontos
Eixos	nota 1,70	5 pontos
Motores	nota 1,50	5 pontos
Absenteísmo		20 pontos
Horistas	4,80%	15 pontos
Mensalistas	1,85%	5 pontos

Fonte: ACT – Participação nos lucros e resultados, 1997. Elaboração própria.

O ACT estabeleceu metas mínimas que, se não fossem cumpridas, resultariam em uma pontuação igual a zero; caso fossem alcançadas, o pagamento da PLR seria proporcional à pontuação obtida.

A pontuação seria definida em cada unidade produzida e cada centésimo, na nota *audit* e no absenteísmo. Cada ponto obtido com o Programa de Metas seria equivalente a R\$ 9,50, a serem adicionados ao resultado referente às metas mínimas. O valor máximo a ser pago, caso fossem alcançados todos os objetivos, seria de R\$ 1.200,00.

Readequação de salários (outubro de 1997) – Na busca pelo aumento da competitividade dos produtos e da otimização dos recursos humanos, a MBB/SBC e a comissão de fábrica assinaram um ACT considerando que a “organização do trabalho exige uma reformulação no perfil das atribuições dos trabalhadores, objetivando a participação ativa na busca de soluções de produtividade (...) e qualidade.” (ACT – Readequação de salários, 1997).

3. Em 1996, devido à queda na produção, a empresa recusou-se a negociar qualquer proposta apresentada pelo sindicato. Por isso, naquele ano ocorreu o pagamento de PLR, mas sem ACT.

Desse modo, elaborou-se uma nova tabela salarial que proporcionasse a flexibilidade da mão-de-obra, para que, de acordo com as necessidades da produção, ela pudesse se movimentar no mesmo segmento ou em outros segmentos da produção, considerando a qualificação dos trabalhadores. Com essa nova tabela, os níveis salariais seriam menos distantes, facilitando, portanto, a realocação de funcionários para produzirem em diferentes postos de trabalho.

Segundo esse ACT, tal readequação atenderia às necessidades de outros acordos assinados anteriormente entre a comissão de fábrica/sindicato e a Mercedes-Benz, como células de manufatura, trabalho em grupo e *kaizen*, que necessitariam de uma mão-de-obra mais flexível.

Contrato por tempo determinado (fevereiro de 1998) – A Mercedes-Benz poderia contratar até 250 trabalhadores horistas por prazo determinado, submetidos às regras acordadas na Convenção Coletiva de Trabalho da categoria.

A prioridade para o preenchimento dessas vagas seria dada aos ex-empregados daquela unidade da empresa em São Bernardo do Campo. O contrato por tempo determinado poderia ser revogado e, nesse caso, a empresa deveria pagar um abono especial de 7 horas por mês trabalhado.

Participação nos lucros e resultados (junho de 1998) – Estabelecido a partir da Medida Provisória nº. 1619-45, de 10/06/98 (publicada no Diário Oficial da União de 12/06/98), que define a participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa, o acordo determinava as seguintes variáveis para o ano de 1998, conforme os dados apresentados no quadro 3.

QUADRO 3
Metas para PLR, 1998

Produção		55 pontos
Produção final	42.000 unidades	30 pontos
Eixos	83.450 unidades	10 pontos
Motores	51.300 unidades	10 pontos
Cabinas brutas	32.200 unidades	5 pontos
Notas <i>Audit</i>		25 pontos
Produção final	nota 2,40	15 pontos
Eixos	nota 1,55	5 pontos
Motores	nota 1,50	5 pontos
Absenteísmo		20 pontos
Horistas	4,60%	15 pontos
Mensalistas	1,60%	5 pontos

Fonte: ACT – Participação nos lucros e resultados, 1998. Adaptação.

Todas essas variáveis possuíam metas mínimas que, se não fossem atingidas, desobrigariam a Mercedes-Benz de pagar qualquer valor a título de PLR, como no ACT-PLR de 1997. A partir das metas mínimas, cada ponto valeria o equivalente a R\$ 12,00 e, caso não fosse alcançado o objetivo total (100 pontos), o valor pago seria proporcional ao número de pontos obtidos.

Assim, como no primeiro acordo de PLR (1995), o sindicato se comprometeria a não apresentar qualquer reivindicação de pagamentos adicionais, tais como, 14º salário, abonos ou prêmios.

Pode-se observar que todos esses ACTs previam garantias ao trabalhador, tais como:

- controle dos níveis de emprego;
- controle do ritmo de trabalho;
- treinamento adequado;
- melhorias nas condições de trabalho;
- acompanhamento do sindicato e da comissão de fábrica na implementação dos ACTs.

Mas, no segundo semestre de 1995, a Mercedes-Benz do Brasil desrespeitou o primeiro item citado – controle dos níveis de emprego – ao demitir 1.500 trabalhadores das plantas de Campinas e São Bernardo do Campo, alegando queda na produção. Além disso, apesar de os ACTs assinados definirem o modo como seria o processo de implantação da reestruturação produtiva, aquela montadora começou a implementá-la à revelia do que havia sido acordado.

Até o momento daquelas demissões, na planta da MBB/SBC, existiam apenas dois ou três grupos de trabalho, células de manufatura e melhorias contínuas/kaizen. O que havia sido feito, até 1995, eram as negociações e os ACTs que delineavam como seria a reestruturação produtiva, pois a previsão era de que, somente ao final de 1995, e em 1996, é que os acordos seriam implementados. O sindicato e a comissão de fábrica, que haviam participado da implantação do trabalho em grupo e dos outros acordos – como célula de manufatura e melhorias contínuas/kaizen –, retiraram-se do processo e amargaram quase dois anos sem nenhuma negociação com a empresa, apenas acompanhando à distância a implementação dos ACTs. Nesse período, ocorreram outras demissões e a produção caiu cada vez mais. Segundo Bresciani e Salerno:

“As demissões mostram mais uma vez, os limites à uma ação sindical isolada em uma fábrica, sem que o trabalho esteja articulado a uma concepção de sociedade, a políticas estruturais (industrial, econômica, agrária, educacional etc.), e ao sistema de relações de trabalho. Ou sem respaldo em outras fábricas, e na atuação mais abrangente do sindicato, confederação ou central” (apud Bresciani, 1997a, p. 53).

Com a implementação da reestruturação produtiva conduzida dessa forma somente pela empresa, vários problemas começaram a surgir, como se relata a seguir.

Treinamento – O treinamento dado aos trabalhadores não correspondia ao que praticavam em seu dia-a-dia. Mesmo com trabalhadores que possuíam até 80 horas de treinamento, o problema de qualificação para operar os novos modos de produção não foi resolvido, porque esse treinamento não era adequado, principalmente para um trabalhador que tem uma rotina difícil, acordando às 4 horas da manhã, com uma jornada de trabalho que foi intensificada pelas responsabilidades extras que lhe foram atribuídas.

Ritmo de trabalho – O ritmo de trabalho aumentou consideravelmente, refletindo-se no aumento das estatísticas de acidentes fatais e no maior número de atividades exercidas por um único trabalhador. Nas células de manufatura, ele era responsável pela produção, qualidade, manutenção e limpeza das máquinas. Nos grupos de trabalho, mesmo que um trabalhador faltasse ao serviço, os outros teriam de cumprir a meta de produção para o dia, definida pela chefia.

Qualidade – Com o aumento do ritmo de trabalho e o péssimo treinamento dado aos trabalhadores, a melhoria da qualidade esperada pela empresa não se concretizou.

No caso dos setores terceirizados, os problemas foram maiores, pois a qualidade piorou significativamente. As empresas terceiras, geralmente menores, possuem trabalhadores pouco qualificados, que atuam em péssimas condições de trabalho – em relação à Mercedes-Benz –, com material também de qualidade inferior, não resultando em bons produtos. Muitas vezes essas empresas terceiras não conseguem entregar as mercadorias nos prazos determinados, prejudicando o sistema *just in time* e paralisando a linha de produção. Segundo o relato de um dos diretores da comissão de fábrica:

“(...) teve um caso interessante em 1992, quando começou a discussão sobre terceirização. Os bancos da frente do caminhão passaram a ser produzidos por uma empresa terceirizada, com o comprometimento de qualidade. Quando foi terceirizado, a estampa era a mesma, tudo, mas se você apertava com o dedo, o tecido rasgava” (Entrevistado em 19/08/99).

Vários setores da planta da Mercedes-Benz foram terceirizados, após o ACT de 1994, entre eles: a) áreas produtivas: bancos, tapeçaria, cromeação, peças de alumínio de motor, peças de chassi, pára-choque, estribo, molagem, roda e pneu, peças pequenas de motor, peças pequenas de estamperia, quadro de um modelo de veículo, eixo traseiro de um

modelo de veículo; b) áreas indiretas: carpintaria, coleta de lixo, resíduos industriais, parte da manutenção das máquinas, parte dos restaurantes e lanchonete.

Nos dois primeiros anos de vigência do ACT – Terceirização (de 1994), período em que ocorreu a maior parte dos casos de terceirização, cerca de 700 horistas diretos e 150 indiretos da unidade de São Bernardo do Campo foram transferidos para outros postos de trabalho. Mas, segundo diretores da comissão de fábrica, na primeira oportunidade, a empresa demitiu esses trabalhadores realocados, alegando que não tinham treinamento adequado e, portanto, não eram eficientes em seus novos postos de trabalho.

Desde 1996, muitas áreas da produção que haviam sido terceirizadas estavam voltando à linha de produção da MBB/SBC, como o setor de frota de veículos, semi-eixos, engrenagem e balanceamento de motor; outros setores também estão previstos para voltarem a ser produzidos pela montadora em 1999, como, por exemplo, o eixo traseiro de um modelo de veículo, a carcaça do motor e o coletor do motor. Tais setores (os que retornaram e os que estavam previstos para retornar) totalizavam cerca de 70 novos postos de trabalho abertos naquela planta fabril.

Em fins de 1999, pôde-se constatar que os grupos de trabalho não têm autonomia como fora previsto pelo ACT – Trabalho em grupo. O porta-voz, que deveria ser um responsável técnico do grupo, também não tinha treinamento adequado e, na maioria dos grupos, era escolhido aquele com maiores problemas financeiros, pois, assim, ele receberia um valor extra sobre o salário.

O resultado eram 168 grupos de trabalho implantados por toda a fábrica, abrangendo cerca de 1.800 trabalhadores, conforme dados de junho de 1998. Desse total, poucos foram implantados, conforme previsto no ACT e, com isso, a produtividade e a qualidade esperadas pela empresa não se concretizaram.

O mesmo ocorreu com a implantação das melhorias contínuas/*kaizen* e das células de manufatura, cujos trabalhadores não tiveram treinamento adequado e não foram implementadas como definidas nos ACTs. Cerca de 1.800 operários trabalham em células de manufatura, sendo uma no setor de funilaria e as demais nos setores de usinagem e de motores.

* * *

Restam aqui duas conclusões importantes sobre o significado do conteúdo desses acordos e o das negociações entre o sindicato, a comissão de fábrica e a empresa, demonstrando uma clara mudança na estratégia sindical, principalmente nos anos 90.

Todos os ACTs analisados caminham para a flexibilização do trabalho e do salário, a especialização da produção e a mudança de perfil da mão-de-obra, através do emprego de trabalhadores polivalentes, que operam mais de uma máquina, proporcionada inclusive, pela diminuição do número de funções/cargos e dos níveis hierárquicos.

Na visita à planta da Mercedes-Benz do Brasil em São Bernardo do Campo, observou-se a produção de vários tipos de caminhões intercalados em uma mesma linha de montagem. De acordo com a demanda, a empresa pode definir a quantidade e o modelo de caminhão a ser produzido. Para tanto, é necessário dispor de uma mão-de-obra flexível, que tenha habilidades para atuar em diferentes postos de trabalho, produzindo diferentes produtos.

Os ACTs relativos à alteração de cargos e funções e readequação salarial contribuem para diminuir as diferenças tanto das funções registradas em carteira como das salariais, que antes impediam que um trabalhador fosse deslocado de seu posto de trabalho, possibilitando, agora, que seja transferido sem problemas. Os ACTs sobre as células de manufatura e o trabalho em grupo necessitam de um trabalhador polivalente. O primeiro acordo, de 1994, propõe que um mesmo trabalhador produza diferentes peças em diferentes máquinas, de acordo com a necessidade da produção, e o segundo acordo, assinado no mesmo ano, define uma gama de atividades a serem realizadas por um grupo de trabalhadores que podem fazer rodízio das atividades.

A PLR, atualmente uma das reivindicações mais frequentes dos trabalhadores, pode ludibriar a categoria, se for entendida como uma bonificação e confundida com o aumento do salário real. Na verdade, a PLR não é incorporada ao salário, como ocorre no caso de aumentos salariais. A tendência é de que cresça a parte variável da remuneração do trabalhador (na dependência da produção) em relação à sua parcela fixa (o salário).

A terceirização ajuda a especialização da produção, como o próprio acordo propõe: “Visando os imperativos da especialização, da maior flexibilidade e da produção econômica, indispensáveis aos serviços e ao processo industrial moderno, para os desafios da competitividade do mercado, em termos de qualidade, produtividade, prazos e custos” (ACT – Terceirização, 1994). Assim, a Mercedes-Benz de São Bernardo do Campo pode ter funcionários mais especializados, pois as linhas de montagem da fábrica giram praticamente em torno da fabricação de motores, montagem e acabamento.

O perfil do trabalhador também muda. Segundo Neves, essas “mudanças no processo produtivo baseiam-se em dois paradigmas fundamentais: a flexibilidade e a integração” (1999, p. 330). Também nos ACTs firmados pela MBB/SBC o trabalhador é chamado a intervir no processo

de produção, não apenas operando a máquina e executando as tarefas definidas por um setor hierárquico superior, mas, agora, além de suas atividades, outras tarefas também lhe foram atribuídas com um certo grau de autonomia propiciada pelos grupos de trabalhadores.

As responsabilidades pela produção foram internalizadas pelo trabalhador – agora, chamado de “colaborador” –, que tem a responsabilidade de preparar a máquina, zelar por sua manutenção e pela qualidade do produto, podendo ser deslocado para outro posto de trabalho ou fabricar outro tipo de produto, caso a produção necessite.

Observou-se também que a reestruturação produtiva é basicamente organizacional. Na década de 90, a Mercedes-Benz investiu pouco em tecnologia na planta de São Bernardo do Campo. As últimas inovações tecnológicas foram adotadas no período 1985-86, com a instalação das máquinas de Comando Numérico Computadorizado (CNC), que continuam substituindo o antigo maquinário. Com exceção delas, entre 1986 a 1997, apenas quatro robôs foram introduzidos na linha de produção, dois para executar os serviços de solda de sapata de freio, em 1996, substituindo seis trabalhadores, e outros dois na área de pintura da cabine, em 1997, que substituiu oito trabalhadores. Na área de montagem de um novo modelo de motor eletrônico, ocorreram algumas inovações tecnológicas no processo de montagem, teste e revisão. Somente em 1998, a empresa pretendia retomar os investimentos em equipamentos mais modernos, o que não aconteceu, pois a produção caiu.

O reduzido investimento em novas tecnologias ocorre por vários motivos:

- a inovação organizacional demanda um aporte de recursos mais reduzido;
- a política da matriz da Mercedes-Benz caracteriza-se pela contenção de gastos nas filiais;
- a política neoliberal adotada pelo governo brasileiro, em relação à adoção de tecnologia, não favorece sua importação;
- o custo da mão-de-obra brasileira é considerado baixo.

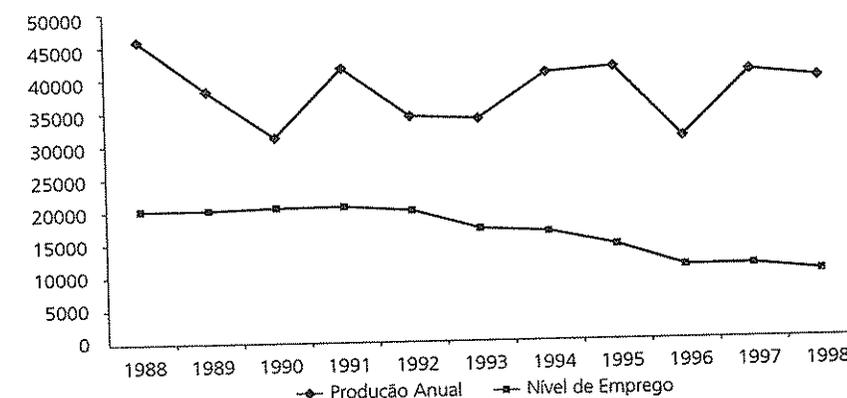
A integração e a flexibilidade, muitas vezes propiciadas pela participação do sindicato e da comissão de fábrica, demonstram que o caminho não é tão simples. A implantação dos ACTs na Mercedes-Benz de São Bernardo do Campo demonstra as fragilidades e os limites impostos ao movimento sindical frente ao processo de reestruturação produtiva iniciado pelas empresas. Os problemas da fragmentação do movimento também estão presentes nessa nova estratégia de acordos por empresa, pois, se garante o emprego naquela unidade, através da negociação da produtividade e, conseqüentemente, de uma maior concorrência nos

mercados – interno e externo –, em outras fábricas, postos de trabalho estarão sendo fechados, dificultando a articulação mais geral do movimento.

Na planta de São Bernardo do Campo, por exemplo, segundo um diretor da comissão de fábrica, quando a produção diminui, cessam as negociações e começam as demissões. Porém, como a situação limita-se aos muros daquela unidade, os trabalhadores sentem-se mais isolados, sendo difícil para o sindicato retomar qualquer reivindicação. Por outro lado, mesmo nas fábricas em que a produtividade cresce ou se mantém estável, o nível de emprego não acompanha o ritmo desse crescimento (gráfico).

GRÁFICO

Produção e nível de emprego na Mercedes-Benz do Brasil, 1988-98



Fonte: Subseção do DIEESE no Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, a partir de dados da ANFAVEA.
Obs.: A produção é anual e o número de empregados refere-se ao mês de dezembro de cada ano.

No caso da Mercedes-Benz do Brasil, pode-se observar que a retomada do crescimento da produção, ocorrida em alguns momentos, não foi acompanhada pela expansão do nível de emprego. Pelo contrário, a ocupação recuou de um patamar de 20.182 postos de trabalho, em 1988, para 10.033, em 1998. Por sua vez, a produtividade⁴, que em 1988 era de 2,27, passou para 3,93 em 1998. Segundo Dedecca, “a reorganização produtiva brasileira resulta de um movimento de racionalização econômica, cujos efeitos sobre o emprego tendem a ser negativos ao longo do tempo, independentemente do comportamento da produção” (1998, p.158).

4. Subseção do DIEESE no Sindicato dos Metalúrgicos do ABC. Produtividade em veículos por emprego.

3 COOPERAÇÃO CONFLITIVA? ATÉ QUANDO?

Para a comissão de fábrica da MBB/SBC, é importante salientar que, apesar de os ACTs não terem apresentado o resultado esperado pelo sindicato, essa é apenas uma das frentes na qual os trabalhadores intervêm. Na virada do milênio, o movimento sindical se depara com questões que vão além da reestruturação produtiva.

No caso do ABC paulista, muitas fábricas estão se transferindo para outras regiões do país, em busca de menos impostos e de financiamento facilitado, proporcionados pelos governos federal, estaduais e municipais, evitando, assim, a presença de um movimento sindical com tradição e que conseguiu conquistar uma série de melhorias salariais e condições de trabalho.

Outro problema que afeta diretamente os trabalhadores, e com o qual o Sindicato dos Metalúrgicos do ABC lida cotidianamente, é a abertura econômica que levou a Mercedes-Benz, como outras empresas, a optar pela importação de vários componentes, em vez de produzi-los em suas plantas instaladas no Brasil.

Para os diretores da comissão de fábrica, a instabilidade econômica resultante das políticas neoliberais de ajuste da economia também joga contra o movimento sindical. Nesse quadro, a situação de altos e baixos na produção prejudica as negociações.

Todos esses fatores caminham em uma só direção para os trabalhadores: o desemprego. Para o sindicato e a comissão de fábrica, o importante é impedir, na medida do possível, os reflexos dessas medidas sobre os postos de trabalho.

Isso demonstra que a estratégia sindical modificou-se de forma considerável, na década de 90, principalmente aquela praticada por setores ligados à CUT – à qual o Sindicato dos Metalúrgicos do ABC é filiado –, que sempre tiveram uma história de luta pelos direitos e conquistas dos trabalhadores. Agora, a estratégia passa a privilegiar a negociação, uma vez que, conforme avaliam os diretores da comissão de fábrica da MBB/SBC, precisa-se considerar a correlação de forças e garantir um “mal menor” para os trabalhadores.

Segundo Iram Jácome Rodrigues (1995), a partir de 1978, com o surgimento do chamado **novo sindicalismo** na região do ABC paulista, uma nova forma de organização sindical começou a despontar, indicando a necessidade do sindicato estar organizado na base e de afastar o Estado das negociações entre trabalhadores e empregadores.

Este **novo sindicalismo**, representado por setores que deram início à formação da CUT, principalmente pelo Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, tinha uma estratégia **confrontacionista** e, a partir de 1988, com

a realização do III Congresso da CUT, essa postura começaria a ser repensada, dando espaço para uma atuação que não se confronta diretamente com o patronato, mas que procura negociar, elaborando propostas que garantam, pelo menos, algumas garantias para os trabalhadores. Nessa nova estratégia, que Rodrigues define como **cooperação conflitiva**, o conflito é explicitado, mas é colocada, principalmente, a preocupação com a cooperação entre as partes.

Na década de 90, essa transformação ficaria mais clara e teria sua expressão máxima nos acordos assinados no âmbito da Câmara Setorial Automotiva, fórum em que várias propostas para o crescimento do setor, manutenção do nível do emprego e diminuição de preços para o consumidor e de tributos para as montadoras foram estabelecidos entre sindicato, governo federal e os fabricantes de veículos automotores.

É importante salientar que, no caso das indústrias de veículos pesados, poucas alternativas foram firmadas nesses acordos, pois as cláusulas referiam-se apenas à ampliação do prazo dos consórcios e ao aumento do financiamento para compra de caminhões, ônibus e tratores.

A implantação desses acordos gerou um período de crescimento das vendas que superou todos os anos anteriores, inclusive as metas dos próprios acordos, principalmente em relação aos carros populares. Segundo o governo federal, mesmo com a diminuição de impostos, a arrecadação não diminuiu, tamanho o aumento nas vendas. Já para os trabalhadores, os resultados não foram tão festivos, pois as metas de criação de empregos não foram cumpridas, nem mesmo as de manutenção do nível de emprego, ocorrendo, ao contrário, muitas demissões nesse período.

Outro momento em que se pode observar essa nova estratégia propositiva do movimento sindical brasileiro na década de 90, em especial a adotada pela CUT, foram as discussões acerca do Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul). As diferentes centrais sindicais dos países-membros do Mercosul constituíram um grupo de discussão no qual poderiam apresentar suas propostas para a manutenção de garantias aos trabalhadores no processo de integração regional entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai.

As mudanças ocorridas na postura do movimento sindical possibilitaram e influenciaram, sem dúvida, as negociações na Mercedes-Benz de São Bernardo do Campo. É nesse sentido que suas lideranças acreditam ser melhor negociar a reestruturação produtiva e garantir algumas melhorias para os trabalhadores do que se posicionar contra sua implementação, pois, como estariam enfraquecidos, a empresa o faria de qualquer modo e da forma como quisesse.

Diante dessa nova visão do sindicalismo brasileiro, os representantes dos trabalhadores procuram atuar em diferentes esferas: em

negociações no âmbito da própria categoria do sindicato, em negociações tripartites de um setor e com vários sindicatos ou, ainda, em negociações por fábrica. Aqueles representantes buscam atenuar, nessas três instâncias, os problemas enfrentados pelos trabalhadores e acumular forças.

A negociação por empresa vem se proliferando. O maior problema dessas negociações descentralizadas é que elas dependem da capacidade de ação, da tradição histórica do movimento e da consciência dos trabalhadores. A maior parte dos trabalhadores de uma fábrica não tem condições de negociar isoladamente, não tem sequer comissão de fábrica, sendo necessário, para qualquer conquista, o empenho de toda a categoria ou de várias categorias.

Muitas vezes, porém, os próprios trabalhadores recusam-se a negociar, como aconteceu na primeira vez em que foi apresentada pelo sindicato e a comissão de fábrica a proposta de adoção do banco de horas na Mercedes-Benz, em São Bernardo do Campo; ou ainda no polêmico episódio da demissão de 1,8 mil trabalhadores da Ford do ABC, em dezembro de 1998, às vésperas do Natal. Os trabalhadores demonstraram que nem sempre vale a pena negociar, que negociar pode ser nada para parte deles, pois, mesmo ocorrendo negociações, cedo ou tarde, alguns seriam dispensados. Todas essas situações-limite fazem parte do cotidiano da comissão de fábrica.

Outra possibilidade que surge é a sistematização de outras experiências inovadoras de negociações sindicais nessa área, no Brasil ou no exterior, tanto no caso da transnacional Mercedes-Benz, como em qualquer outra empresa selecionada.

Sem dúvida, há um acúmulo significativo de conhecimento e de experiências pelo movimento sindical, especialmente pelo Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, que poderão, dependendo da conjuntura, ser postas em prática na luta pelos direitos e por melhores condições de vida da classe trabalhadora, frente ao processo de reestruturação produtiva ainda em curso.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACORDO COLETIVO DE TRABALHO. Programa de demissão voluntária, entre Mercedes-Benz do Brasil S.A. e Sindicato dos Metalúrgicos do ABC. [s.l. : s.n.], 1992. Não paginado.
- _____. Alteração de nomenclatura de funções, entre Mercedes-Benz do Brasil S.A. e Sindicato dos Metalúrgicos do ABC. [s.l. : s.n.], 1993. Não paginado.
- _____. Melhorias contínuas/kaizen, entre Mercedes-Benz do Brasil S.A. e Sindicato dos Metalúrgicos do ABC. [s.l. : s.n.], 1994. Não paginado.
- _____. Manufatura celular, entre Mercedes-Benz do Brasil S.A. e Sindicato dos Metalúrgicos do ABC. [s.l. : s.n.], 1994. Não paginado.
- _____. Terceirização, entre Mercedes-Benz do Brasil S.A. e Sindicato dos Metalúrgicos do ABC. [s.l. : s.n.], 1994. Não paginado.
- _____. Trabalho em grupo, entre Mercedes-Benz do Brasil S.A. e Sindicato dos Metalúrgicos do ABC. [s.l. : s.n.], 1994. Não paginado.
- _____. Adicional de periculosidade, entre Mercedes-Benz do Brasil S.A. e Sindicato dos Metalúrgicos do ABC. [s.l. : s.n.], 1995. Não paginado.
- _____. Flexibilidade da jornada de trabalho, entre Mercedes-Benz do Brasil S.A. e Sindicato dos Metalúrgicos do ABC. [s.l. : s.n.], 1996. Não paginado.
- _____. Extinção de processos trabalhistas, entre Mercedes-Benz do Brasil S.A. e Sindicato dos Metalúrgicos do ABC. [s.l. : s.n.], 1997. Não paginado.
- _____. Reestruturação salarial, entre Mercedes-Benz do Brasil S.A. e Sindicato dos Metalúrgicos do ABC. [s.l. : s.n.], 1997. Não paginado.
- _____. Contrato por tempo determinado, entre Mercedes-Benz do Brasil S.A. e Sindicato dos Metalúrgicos do ABC. [s.l. : s.n.], 1998. Não paginado.
- _____. Participação nos lucros e resultados, entre Mercedes-Benz do Brasil S.A. e Sindicato dos Metalúrgicos do ABC. [s.l. : s.n.], 1994. Não paginado.
- _____. Participação nos lucros e resultados, entre Mercedes-Benz do Brasil S.A. e Sindicato dos Metalúrgicos do ABC. [s.l. : s.n.], 1997. Não paginado.
- _____. Participação nos lucros e resultados, entre Mercedes-Benz do Brasil S.A. e Sindicato dos Metalúrgicos do ABC. [s.l. : s.n.], 1998. Não paginado.
- ARBIX, Glauco. A câmara banida. In: ARBIX, Glauco, ZILBOVICIUS, Mauro (orgs.). *De JK a FHC: a reinvenção dos carros*. São Paulo : Scritta, p. 471-502, 1997.
- ARBIX, Glauco, ZILBOVICIUS, Mauro. Apresentação. In: ARBIX, Glauco, ZILBOVICIUS, Mauro (orgs.). *De JK a FHC: a reinvenção dos carros*. São Paulo : Scritta, p. 7-20, 1997.
- BEDÊ, Marco Aurélio. A política automotiva nos anos 90. In: ARBIX, Glauco, ZILBOVICIUS, Mauro (orgs.). *De JK a FHC: a reinvenção dos carros*. São Paulo : Scritta, p. 357-388, 1997.
- BOLETIM DIEESE. São Paulo, jan. 1990 a jan./fev. 1999. (vários números).
- BRAVERMAN, Harry. *Trabalho e capital monopolista*. São Paulo : Zahar, 1980.
- BRESCIANI, Luís Paulo. *Flexibilidade e reestruturação: o trabalho na encruzilhada*. In: XX ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu. 1996a.
- _____. *O trabalho nos olhos do furacão: trajetórias brasileiras em meio às turbulências*. In: II CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE SOCIOLOGIA DO TRABALHO, Águas de Lindóia. 1996b.
- _____. *Os desejos e o limite: reestruturação industrial e ação sindical no complexo automotivo brasileiro*. In: LEITE, MARCIA de PAULA (org.). *O trabalho em movimento: reestruturação produtiva e sindicatos no Brasil*. Campinas : Papyrus, p. 31-112, 1997a.

- _____. Na zona do agrião: a nova agenda de negociação coletiva. In: ARBIX, Glauco, ZILBOVICIUS, Mauro (orgs.). *De JK a FHC: a reinvenção dos carros*. São Paulo : Scritta, p. 257-284, 1997b.
- CARDOSO, Ana Claudia M. *Emprego: estratégia e ação sindical nos anos 90: o caso dos metalúrgicos do estado de São Paulo*. São Paulo : USP, 1998. (Dissertação de mestrado).
- CARVALHO NETO, Antonio Moreira de, CARVALHO, Ricardo Augusto (orgs.). *Sindicalismo e negociação coletiva nos anos 90*. Belo Horizonte : IRT-PUC/MG, 1998.
- CEBRAP. Programa de Estudos Sindicais. *Pesquisa na CUT Regional ABC/Mogi e Baixada Santista*. São Paulo, 1994. (Reuniões de grupo de 3 set. 1992 ; 3 dez. 1992 ; 25 ago. 1993).
- DEDECCA, Claudio Salvadori. Reorganização das relações de trabalho no Brasil. A flexibilidade é a única alternativa? In: CARVALHO NETO, Antonio Moreira de, CARVALHO, Ricardo Augusto (orgs.). *Sindicalismo e negociação coletiva nos anos 90*. Belo Horizonte : IRT-PUC/MG, p. 151-180, 1998.
- DIEESE. *Trabalho e reestruturação produtiva: 10 anos de linha de produção*. São Paulo, 1994.
- _____. *Formação profissional: um novo espaço de negociação*. São Paulo, 1998. 57p. (Pesquisa DIEESE, 14).
- _____. *O comportamento das negociações coletivas de trabalho nos anos 90: 1993-1996*. São Paulo, 1999. (Pesquisa DIEESE, 15).
- DIEESE, Subseção SMABC. Uma estrela de brilho desigual. São Bernardo do Campo, 1991. (Trocando em miúdos, 11).
- _____. Subseção SMABC. *Globalização e setor automotivo: a visão dos trabalhadores*. São Bernardo do Campo : CUT, 1996.
- DIEESE. CNM/CUT. *Diagnóstico do complexo metal-mecânico brasileiro*. São Paulo, 1998.
- EMPREGO e desenvolvimento tecnológico: projeto de pesquisa e formação técnica DIEESE/CESIT. Relatório Anual de Atividades – 1998. São Paulo : DIEESE, 1998. Paginação irregular.
- ENSAIOS FEE. Porto Alegre, a. 18, n. 1, 1997. (Número especial sobre trabalho, emprego e desemprego).
- LEITE, Marcia de Paula (org.). *O trabalho em movimento: reestruturação produtiva e sindicatos no Brasil*. Campinas : Papyrus, 1997a.
- _____. Apresentação. In: LEITE, Marcia de Paula (org.). *O trabalho em movimento: reestruturação produtiva e sindicatos no Brasil*. Campinas : Papyrus, p. 7-8, 1997b.
- _____. Reestruturação produtiva e sindicatos: o paradoxo da modernidade. In: LEITE, Marcia de Paula (org.). *O trabalho em movimento: reestruturação produtiva e sindicatos no Brasil*. Campinas : Papyrus, p. 9-30, 1997c.
- MARX, Roberto. Trabalho em grupo, polivalência e controle. In: ARBIX, Glauco, ZILBOVICIUS, Mauro (orgs.). *De JK a FHC: a reinvenção dos carros*. São Paulo : Scritta, p. 183-204, 1997.
- MEIRELES FILHO, José. Reestruturação produtiva. In: CARVALHO NETO, Antonio Moreira de, CARVALHO, Ricardo Augusto (orgs.). *Sindicalismo e negociação coletiva nos anos 90*. Belo Horizonte : IRT-PUC/MG, p. 313-322, 1998.
- NEVES, Magda Almeida. Reestruturação produtiva e estratégias no mundo do trabalho: as consequências para os trabalhadores. In: CARVALHO NETO, Antonio Moreira de, CARVALHO, Ricardo Augusto (orgs.). *Sindicalismo e negociação coletiva nos anos 90*. Belo Horizonte : IRT-PUC/MG, p. 329-338, 1998.
- PELIANO, José Carlos (org.). *Automação e trabalho na indústria automobilística*. Brasília : UNB, 1987.
- RODRIGUES, Iram Jácome. Novas pautas na negociação entre sindicato/empresa: o caso da Mercedes-Benz. *Informações FIPE*, São Paulo, n. 182, p. 16-20, 1995.

- _____. Comissões de fábrica e reestruturação produtiva. In: ARBIX, Glauco, ZILBOVICIUS, Mauro (orgs.). *De JK a FHC: a reinvenção dos carros*. São Paulo : Scritta, p. 237-256, 1997.
- _____. A nova agenda sindical. In: CARVALHO NETO, Antonio Moreira de, CARVALHO, Ricardo Augusto (orgs.). *Sindicalismo e negociação coletiva nos anos 90*. Belo Horizonte : IRT-PUC/MG, p. 181-194, 1998.
- SALERNO, Mario Sergio. A indústria automobilística na virada do século. In: ARBIX, Glauco, ZILBOVICIUS, Mauro (orgs.). *De JK a FHC: a reinvenção dos carros*. São Paulo : Scritta, p. 502-522, 1997.
- SMABC. *Um acordo histórico: as propostas dos trabalhadores da indústria automotiva e a proposta de acordo firmada em fevereiro de 1993*. São Bernardo do Campo, 1993.
- SMABC. *Qualidade de vida no trabalho na MBB: as propostas dos trabalhadores/Sindicato dos Metalúrgicos do ABC*. São Bernardo do Campo, 1994.

PARTE III

**Políticas públicas de emprego
e proteção ao desempregado**

O capitalismo avançado no pós-guerra e a experiência recente das políticas de emprego

Ana Paula Matusita*
Denis Maracci Gimenez**

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar as políticas de emprego nos países desenvolvidos sob dois contextos histórico-econômicos contrastantes, ou seja, nas décadas que se seguiram à II Guerra Mundial e, posteriormente, no período iniciado na década de 70. O primeiro período caracteriza-se pela ampla incorporação social, relacionada tanto com o nível de quase pleno emprego e o elevado crescimento econômico quanto às formas de proteção social colocadas em prática por meio de uma maior atuação do Estado. Por outro lado, o período iniciado na década de 70 romperia com esse padrão expansivo. Além das mudanças relacionadas com a estagnação econômica, o papel do Estado seria modificado também pelo retorno ao conservadorismo liberal, consubstanciado em diversos governos dentro do conjunto dos países desenvolvidos, com claras conseqüências sobre a forma de condução das políticas de proteção social. De forma geral, a análise dos dois períodos evidencia (a partir dos anos 70) um processo de isolamento econômico e institucional das políticas de proteção social, em especial das políticas de emprego, em detrimento da atuação anterior do poder público, que tinha como preocupações centrais a geração de emprego e a plena incorporação social.

* Economista pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp), mestre em Política Científica e Tecnológica pelo Departamento de Política Científica e Tecnológica (DPCT), do Instituto de Geociências (IG), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), e bolsista CNPq DTI-7G (1997-99), no Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT), do Instituto de Economia (IE), da Unicamp. E-mail: anapaula@eco.unicamp.br ou apmatusita@uol.com.br

** Historiador pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH), da Universidade de São Paulo (USP), e bolsista CNPq DTI-7G (1998-99) no CESIT/IE/Unicamp. E-mail: maracci@eco.unicamp.br

1 INTRODUÇÃO

O debate recente sobre a situação dos mercados de trabalho nos países desenvolvidos frequentemente aponta para um processo de rompimento da estrutura desenvolvida no período pós-guerra, iniciado na década de 70. Após o período de elevado crescimento econômico combinado com uma situação próxima ao pleno emprego durante o pós-guerra, a característica mais evidente do processo recente está na expansão das taxas de desemprego, acompanhado por formas de flexibilização e desregulamentação das relações de trabalho.

A ruptura que caracteriza o período atual está diretamente relacionada com o esgotamento do padrão de crescimento anterior, vigente durante a "idade de ouro" do capitalismo. No bojo dessa trajetória de expansão, que se estendeu de 1945 até o início dos anos 70, o crescimento econômico sem precedentes permitiu amenizar as desigualdades sociais, sobretudo mediante elevações na renda dos trabalhadores, tanto por meio de elevações salariais quanto pela introdução de formas de salário indireto (Mattoso, 1996).

Porém, o forte crescimento econômico, ainda que tenha sido uma condição indispensável para elevar o padrão de vida e emprego, não pode ser tomado como único fator do desenvolvimento do período. Outro fator fundamental foi, sobretudo, a maior intervenção do Estado na regulação da economia. No período citado, o Estado influenciou ativamente – por meio das políticas macroeconômicas – a promoção do crescimento econômico e a manutenção do pleno emprego, bem como o desenvolvimento de políticas de cunho social. Esse papel ativo do Estado verificou-se até os anos 70, quando o virtuosismo da prosperidade econômica foi interrompido por um novo ciclo de crise capitalista.

A análise acerca do padrão de crescimento econômico no pós-guerra e seu posterior rompimento na década de 70, bem como do papel do Estado nesses dois momentos, encontra-se na primeira parte deste trabalho.

A atuação das políticas de proteção social deve ser vista sob dois enfoques diferenciados, ou seja, no pós-guerra, à luz de um contexto de ampla incorporação social, baixíssimas taxas de desemprego e elevado crescimento econômico e, posteriormente, sob o enfoque diferenciado do período que se inicia na década de 70 e rompe com o padrão de expansão anterior. No período recente, além das mudanças relacionadas à estagnação econômica, o papel do Estado é modificado também pelo retorno aos preceitos liberais-conservadores, consubstanciado em diversos governos dentro do conjunto dos países desenvolvidos.

Por sua vez, essa reconversão político-ideológica também determina modificações no caráter e na forma de condução das políticas de proteção social. Tais modificações no âmbito político-ideológico, bem como na forma de condução das políticas públicas, são tratadas na segunda parte do trabalho. O objetivo é indicar elementos na experiência dos últimos vinte anos que evidenciem como as políticas de proteção social e, particularmente, as políticas de emprego nos países desenvolvidos passaram por um processo de isolamento econômico e institucional, a partir do esvaziamento da idéia de uma atuação global do poder público em prol do emprego e da plena incorporação social.

O trabalho trata, em ambos os momentos, de questões gerais, que envolvem períodos distintos e que abarcam uma acentuada heterogeneidade entre as diversas realidades nacionais. Portanto, devem ser considerados problemas inerentes a um esforço de síntese dessa natureza, que escapa a uma análise mais rigorosa das especificidades dos processos nacionais.

2 O PÓS-GUERRA E A CRISE DOS ANOS 70

As medidas de proteção social, consubstanciadas nas denominadas políticas de bem-estar social, apresentaram expansão sistemática e substancial, a partir do período pós-1945. De fato, a introdução não-institucionalizada de esquemas de proteção social é anterior a esse período¹.

Contudo, somente no período pós-II Guerra, os estados de bem-estar social seriam instituídos e generalizados por meio da ação dos Estados Nacionais, em consonância ao compromisso com o pleno emprego e o fomento ao crescimento econômico.

No período que se seguiu à II Guerra Mundial, a conjunção de uma série de fatores incorporou um desenvolvimento sem precedentes no capitalismo, definindo a denominada "era de ouro" capitalista ou os "trinta anos gloriosos". Entre as características fundamentais que permitem diferenciar esse período estão um desenvolvimento econômico notável e o decréscimo das taxas de desemprego a um nível considerado compatível

1. Segundo Pochmann (1998a), "as primeiras tentativas de regular o mercado da força de trabalho podem ser encontradas desde a Primeira Revolução Industrial, ainda no século XVIII, na Inglaterra [...]. Na última década do século XIX, sob os efeitos da Grande Depressão econômica, os programas dos partidos social-democratas europeus passaram a incorporar medidas de ação pública direcionadas para o suporte ao desempregado [...]. A primeira experiência nacional de implantação de programas voluntários de subsídios aos desempregados ocorreu em 1905 na França. Já a Inglaterra foi a primeira nação a introduzir, em 1911, um programa compulsório de proteção ao desempregado, com financiamento por meio de recursos tripartites" (p. 220).

com o pleno emprego. Nesse contexto, seriam criadas as condições para o desenvolvimento e a ampliação das políticas de Welfare State, uma vez que havia um comprometimento entre as políticas macroeconômicas e as políticas sociais no estímulo ao crescimento sustentado e à elevação do nível de emprego.

Dentro desse quadro, a reorientação da atuação do Estado assumiu um papel preponderante, sobretudo devido à percepção de que um retorno às concepções do livre mercado era insustentável. A necessidade de maior regulação da economia fundamentava-se nas conseqüências desastrosas da crise nos anos 30, nas duas guerras mundiais e nas perspectivas do avanço comunista após a II Guerra Mundial.

Desse modo, ao término da II Guerra desenvolveram-se entre os países capitalistas desenvolvidos "economias mistas", nas quais se combinavam planejamento e administração do Estado com mecanismos de mercado. O modelo teórico que daria sustentação a esse binômio estava nas políticas de fomento à demanda agregada de cunho keynesiano.

Ainda que devam ser consideradas as diferenças nacionais, a adoção do *mix* livre – empresa e planejamento – ocorreu de modo mais ou menos consensual nos países centrais. A prática tradicional do livre mercado não encontraria respaldo no pós-guerra.

Enquanto pano de fundo da expansão sem precedentes, é relevante citar a necessidade de reconstrução que emergiu no pós-guerra, sucedida pelo apoio econômico norte-americano, além da conformação de um novo padrão de desenvolvimento que se assentaria sobre o padrão tecnológico gerado pela Segunda Revolução Industrial e sobre a generalização do modo de produção e consumo em massa fordista. Por outro lado, no âmbito da economia internacional, foi de suma importância, para a expansão no período, a estabilidade criada pela constituição do sistema internacional, a partir da Conferência de Bretton Woods.

Um dos precedentes históricos fundamentais da "idade de ouro" foi a necessidade de reconstrução dos países beligerantes no pós-guerra. Nos anos imediatamente posteriores ao término da II Guerra Mundial, a necessidade de reorganização atingia tanto a estrutura produtiva quanto o âmbito social dos países envolvidos no conflito.

O caráter de urgência dessa reconstrução também foi marcado pela instabilidade social e contestação dos valores calcados na economia de mercado, fatores que potencializavam a radicalização popular e a propensão ao sistema social alternativo, ou seja, o socialismo. Assim, a necessidade de recuperação tinha, como um aspecto intrínseco, a urgência de estabilização social.

Por sua vez, ao emergirem da II Guerra Mundial como nação hegemônica, era incontestável a posição dos Estados Unidos como único país

capaz de dar sustentação aos países destruídos mediante ajuda econômica. Inicialmente, a ajuda à reconstrução foi realizada por meio do United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA), em 1946, cujo principal objetivo era o suprimento de alimentos à Europa.

Em 1947, o governo norte-americano adotou o Plano Marshall como forma de restabelecer a disciplina econômica e social nos países capitalistas europeus. Há um consenso na literatura em considerar tal plano como uma mudança na postura norte-americana do pós-guerra, uma vez que, até então, o apoio aos países europeus e ao Japão não havia sido tão substancial. A modificação do comprometimento norte-americano encontrou respaldo tanto em fatores políticos emergentes do pós-guerra quanto econômicos.

Segundo Armstrong (1984), havia um aspecto potencial de crise durante os anos de reconstrução européia, dado pelo crescente déficit europeu com o resto do mundo, que se elevou de US\$ 5,8 bilhões, em 1946, para US\$ 7,5 bilhões, em 1947, e pela concomitante queda nas reservas de ouro e dólar, que tornavam essenciais novas fontes de financiamento que sustentassem as importações, consideradas vitais para a recuperação produtiva.

Por outro lado, a hegemonia industrial norte-americana tornava desejável aos Estados Unidos o estabelecimento de uma ordem econômica internacional com base na multilateralidade comercial. Desse modo, a deficiência de obtenção de dólares implicava restrições às importações de produtos norte-americanos, que tinham o duplo sentido de manter o nível de atividade norte-americana e de sustentar a recuperação econômica da Europa e Japão.

A adoção do Plano Marshall atendeu à necessidade econômica de sustentar as exportações norte-americanas e, simultaneamente, possibilitou que se desse o enfrentamento de forças políticas que poderiam distanciar a Europa Ocidental da ordem internacional capitalista multilateral desejada pelos Estados Unidos, ou seja, o fortalecimento da esquerda européia com o apoio da União Soviética. Com base nesses objetivos, o Congresso norte-americano aprovou as medidas do plano, em outubro de 1947, que vigoraria de 1948 até 1952.

Portanto, a introdução da ajuda norte-americana é intrínseca à formalização da guerra fria, dado que a propensão à radicalização e "sovietização" por parte dos países europeus, em detrimento do sistema de livre comércio proposto pelo capitalismo norte-americano, constituiu uma grande preocupação por parte do governo dos Estados Unidos.

Desse modo, o apoio econômico e a restauração da Europa tiveram ainda o papel de fundamentar uma aliança estratégica anticomunista,

criando sustentação para a guerra fria e preservando a hegemonia, sobretudo comercial, norte-americana.

A recuperação europeia foi maciçamente sustentada pelo Plano Marshall, que comprometeu, anualmente, cerca de 1% do Produto Nacional Bruto (PNB) norte-americano, no período 1948-52. O plano resultou num alto grau de comprometimento entre os países europeus e os Estados Unidos com relação ao estabelecimento da multilateralidade nas relações comerciais e a estabilidade de preços.

A reconstrução europeia com base no Plano Marshall e, concomitantemente, a formalização da Guerra Fria constituíram fatores fundamentais para o panorama emergente após o término da guerra. No cenário internacional, que constituiria a base histórica sobre a qual se assentaria a "era de ouro" nos anos 50 e 60, os Estados Unidos se firmariam numa posição hegemônica. O final da guerra daria lugar a um contexto de bipolarização entre a esfera capitalista – liderada pelos Estados Unidos – e a socialista, aglutinada em torno da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), que, apesar do enfraquecimento e dos danos causados pela guerra, se consolidaria como superpotência desse bloco.

Por outro lado, ao término da guerra também se fez necessária a organização do sistema econômico internacional, dada a inexistência de regras de regulação das trocas entre os países. De fato, as principais preocupações residiam na possibilidade de ocorrerem novas turbulências econômicas – como se viu na crise dos anos 20 e 30 –, além da necessidade de dotar o comércio internacional de multilateralidade, uma vez que as trocas, até então, eram realizadas bilateralmente. Uma outra preocupação importante era a necessidade de criar regras que definissem um sistema de taxas de câmbio estável, que não tivesse as características de flutuação pura, porém, sem voltar ao período de taxas fixas do padrão-ouro; isto é, o sistema deveria ser, ao mesmo tempo, estável e flexível.

Tendo em vista tais preocupações, realizou-se, em julho de 1944, a Conferência de Bretton Woods, que reuniu 700 delegados de 44 países com o intuito de negociar a organização da economia internacional após a II Guerra. O debate intelectual ficou centrado entre Grã-Bretanha e Estados Unidos, cujos interesses estavam personificados, respectivamente, nas figuras de John Maynard Keynes (que presidiu o debate) e Harry Dexter White (principal assessor técnico de Henry Morgenthau, secretário do Tesouro norte-americano)².

Apesar de Keynes ser um dos mais importantes expoentes do pensamento econômico do século XX, White teve uma participação relevante na

2. Sobre a Conferência de Bretton Woods, ver Belluzzo, 1995, e Moffitt, 1984.

conferência como consequência da ordem política que emergiu no pós-guerra, na qual os Estados Unidos adquiriram um papel de potência hegemônica, além de terem se tornado o grande credor internacional. Por outro lado, por trás dos interesses defendidos por Keynes, estava o fato de que a Grã-Bretanha havia saído do conflito fragilizada econômica e socialmente. Dado o contexto político no qual predominava o poderio norte-americano, é plausível afirmar que o poder de barganha nos acordos firmados em Bretton Woods era bastante assimétrico.

Segundo Eichengreen (1996), os objetivos de Keynes e White divergiam nas obrigações impostas aos países credores e devedores internacionais, da flexibilidade das taxas de câmbio e da mobilidade de capital entre países. O plano de Keynes possibilitaria aos países flexibilizar suas políticas cambiais, combinando-as com a criação de uma instituição multilateral forte, além de restrições nas transações internacionais, conforme requerido para que se pudesse conciliar o pleno emprego com o balanço de pagamentos.

A principal proposição de Keynes foi a criação da Clearing Union, uma instituição que funcionaria como uma espécie de "Banco Central" das autoridades monetárias das diversas nações. A Clearing Union teria o poder de emitir uma moeda internacional denominada *bancor*, à qual se reportariam todas as moedas. O *bancor* não poderia ser utilizado nas economias nacionais, pois teria o caráter de uma moeda puramente veicular na economia internacional, destinando-se a corrigir déficits. Os déficits/superávits dos países teriam reduções/elevações nas contas dos bancos centrais nacionais (em *bancor*) na Clearing Union.

Para Keynes, a gestão da economia internacional deveria ser feita por um organismo multilateral centralizador para minimizar o impacto da assimetria do movimento de capitais, evitando os ajustes deflacionários. De fato, a proposta de Keynes tinha como fundamento uma distribuição mais equânime do ônus entre países com balanços de pagamentos deficitários e superavitários ou, na prática, uma maior facilidade de crédito aos países deficitários e um ônus mais pesado para os superavitários. Obviamente, essa proposta foi terminantemente rechaçada pelos interesses norte-americanos.

Em contraste, White tinha por objetivo um mundo em que predominasse a ausência de controles rígidos de comércio e câmbio, que propiciasse um ambiente internacional favorável ao papel de potência hegemônica industrial/comercial dos Estados Unidos.

Ainda que interesses e representantes tivessem visões e objetivos distintos, discordando em diversos pontos específicos do debate travado em torno da necessidade de ordenação econômica em nível internacional, nasceram as duas principais instituições criadas em Bretton Woods: o

Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Contudo, tais instituições teriam papel regulador aquém do desejado.

O objetivo do FMI era prover as reservas complementares para socorrer países que necessitassem de moeda, isto é, com déficits em seus balanços de pagamento. O fundo atendia, então, a uma necessidade de curto prazo dos países. Para tanto, foi constituído, inicialmente, por subscrições dos países em 25% em ouro e/ou dólar, seguidos pela moeda nacional e por outras moedas. Em casos de desequilíbrio fundamental, o país deveria pedir autorização ao fundo para mudar sua paridade cambial.

A multilateralidade comercial sem restrições também foi perseguida, sobretudo pelos Estados Unidos. Porém, a ausência de controles e a multilateralidade eram incentivados com relação ao comércio (ou às transações correntes); já quanto à conta capital, o controle era considerado primordial para evitar corridas especulativas de capital de curto prazo. Tendo como principal medida o apoio nas normas do FMI, o controle cambial direto deveria dificultar a saída desses capitais. A especulação privada era vista como uma grande ameaça à estabilidade das moedas, pondo em risco todo o sistema monetário internacional, especialmente devido à memória recente dos acontecimentos dos anos 30.

No imediato pós-guerra, a tentativa de implementar a nova ordem internacional não foi bem-sucedida, dada a devastação européia e a necessidade de reconstrução dos países destruídos durante o conflito. Por sua vez, o alcance do apoio do FMI era limitado (US\$ 5 bilhões, em 1944), bem como o do Banco Mundial, sendo insuficientes para fomentar a reconstrução e a retomada do crescimento econômico.

Às dificuldades de recuperação das economias européia e japonesa, em contrapartida, colocava-se a capacidade produtiva desproporcional dos Estados Unidos à época, bem como sua independência de importações do resto do mundo. Nos anos de 1946 e 1947, esse país obteve enormes excedentes comerciais, ao passo que os demais encontravam-se deficientes em reservas para comprar produtos norte-americanos, o que poderia acarretar a necessidade de se reduzir o ritmo da produção dos Estados Unidos e, assim, induzir a uma nova recessão.

Conforme observado anteriormente, era premente a necessidade de reconstrução dos países europeus, que só poderia ser levada a cabo pelo país dominante. O apoio à reconstrução, ocorrido a partir dos recursos do Plano Marshall, superaria a dotação de recursos do FMI, oferecendo o estímulo inicial para recuperar a produção e o emprego na Europa e Japão.

A reconstrução iniciada pela transferência de recursos do plano permitiu recuperar os mercados internos nacionais, além da expansão do comércio internacional. Por outro lado, o período de guerra acarretou

aumentos na demanda reprimida por bens de consumo nos países destruídos, cuja satisfação só se daria com a reconversão da indústria de guerra e, sobretudo, a recuperação da capacidade de investimento das indústrias. Para tanto, foi primordial a expansão da liquidez e do crédito aos países devastados pelos conflitos.

Posteriormente ao Plano Marshall, o sistema monetário de Bretton Woods começou a funcionar por meio do sistema dólar-ouro. Ao final da guerra, concomitantemente à emergência dos Estados Unidos como potência hegemônica, o dólar despontaria como a moeda-chave capaz de funcionar como divisa internacional nas transações comerciais e de investimento. Além disso, o padrão dólar-ouro possuía vantagens evidentes com relação ao padrão ouro clássico, dado que o metal é um recurso escasso, ao passo que os dólares poderiam ser emitidos para fomentar a expansão internacional.

A expansão da oferta internacional de dólares partiu das grandes somas em empréstimos e ajuda externa, gastos militares e instalação de grandes empresas norte-americanas no exterior, ou seja, os Estados Unidos passaram a irrigar o mercado internacional por meio de crescentes déficits em seu balanço de pagamentos.

Em certa medida, os superávits comerciais norte-americanos no pós-guerra suportaram a saída de recursos dos Estados Unidos, que, ao final do conflito, detinham cerca de dois terços das reservas mundiais de ouro. Contudo, à medida que essas saídas cresciam, os saldos comerciais positivos tornaram-se insuficientes para compensá-la. Assim, aumentou enormemente a oferta de dólares (suprindo a escassez anterior) no mercado internacional, no decorrer da década de 50, e, em contrapartida, os outros países passaram a acumular direitos em ouro com relação ao dólar.

Até o final dos anos 50, o sistema monetário instituído em Bretton Woods funcionou de forma satisfatória, fornecendo o arcabouço institucional para o ciclo de crescimento do pós-guerra. Para Guttman (1994), os indicadores macroeconômicos positivos só existiram graças à construção do regime monetário de Bretton Woods, que, durante o tempo em que não deixou transparecer suas contradições, teve uma funcionalidade essencial para a expansão econômica. Além disso, a nova ordem criada a partir de Bretton Woods permitiu uma maior facilidade de acesso ao crédito, outra condição fundamental para o ciclo de expansão econômica do pós-guerra.

Em termos gerais, as inovações criadas em Bretton Woods tiveram o papel de fornecer o pano de fundo institucional ao período de expansão do pós-guerra, sendo favorecido, ainda, entre outros fatores, pelas políticas nacionais anti-cíclicas e, no âmbito internacional, pela ampliação da oferta de dólares proporcionada pelos Estados Unidos.

Porém, como ficou claro entre o final dos anos 50 e início dos 60, o mecanismo responsável pela liquidez internacional – ou seja, o déficit crônico do balanço de pagamentos norte-americano – não era administrável por um longo período, uma vez que o dólar estava atado às reservas de ouro norte-americanas, que, ao diminuírem contínua e crescentemente, tornariam difícil a capacidade dos Estados Unidos em honrar o lastro de sua moeda em ouro, acarretando, portanto, uma crise monetária internacional.

Ao mesmo tempo em que não era possível manter os déficits norte-americanos como fonte eterna de moeda internacional enquanto o dólar fosse conversível ao ouro, se a oferta da moeda internacional fosse interrompida, o comércio internacional entraria em colapso. Por outro lado, o fluxo constante e crescente de dólares criaria um excesso da moeda, estimulando os governos a demandarem ouro. Conforme reduzia-se o estoque do metal norte-americano, diminuía também a credibilidade dos agentes quanto à capacidade de os Estados Unidos honrarem o lastro dólar-ouro.

Esse *trade-off* entre a expansão da oferta de dólares e sua credibilidade ficou conhecido como o “Dilema de Triffin”, por ter sido apontado pelo professor R. Triffin, de Yale, em 1959. A contradição observada por Triffin seria a responsável, ao longo dos anos 60, pela falência do sistema de Bretton Woods.

Por sua vez, a elevação do déficit norte-americano relacionava-se a duas razões principais. A primeira delas referia-se à retomada econômica da Alemanha e do Japão, países que, em meados da década, além de recuperados economicamente, emergiram como competidores industriais frente aos Estados Unidos. De fato, ambos passaram a colocar em xeque o poderio industrial norte-americano, tornando-se grandes exportadores de bens de consumo e capital (Moffitt, 1984).

Com a ascensão industrial da Europa e Japão, os Estados Unidos perderam sua vantagem como nação exportadora e os superávits anteriores em sua balança comercial – que, por serem elevados ao término da guerra, ajudaram a compensar a elevada saída de reservas pela conta capital – passaram a apresentar tendência descendente, dado o aumento do conteúdo importado. A queda contínua dos superávits comerciais nos anos 60 acabou por se transformar em déficit nas transações correntes norte-americanas, no início da década de 70.

Além do impacto sobre o sistema monetário, o acirramento da concorrência internacional também teve efeitos no âmbito das decisões microeconômicas. A queda das exportações dos Estados Unidos teve impacto direto sobre as empresas norte-americanas. Deve-se ressaltar o fato de que a reorganização produtiva processada pelas concorrentes

alemã e japonesa, após a II Guerra, introduziu inovações tecnológicas e organizacionais, que lhes garantiu ganhos de produtividade e competitividade.

As conseqüências foram a queda de rentabilidade, a desaceleração da taxa de produtividade e a diminuição das taxas de investimento, fruto do surgimento de uma capacidade ociosa não-planejada na produção norte-americana (Belluzzo e Coutinho, 1984). Com a reversão da tendência de crescimento econômico, também começou a se reverter a forma de regulação das relações entre capital e trabalho instituída no pós-guerra³.

A outra razão para a elevação dos déficits de balanço de pagamento dos Estados Unidos encontra-se na guerra do Vietnã. As despesas militares norte-americanas no conflito foram um componente de forte elevação do déficit. Contudo, o aumento das despesas militares do governo norte-americano não se deu por meio do aumento de impostos – uma vez que a população questionava a legitimidade da guerra. O financiamento do conflito naquele país ocorreria por meio da emissão de moeda, o que, por conseqüência, acarretaria o aumento da inflação norte-americana.

Por sua vez, os outros países passaram a exigir o cumprimento da conversibilidade dólar-ouro. Ainda que tenham sido feitas tentativas de preservar o padrão instituído em Bretton Woods (como o Fundo Comum do Ouro, em 1961, e os Direitos Especiais de Saque, em 1968), tais medidas foram insuficientes, tornando iminente, no decorrer dos anos 60, a desarticulação do sistema monetário internacional.

Em agosto de 1971, o presidente Richard Nixon anunciaria o rompimento do padrão dólar-ouro. Ao retirar definitivamente o ouro do sistema monetário internacional, os Estados Unidos impuseram o padrão dólar, isto é, a moeda norte-americana deveria ser aceita mundialmente sem que fosse necessário garantir seu lastro.

Portanto, é plausível afirmar que a determinação do fim do padrão de regulação internacional ocorreu com a decisão unilateral dos Estados Unidos de elevarem brutalmente a taxa de juros em 1979. Essa atitude teve por objetivo fortalecer novamente o dólar por meio da atração de capital financeiro internacional.

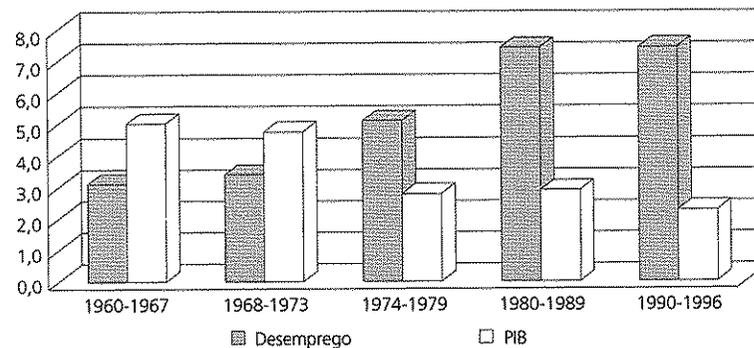
Ao romper com o padrão de regulação de Bretton Woods, os Estados Unidos iniciaram um período de crises e instabilidades financeiras e cambiais – cuja característica marcante é o predomínio do capital financeiro de grande mobilidade – de maneira comum denominado “globalização

3. Alguns autores procuraram encontrar explicação para a queda de lucratividade nos aumentos de salário real até o período, ou seja, a compressão dos lucros (*profit squeeze*) ocorreria devido à rigidez para a redução dos salários (dados os acordos coletivos e a atuação sindical), inclusive em momentos de queda da produtividade. Contudo, tal teoria foi amplamente contestada, sendo enumerados outros fatores responsáveis pela crise do início dos anos 70. Sobre esse assunto, consultar Galvão e Trindade, 1999.

financeira". Outra característica consolidada a partir da crise dos anos 70, conforme demonstra o gráfico, foi a redução no ritmo de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) nos países que integram a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE, ou Organisation of Economic Co-operation and Development, OECD, na sigla em inglês) e, de forma concomitante, a elevação dos níveis de desemprego.

GRÁFICO

Taxa de desemprego⁽¹⁾ e variação do PIB nos países da OCDE (média anual dos períodos selecionados, 1960-96)



Fontes: OECD, 1991 e 1997.

Nota: (1) Desemprego como porcentagem da força de trabalho.

Por outro lado, a imposição do dólar como reserva de valor seria fundamental para a tentativa imediatamente posterior de retomada da hegemonia dos Estados Unidos, posto que a moeda norte-americana manteve-se como denominação de toda e qualquer transação financeira internacional (Tavares e Fiori, 1997).

A reafirmação da hegemonia norte-americana, iniciada com a imposição do dólar como moeda forte, passaria a impor um realinhamento político-ideológico aos outros países, subordinando suas decisões de política macroeconômica. Com relação às políticas nacionais, a partir da crise dos anos 70, em meio a um ambiente de falência das políticas keynesianas, se assistiria ao retorno do conservadorismo liberal.

Por sua vez, a reversão para um período de retração econômica, a partir dos anos 70, determinou que o padrão de crescimento e prosperidade econômica do pós-guerra fosse interrompido. Assim, no início dos anos 70, irromperia um período em que se combinariam aumento das taxas de desemprego, instabilidade financeira, desaceleração das taxas de produtividade e elevação das taxas de inflação.

No período iniciado na década de 70, a ausência de crescimento econômico aliada ao predomínio do capital especulativo sobre o produtivo determinariam o enfraquecimento das políticas públicas, enquanto fomentadoras da demanda agregada, abandonando o compromisso com o pleno emprego e com a ampla incorporação social do período anterior. Além disso, o cenário que se consolidaria nas décadas posteriores à de 70 atestam o avanço de governos conservadores em vários países capitalistas no mundo desenvolvido. A ascensão conservadora evidencia-se marcadamente pelo governo de Margareth Thatcher, na Grã-Bretanha, e, nos Estados Unidos, pela gestão do presidente Ronald Reagan, administrações reconhecidamente liberais e conservadoras.

Nesse quadro de transformações, as medidas de proteção social apresentam-se de forma diferenciada nos dois períodos. Durante o pós-guerra, quando se generalizariam, o papel de tais medidas estava posto de forma importante quanto à incorporação social; porém, atuavam, em parte, de maneira circunscrita sobre o amparo de uma parcela reduzida de trabalhadores, uma vez que as economias desenvolvidas encontravam-se numa situação de quase pleno emprego.

A **revolução conservadora**, no campo político-ideológico, trouxe, nos anos seguintes, impactos sobre as políticas públicas, em particular àquelas voltadas ao bem-estar e à proteção social, retirando delas o objetivo da ampla incorporação social instituído no pós-guerra. Nesse aspecto, o contraponto do avanço do ideário liberal seria a atuação mais limitada das políticas públicas, determinando, em meio a uma massa cada vez maior de demandantes – somente os desempregados, alcançam por volta de 30 milhões de pessoas na área da OCDE –, a focalização dessas políticas sobre segmentos específicos; e, no que diz respeito à atuação sobre o mercado de trabalho, a substituição das **políticas de emprego e renda** por **políticas de mercado de trabalho**, de abrangência mais circunscrita.

Para efeito de análise do período recente, ao contrário da reflexão desenvolvida na primeira parte deste artigo, que diz respeito a questões gerais da experiência do capitalismo avançado no pós-guerra, foram eleitas, particularmente, as modificações que se referem à condução das políticas dirigidas ao mercado de trabalho, que, de alguma maneira, incorporam elementos da leitura contemporânea acerca do desenvolvimento econômico social.

3 TEMAS RECENTES SOBRE AS POLÍTICAS DE EMPREGO NAS ECONOMIAS AVANÇADAS

Considerando as profundas transformações sociais e econômicas observadas nas duas últimas décadas e seus impactos sobre o **mundo do trabalho**, passamos agora a uma breve análise do curso das políticas de emprego e renda nas economias avançadas nesse período, tendo em vista aspectos que compõem o quadro do debate internacional.

As evidências empíricas mostram que as economias de mercado operam permanentemente com desemprego, que pode variar de acordo com elementos que determinam o ritmo da atividade econômica e das condições gerais de emprego da mão-de-obra. Os custos gerados pelo desemprego expressam-se de formas diferenciadas, seja pelas dificuldades de obtenção de renda por parte dos trabalhadores, pela depreciação das qualificações laborais, ou ainda pela própria sub-utilização da capacidade instalada de recursos materiais e humanos da economia⁴.

Após a II Guerra Mundial, mediante o compromisso com o pleno emprego nos países capitalistas avançados, as medidas de proteção social foram estendidas de forma significativa, entre as quais os esquemas de proteção aos desempregados. Praticamente todos esses países contavam, na segunda metade deste século, com tais esquemas. O seguro-desemprego constituiu-se, ao longo do século, como a forma mais difundida de proteção aos desempregados, sendo, durante o pós-guerra, a maneira consagrada de atuação do poder público, face a um desemprego de curta duração e baixa abrangência no que se refere ao corpo da força de trabalho.

Mesmo considerando o surgimento de programas de seguridade em períodos de crise econômica – fato compreensível diante da forte pressão social – pode-se dizer que os contornos dados ao Welfare State no pós-guerra pressupunham forte crescimento econômico e, quanto aos desempregados, vislumbravam o atendimento de uma parcela de trabalhadores atingidos por um desemprego friccional e de curta duração, ante um cenário de quase pleno emprego.

4. Ressalte-se que, no processo de constituição do aparato de proteção social, pode-se identificar em diversos países a ocorrência de uma defasagem histórica quanto à proteção aos desempregados; **o desemprego como problema social foi historicamente menos contemplado no interior dos sistemas nacionais de proteção social** (Chahad, 1984). Entre as nações que institucionalizaram a preocupação com o desemprego involuntário através de programas de seguro-desemprego, chamamos atenção para França (1905), Reino Unido (1911) e Estados Unidos (1935), já sob o impacto da Grande Depressão (Larraín e Velásques, 1993).

Com diferenças nacionais importantes, o movimento geral a partir de meados da década de 70 foi o de elevações substanciais das taxas de desemprego nas economias centrais, refletindo a oscilação e a redução no ritmo de crescimento das economias desses países⁵.

Nesse período, a elevação do gasto social, em particular os gastos com o desemprego nas economias avançadas, foi um fator marcante das políticas sociais, conforme demonstram Temprano e Villanueva (1992). Visualiza-se uma clara tendência de redução nas restrições de acesso aos programas de bem-estar, como resposta ao aumento de demanda por amparos sociais, diante de maiores dificuldades no que se refere à obtenção de renda e colocação no mercado de trabalho.

O início dos anos 80 foi marcado por uma tendência, no campo das políticas sociais, de crescente importância do seguro-desemprego, devido às elevações das taxas de desemprego. Nesse período, observa-se que vários países submeteram seus programas de seguridade a reformas, principalmente no que se refere a um controle mais rígido de custos, sendo que, de fato, na experiência internacional, nenhum país caminhou no sentido de abolir esse tipo de benefício (Chahad, 1984).

O que ganharia força nos debates acerca da concessão de benefícios aos desempregados, a partir do final dos anos 70, seria a tese em torno dos efeitos deletérios que o fornecimento de benefícios vistos como “demasiadamente generosos” teriam sobre o mercado de trabalho. Aumentos em benefícios como o seguro-desemprego, de acordo com essa visão, diminuiriam os custos impostos à condição de desempregado, assim como os níveis de esforço e dedicação dos trabalhadores empregados, forçando a elevação de salários, para que assim fossem mantidos os mesmos níveis de dedicação ao trabalho e de produtividade. Ocorreria, então, uma pressão negativa dos altos níveis salariais obtidos pelos trabalhadores empregados sobre o nível geral de emprego, estando esse processo na base de um desemprego persistente e de maior duração que passaria a assolar a comunidade capitalista avançada (Amadeo, 1994).

Contraopondo-se a essa abordagem, Larraín e Velásques (1993) afirmam que não há evidências empíricas que comprovem tais efeitos. Nada indica que a existência de um sistema de seguridade “generoso”, necessariamente comprometa, de maneira negativa, as decisões de

5. Em geral, as experiências dos países que compõem o Grupo dos 7 (G-7), nas duas últimas décadas, foram de forte crescimento dos níveis de desemprego. Todavia, a experiência dos Estados Unidos guarda especificidades, que, se bem observadas, dizem respeito a dois momentos: a ocorrência de forte desemprego nos anos 70 até meados dos 80, por vezes superior à média do conjunto do G-7 e dos países europeus; na década de 90, quedas expressivas das taxas de desemprego, que se situaram abaixo dos outros países ricos. Para maiores detalhes sobre as especificidades norte-americanas, de sua *performance* econômica e das características de seu mercado de trabalho, ver, entre outros, McLaughlin, 1996; e Layard, 1991.

contratação ou ainda incentive a permanência do trabalhador na condição de desempregado⁶. Na realidade deve-se evitar pensar sobre os efeitos deletérios de sistemas tão complexos, isolando outros elementos determinantes que repousam sobre os aspectos gerais da constituição de um sistema adequado de seguridade contra o desemprego.

Dentro da configuração ampla de todo o sistema de proteção social, a indenização concedida aos desempregados parte de alguns fundamentos: a idéia de seguridade ou de suporte financeiro contra certos riscos característicos da **sociedade salarial**, a solidariedade relacionada com formas de promoção de maior justiça social e repartição da renda e, por fim, fundamentos que contribuam para generalizar as condições de indução de uma maior eficiência econômica dos mercados, principalmente do mercado de trabalho (Gautié, 1994).

Um sistema de seguro-desemprego adequado é aquele que proporciona dois benefícios fundamentais: fornece recursos financeiros às pessoas em condição de desemprego, evitando de maneira mais aguda a deterioração adicional do ponto de vista social do próprio trabalhador, de sua família e dependentes; assim, possibilita também melhores condições de reinserção laboral do indivíduo em ocupações correlativas e de seu agrado⁷.

A preponderância histórica do seguro-desemprego como forma consagrada de atuação do poder público diante do flagelo do desemprego é incontestável, mesmo nessas duas últimas décadas. Todavia, o processo pelo qual se caracterizam as políticas públicas voltadas ao mercado de trabalho, nesse período, indica que novos elementos foram agregados ao trato da questão.

Em relação aos esforços voltados ao emprego e à renda, o que aparece como elemento novo no debate internacional, a partir da década de 80, é a ênfase na diversificação das políticas públicas. À luz de uma leitura distinta daquela que predominou durante o pós-guerra, acerca do funcionamento do mercado de trabalho e do papel do poder público

6. De fato, os programas de seguro-desemprego passaram por questionamentos em torno das elevações de custos dos sistemas, a partir dos anos 70, e face à natureza das estruturas de financiamento, mas, como já foi apontado, nenhum país caminhou no sentido de abolir esse tipo de benefício.

7. Do ponto de vista conceitual, o seguro-desemprego é uma contrapartida monetária temporária, cujo objetivo é a garantia de condições adequadas para que o trabalhador desempregado novamente se coloque no mercado de trabalho. As razões pelas quais se justificam a implementação desse tipo de seguro são variadas – políticas, econômicas, sociais ou mesmo culturais –, apesar de, em geral, destacarem-se somente os custos que envolvem a implementação e o sustento de sistemas que, normalmente, são bastante complexos. O problema da indenização aos desempregados coloca-se sob alguns aspectos. A primeira finalidade da indenização é reduzir os custos sociais do desemprego, a partir do desenvolvimento de formas de gestão social voltadas aos desempregados. Por outro lado, o modo como se processa a indenização determina impactos sobre o montante de desempregados, assim como sobre a população ativa (Larriain e Velásques, 1993).

mediante ao compromisso com o pleno emprego e com a incorporação social, as **políticas de emprego** são substituídas por **políticas de mercado de trabalho**. Essa reconversão significa entre outros aspectos, a retirada das **políticas de emprego e renda**, o objetivo e o conteúdo sistêmico da plena incorporação social, e que faziam parte de um amplo arranjo constituído pela atuação pública. Diante da perspectiva de uma atuação circunscrita, focalizada e provisória do poder público sobre segmentos específicos da oferta e/ou da demanda de mão-de-obra, são denominadas **políticas de mercado de trabalho** (Pochmann, 1998b).

Dessa maneira, ao mesmo tempo em que ocuparam maior espaço entre os gastos públicos, as despesas sociais e, especificamente, os dispêndios voltados para o mercado de trabalho, tem-se um movimento geral em que os programas se multiplicaram e passaram por um processo de aumento de seletividade quanto ao acesso a seus benefícios.

Esse é um movimento característico dos anos 80 e 90, distinto daquele observado no período anterior, com uma intensidade que varia significativamente entre os diversos países. Diferenças nacionais importantes limitam a generalização de um modelo analítico para o conjunto dos países capitalistas avançados, mas não impedem a visualização de um movimento conjunto no **mundo do trabalho**, a partir das políticas de mercado de trabalho⁸.

Nesse quadro, cabe analisar o comportamento do poder público, nas décadas de 80 e 90, diante da reconversão no cenário internacional, observada a partir do final dos anos 70, e das dificuldades que circundam a criação de novos postos de trabalho nos países avançados. Um foco onde as percepções dos encaminhamentos acerca das políticas públicas podem ser observadas está posto no plano das instituições multilaterais, que lhes dedicam farta literatura, investigando e propondo alternativas a serem adotadas pelos países.

Ao longo dos anos 80, foram se consolidando, dentro da literatura especializada e dos organismos internacionais envolvidos com as pesquisas em torno do emprego e do desemprego, controvérsias no que tange ao caráter das políticas de emprego e renda. Questões teóricas e metodológicas devem ser abordadas com especial atenção por estarem nesses campos grande parte dos argumentos relativos que compõe a discussão.

Um ponto inicial relevante no debate internacional são as definições de categorias e sub-categorias sob as quais são executados os **programas de mercado de trabalho**. A definição utilizada de forma mais recorrente separa-os em duas categorias: **medidas ativas de mercado de tra-**

8. Acerca das especificidades nacionais, ver Maracci, 1998.

balho e medidas passivas de garantia de renda (OCDE, 1992). No caso das políticas de mercado de trabalho, cujo objetivo é a garantia de renda, definidas como **medidas passivas**, tem-se fundamentalmente, segundo a OCDE, dois eixos de atuação:

a) indenização aos desempregados: é considerada como tal toda forma de indenização em espécie concedida aos desempregados, exceto aquelas que visam a aposentadoria antecipada ou pensões, que objetivem a retirada do trabalhador do mercado de trabalho;

b) medidas que visam a antecipação da retirada do mercado de trabalho por meio de aposentadorias e pensões vitalícias de pessoas que engrossam as fileiras de desempregados e trabalhadores ativos, cujas condições e possibilidades de retorno e/ou exercício pleno de suas atividades são reduzidas.

QUADRO 1
Políticas ativas de mercado de trabalho nos países da OCDE

1 Administração e serviço público de emprego	Colocação, conselho e orientação profissional; estágios de realocação empregatícia e outras formas que possam auxiliar as pessoas a superarem dificuldades de inserção no mercado de trabalho (mobilidade geográfica, financiamento na busca de novo emprego). A estrutura administrativa central e descentralizada cabe também a administração do seguro-desemprego e de custos administrativos com outros programas, visando o mercado de trabalho.
2 Formação profissional	Medidas de formação por razões de mercado de trabalho, excluindo as medidas especiais para jovens. São previstos custos com formação e subsídios a estágios. Visam atingir desempregados adultos e trabalhadores com risco eminente de perda de emprego, bem como a formação de adultos ocupados.
3 Medidas em favor dos jovens	Dizem respeito unicamente aos programas especiais para jovens que passam da escola para a vida ativa. São divididas em medidas para jovens desempregados e os desfavorecidos e medidas que visam ampliar a formação inicial e a prática para o trabalho dos jovens.
4 Medidas de ajuda à contratação	Medidas que visam favorecer a contratação de trabalhadores desempregados ou de outras categorias definidas em função da política de mercado de trabalho. Podem ocorrer por subvenção ao emprego permanente no setor privado, a alocação de desempregados por intermédio de subvenções ou ainda a criação direta de empregos no setor público ou em organizações não-lucrativas.
5 Medidas em favor dos desfavorecidos	Recaem sobre os desfavorecidos. São programas públicos que visam a readaptação profissional dos desfavorecidos e a criação de empregos destinados a esses trabalhadores.

Fonte: OCDE, 1992.

Ainda de acordo com a OCDE, por **medidas ativas** compreendem-se cinco eixos de atuação das políticas de mercado de trabalho:

- a) administração e serviço público de emprego;
- b) formação profissional;
- c) medidas em favor dos jovens;
- d) medidas de ajuda à contratação;
- e) medidas em favor dos desfavorecidos.

Ao afirmar, em princípio, a importância das políticas de mercado de trabalho como elemento significativo para a redução do desemprego, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) faz a distinção dessas políticas nos mesmos dois campos definidos pela OCDE. Entende-se, segundo aquele organismo, que as políticas passivas consistem na prestação de apoio econômico aos desempregados, enquanto as políticas ativas constituem um leque de medidas como as de criação direta de postos de trabalho, formação e promoção de uma maior convergência entre oferta e demanda no mercado de trabalho.

É importante destacar alguns pontos comuns entre as abordagens da OCDE e da OIT, principalmente em suas respectivas leituras acerca do funcionamento do mercado de trabalho. Em princípio, os organismos consideram como dado o cenário macroeconômico de baixo e irregular crescimento das economias nacionais, aceitando-o como um enorme pólo gerador da massa de desempregados e das dificuldades governamentais em financiar os gastos públicos.

Além desse fato, alguns aspectos perpassam as leituras acerca da elevação dos níveis de desemprego e da atuação do poder público diante do problema. Quando tratam das políticas voltadas para o mercado de trabalho, destacam a importância da interação entre políticas ativas e passivas, o que está diretamente relacionado à tese predominante da ocorrência de um determinado desequilíbrio entre condições de oferta da mão-de-obra e o perfil demandado.

Trata-se de dizer que as políticas ativas e passivas estão mutuamente relacionadas por diversas razões. Estima-se que o nível – especialmente a **taxa de reposição**⁹ – e a duração das prestações aos desempregados influem no incentivo à busca de trabalho, assim como nos níveis salariais consentidos, e, por conseguinte, no desemprego. Ademais, conforme observa a OIT, o método de financiamento das prestações passivas, obtido

9. Entende-se por taxa de reposição a relação entre o salário recebido, quando empregado, e o valor pago ao trabalhador atendido por um programa de seguridade, no caso, contra o desemprego. Em vários países da OCDE, essa taxa de reposição salarial, implementada por meio de programas de seguro-desemprego, oscila entre 60% e 85%.

habitualmente mediante algum tipo de imposto, repercute sobre os custos laborais, inibindo a incitação das empresas em criarem novos postos de trabalho (OIT, 1996).

Assim, justificam-se muitas medidas laborais de caráter ativo por força do argumento do melhor aproveitamento dos recursos destinados às políticas passivas quando destinados à criação direta de postos de trabalho ou à formação profissional. Entende-se que essa **ativação** das prestações passivas tem inúmeras vantagens, entre as quais a volta dos desempregados ao trabalho, o aumento da produção de bens e serviços e a melhora na redistribuição dos recursos, o que resulta numa melhor aceitação, por parte da opinião pública, no que diz respeito ao volume de recursos destinados às políticas de mercado de trabalho.

Durante a reunião do *Comité de L'Emploi, du Travail et des Affaires Sociales au Niveau Ministériel* entre os ministros do Trabalho dos países-membros da OCDE, em outubro de 1997, foi reforçada a posição do organismo quanto à condução das políticas voltadas ao mercado de trabalho. Em um dos documentos divulgados por ocasião do encontro, a principal mensagem dos ministros foi a da urgente reorientação das despesas públicas, das políticas passivas para as políticas ativas de mercado de trabalho (OCDE, 1997).

Pode-se constatar que, apesar dos esforços contidos nas orientações dos organismos internacionais, visando a reorientação dos gastos voltados para o mercado de trabalho, as respostas nacionais diante das pressões exercidas pela elevação do desemprego nos anos 90 frente à recessão econômica que atingiu a Europa e o Oriente ocorreu de forma convencional, com o crescimento das despesas públicas por conta da adoção de medidas de garantia de renda. Observam-se dois movimentos dos esforços públicos direcionados ao mercado de trabalho: o primeiro, em meio ao período de crescimento econômico da segunda metade dos anos 80; e, o segundo, quando do momento recessivo da década de 90.

O comitê de ministros, por meio das publicações da reunião de outubro de 1997, indica que, no período compreendido entre 1985 e 1995-96, o peso proporcional dos gastos públicos com as medidas ativas aumentou em relação ao gasto total como percentagem do PIB. Considerando a média não ponderada para os países da OCDE e excluindo a República Tcheca, Hungria e Polônia, esse aumento chegou a 2,2% naquele período. Agora, o fato que perpassa tal aumento diz respeito à sua especificidade. Tendo como base apenas o segundo quinquênio do período em questão (1990/95-96), sob os mesmos critérios, observa-se um recuo do peso proporcional das despesas públicas com medidas ativas para o mercado de trabalho da ordem de 2,1%.

O debate nos anos 90 sobre a reorientação das políticas de mercado de trabalho no âmbito dos países da OCDE avança rumo à eficácia das políticas ativas para o mercado de trabalho. Segundo o mesmo documento, a eficácia dessas políticas deixa inquietas as autoridades envolvidas com o problema do desemprego, principalmente quando se refere à efetiva implementação das políticas e à articulação destas no escopo do sistema público de emprego.

O diagnóstico dos ministérios indica quatro questões consideradas cruciais quanto à eficácia das políticas voltadas ao mercado de trabalho: a integração das principais funções do **sistema público de emprego** (intermediação de mão-de-obra, administração do seguro-desemprego e orientação para programas ativos de mercado de trabalho); a intervenção do Estado, visando reduzir a duração do desemprego, notadamente a identificação precoce dos demandantes por emprego e desempregados de longa duração; a utilização de indicadores internos de *performance* do sistema público de emprego; a instituição das funções de mercado no funcionamento do sistema público de emprego, com a quebra do monopólio do Estado na administração das funções do sistema (OECD, 1997).

As orientações dadas pela OCDE aos países-membros ocasionam impactos distintos nas realidades nacionais. De fato, há uma considerável heterogeneidade quanto à condução das políticas de mercado de trabalho. O fato é que, diante dos posicionamentos apresentados, é importante viabilizarmos uma abordagem crítica acerca das políticas de mercado de trabalho, principalmente em se tratando de uma discussão sobre o cunho sistêmico de atuação do Estado contra o desemprego, em favor da atividade econômica e da criação de possibilidades aos trabalhadores de obterem renda e condições de existência que compactuem com as realizações de nossa civilização material.

As políticas de emprego originam-se da constatação de determinados desajustes que atuam sobre o mercado de trabalho e, fundamentalmente, têm como objetivo atuar nas zonas em que, de maneira mais aguda, esses desajustes se manifestam (Freyssinet, 1991). Não obstante, a partir dessa referência, é fato que as políticas de emprego, ou aquelas voltadas para o mercado de trabalho, ocupam um espaço definido e limitado no que se pode chamar de determinantes fundamentais da quantidade e da qualidade do emprego da força de trabalho no capitalismo contemporâneo. De acordo com a indicação de Pochmann (1998b), de maneira concisa, cinco elementos estão na base da determinação do emprego na economia capitalista contemporânea:

a) as políticas macroeconômicas, como base da determinação do volume global da ocupação em cada nação;

- b) o paradigma técnico produtivo, cujo impacto direto atua sobre o estabelecimento de condições operacionais de uso do trabalho e do capital;
- c) as políticas de bem-estar social, que estabelecem garantias de proteção social face à possibilidade de incorporação dos trabalhadores aos fluxos nacionais de renda e consumo;
- d) o sistema de relações de trabalho, que, ao impor parâmetros regulatórios sobre o funcionamento do mercado de trabalho, possibilita o arrefecimento da concorrência entre os trabalhadores;
- e) as políticas de emprego, que podem atuar sobre a redução dos desajustes nas ocupações e rendimentos, como em problemas vinculados à qualificação profissional, alocação de mão-de-obra, tempo de trabalho, entre outros.

Ao considerar todas essas variáveis como fundamentais na determinação dos níveis e da qualidade do emprego, configura-se uma série de questões que compactuam para as crescentes dificuldades quanto ao enfrentamento do problema do desemprego. É sabida a predominância de políticas macroeconômicas restritivas da atividade econômica, desde o final dos anos 70, entre os países capitalistas avançados e seus impactos sobre os níveis de emprego.

Outro aspecto a ser destacado é que as políticas de bem-estar desenvolvidas no pós-guerra pressupunham um determinado nível de atividade econômica que possibilitasse concomitantemente uma ampla capacidade fiscal do Estado, assim como níveis elevados de emprego que pudessem arrefecer as pressões sobre os gastos sociais. As despesas sociais aumentaram substancialmente durante a segunda metade deste século – contribuindo, inclusive, para a sustentação de níveis de emprego e de atividade econômica satisfatórios, gerando formas de ocupação e de geração de renda alternativas ao circuito mercantil¹⁰ –, sendo que, nas duas últimas décadas, passaram a conviver com uma capacidade fiscal estatal debilitada, ao mesmo tempo em que engrossaram as fileiras de demandantes por auxílios de toda espécie. Essas considerações são pertinentes para uma melhor localização dos problemas nos quais estão inseridas as políticas de emprego.

10. Cabe ressaltar a fundamental importância do emprego público quando se analisa o elevado nível de emprego obtido nas economias avançadas durante os "anos de ouro". Como fato a ser salientado, tal importância reflete-se, principalmente, no incremento de segmentos de atendimento social (educação, saúde, assistência social, entre outros) (Castel, 1998).

Do ponto de vista conceitual, segundo Pochmann (1999), os programas voltados para o mercado de trabalho podem ser definidos nas duas vertentes consideradas pela OCDE, mas com conteúdos distintos:

- As **políticas ativas** de mercado de trabalho são aquelas voltadas para a ampliação do nível ocupacional e melhoria da condição de obtenção de um posto de trabalho por parte do desempregado. Representam um conjunto de medidas direcionadas à elevação da quantidade de postos de trabalho, aquelas que atuam sobre fatores determinantes da demanda por mão-de-obra, como a expansão das atividades econômicas que utilizam mais intensivamente o trabalho. Podem ser medidas de redução da carga fiscal para determinados setores da economia e subsídios a outros; aumento do gasto público particularmente em áreas de grande capacidade de geração de empregos, tais como os serviços sociais; complementação de renda; promoção de uma distribuição mais uniforme da renda; redução da jornada de trabalho; aumento do emprego público; atuação específica sobre segmentos do mercado de trabalho (deficientes, mulheres, jovens); estímulo ao consumo por força do crédito, entre outras;
- As **políticas passivas** de mercado de trabalho estão representadas por ações sobre a oferta de mão-de-obra, tais como estímulo à aposentadoria, indenização aos desempregados, agência pública de emprego, elevação da idade de ingresso do jovem no mercado de trabalho ou mesmo a promoção de mobilidade geográfica nacional e internacional. Objetivam impedir a redução do nível de emprego e favorecer aqueles sem emprego. Aqui estão alocadas medidas de preparação da mão-de-obra, intermediação, garantia de renda, prolongamento da vida escolar juvenil, antecipação de aposentadorias, concessão de pensões e auxílios financeiros afins, adicionais para o ato de rompimento do contrato de trabalho, entre outras.

De toda maneira, nos dois casos, sejam as políticas ditas **ativas** ou aquelas chamadas **passivas**, trata-se da atuação de instituições especializadas, cuja função é a de agir, de alguma maneira, na regulamentação do mercado de trabalho.

Sobre o mesmo recorte, no âmbito das **políticas passivas** de mercado de trabalho, o volume de emprego é considerado dado e o que se tem é um esforço em fazer face ao excedente de recursos de mão-de-obra disponível. Em relação às **políticas ativas** ocorre um esforço em agir

positivamente à margem e sobre o nível de emprego; em última instância, o direcionamento por variáveis macroeconômicas (Freyssinet, 1991).

Como já foi comentado, há duas abordagens distintas acerca das características das políticas de emprego ou daquelas voltadas para o mercado de trabalho. **O ponto de inflexão entre essas visões é o caráter sistêmico da atuação do Estado e do poder público, no que diz respeito à geração de empregos, ao tratamento dispensado aos desempregados e ao esforço dirigido à incorporação social.** De maneira geral, os organismos multilaterais relacionados estão vinculados à percepção de um direcionamento focalizado e circunscrito da ação pública, constituindo as políticas de mercado de trabalho, sendo que a outra visão clama pela articulação dos diferentes níveis de atuação do Estado e da sociedade, sobre aqueles que são os eixos determinantes da atividade econômica e da geração de empregos. O que merece destaque nessa discussão é a relevância de se analisar a questão do desemprego e da ação pública de forma abrangente, **sob a ótica da responsabilidade coletiva e do comprometimento social** para com a plena incorporação social.

A experiência internacional posterior aos anos 70 no campo das políticas sociais e, em particular, dos sistemas de proteção aos trabalhadores tem apresentado características singulares em relação ao período anterior. Na realidade, vários países direcionam esforços no sentido de reformar seus aparatos de proteção social, entre os quais aqueles voltados para os desempregados.

De maneira geral, essas reformas buscaram, em tese, tornar menos interessante ou cômodo para os trabalhadores seguirem sem emprego. Isso é encaminhado por processos simultâneos no sentido da redução tanto no nível quanto na duração da concessão dos benefícios.

Quanto ao nível e à duração da concessão, os critérios de acesso tornaram-se mais rígidos e abrangentes, aumentando a exclusão. Por outro lado, os valores pagos em virtude do desemprego sofreram significativa depreciação. Além dessas características, cabe destacar que, com diferenças nacionais importantes, os gastos voltados para as políticas de emprego não acompanharam a forte elevação de demanda ocorrida por força do quadro de alto desemprego no conjunto da OCDE.

A partir da **revolução conservadora** do final dos anos 70, as estruturas de bem-estar nos países capitalistas avançados, assim como as políticas de emprego, estiveram na linha de fogo de vários governos. Apesar da agenda de reformas objetivando o enfraquecimento da atuação pública acerca das políticas sociais, nota-se, após decorridas duas décadas, que esse processo avançou, mas não de forma tão contundente quanto desejaram alguns segmentos.

No plano das idéias, o movimento foi, de fato, mais radical do que a realidade permitiu aos liberais, o que se reflete num processo reformista sobre as estruturas do Welfare State, nos anos 80 e na década de 90, mas que, em vez de destruir o antigo modelo, transformou-o onde politicamente foi possível e criou um leque de novas políticas¹¹.

No caso dos problemas que assolam os mercados nacionais de trabalho, considerando sempre diferenças nacionais importantes no que tange às estruturas e especificidades do mundo do trabalho, o tratamento dispensado às políticas de emprego está, em grande medida, vinculado às recomendações de organismos multilaterais como a OCDE.

Concretamente, após duas décadas, ocorre que as recomendações continuam enfatizando temas como a flexibilização e a desregulamentação dos mercados nacionais de trabalho e o esforço governamental em direção à implementação, em um determinado escopo conceitual, das chamadas **políticas ativas** voltadas ao mercado de trabalho. Mesmo sob um olhar crítico acerca da discussão em torno da **ativação** das políticas de emprego, o fato é que a singularidade das experiências concretas recentes demonstram que a articulação das **políticas ativas** obedece determinados critérios, sendo essas respostas mais heterogêneas e assimétricas do que propriamente precárias.

No que se refere à elevação do nível ocupacional, tais estratégias enfrentam enormes dificuldades para aliviar as pressões sobre o aparato de proteção social. Em publicações recentes, a OIT trata com mais atenção os termos, condições e resultados do desempenho das economias nacionais, cujas restrições impõem um enorme fardo sobre o mercado de trabalho e o emprego. Em concordância, pode-se afirmar que os impactos e resultados da implementação das denominadas **políticas ativas** são tímidos, quando se analisa o conjunto da força de trabalho, e que, de maneira flagrante, as políticas compensatórias e os mecanismos de garantia de renda por meio de políticas específicas continuam prevalecendo no total dos dispêndios dirigidos ao mercado de trabalho¹².

11. Essa é a discussão inicial quando se observa a literatura que trata o Welfare State nas décadas recentes. Estamos diante do esfacelamento do sistema, de seu fim, ou não, o processo em curso diz respeito a transformações específicas que modificam as estruturas, dos programas de bem-estar e que convivem simultaneamente com a resistência política-social dos desvalidos e dos grupos organizados, com o furor neoliberal? Vários argumentos dessa discussão podem ser apreendidos em Castel, 1998, e Esping-Andersen, 1996.

12. No caso francês, a indenização pelo desemprego aumentou sua participação nos gastos sociais de 1% do PIB, em 1974, para 1,43%, em 1995, ocupando sozinha mais de 46% do total das despesas públicas direcionadas para o mercado de trabalho. No caso do Reino Unido, do total de 1,79% do PIB dirigido ao mercado de trabalho, em 1995, as despesas com indenizações aos desempregados representaram 1,33%, no biênio 1995/96. Para maiores detalhes, ver Maracci, 1998.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Muitos elementos explicam a crise deflagrada nos anos 70, mas o fato significativo é o seu impacto negativo sobre os níveis de emprego e renda, assim como da própria estrutura do desemprego enfrentado pelos países avançados (de maior abrangência sobre a população, e de mais longa duração, entre outros aspectos). Além disso, são relevantes as condições em que se delimitou a consolidação de uma reconversão hegemônica liberal conservadora – política, econômica e social –, que aqui é vista como fundamental para o entendimento da evolução das políticas públicas nas duas décadas seguintes.

O cenário que se consolida a partir do início da década de 80, com a proeminência de governos conservadores em vários dos países capitalistas avançados – Margaret Thatcher, na Inglaterra (1979); os Republicanos, nos Estados Unidos, com Ronald Reagan (1980); Helmut Kohl, na Alemanha (1983), entre outros, é o de rompimento do antigo compromisso com o pleno emprego estabelecido no pós-guerra e da prevalência de políticas restritivas ao crescimento econômico voltadas para o controle inflacionário (Tavares e Fiori, 1997).

De fato, o Welfare State, amadurecido ao longo dos chamados “anos dourados” do capitalismo nas décadas do pós-guerra, tem suas estruturas e benefícios entrelaçados às estruturas sociais que ele mesmo ajudou a construir. Conforme afirma King (1988), um processo de tamanha magnitude, como o construído no pós-guerra, torna difícil o desmonte ou a redução maciça do **Estado Social**, mesmo com o avanço do pensamento liberal, expresso entre outras vertentes, pelo thatcherismo e o “reaganomics”. Tal processo caracteriza-se pela ocorrência de um violento choque entre a corporificação de um conjunto de direitos de cidadania – identificados com o Estado – conquistados ao longo da história do capitalismo pelos trabalhadores, que se tornaram essenciais para a cultura política social e econômica nas sociedades industriais desenvolvidas, e o avanço dos esforços de desmonte do aparato social.

Acerca das políticas de emprego e renda, a experiência recente mostra um evidente descompasso entre os ditames do capitalismo mundial desregulado socialmente e as demandas por proteção social oriundas daqueles atingidos por suas mazelas. Sobre os termos estabelecidos no pós-guerra, os dados acerca dos gastos sociais em diversas economias avançadas demonstram que são muitas as dificuldades quanto ao desmantelamento do sistema de proteção social e a simples indiferença relativa à massa de desempregados e desvalidos, que, somente na zona da OCDE, somam hoje mais de 35 milhões de pessoas.

Em contrapartida, para essas pessoas torna-se cada vez mais difícil inserir-se nos grandes circuitos nacionais de renda e consumo através da obtenção de um emprego, o que revela, em escala progressiva, que o acesso ao sistema de proteção social representa a única alternativa de obtenção de condições básicas de subsistência para um número cada vez maior de pessoas.

O fato é que os arranjos institucionais que sustentaram uma certa estabilidade política, econômica e social, no âmbito das nações capitalistas avançadas, durante vinte anos no imediato pós-guerra – com expressivo impacto sobre o mundo do trabalho –, já sofreram muito nos anos 70 e, sobretudo, nos 80 e 90. Nestas duas últimas décadas, ocorreram sucessivas rodadas de instabilidades, processo que se mostra hoje mais agudo e sistêmico do que no período de auge do pensamento liberal.

No quadro estabelecido durante o pós-guerra, com a preponderância na reorientação do papel do Estado diante da percepção da falta de sustentação das teses acerca do livre mercado, a regulação social da economia tinha a seu favor, entre outros fatores, a breve memória de duas guerras mundiais, o desastre dos anos 30 e, ainda, o fortalecimento de movimentos sociais sobre influência comunista.

Decorridas algumas décadas, talvez essa ordem de fatores tenha, de certa maneira, ficado distante das gerações recentes, o que proporciona espaço para o enfraquecimento das instituições de regulação social, abrindo caminho para que aquilo que foi compreendido em determinado momento sob a ótica da regulação social passasse para o âmbito da regulação privada. Todavia, trata-se de um processo complexo, não-definido e que aponta para inúmeras tensões, forte resistência dos setores organizados nacionais e, mais recentemente, para um maior questionamento da ordem instituída desde o final dos anos 70.

Diante dos resultados pouco expressivos nos últimos vinte anos, no que se refere ao desenvolvimento econômico e social na maioria dos países, o momento atual é propício para a reflexão e a busca de um modelo de desenvolvimento que contemple, de maneira mais adequada, as aspirações da ampla maioria dos cidadãos em todo mundo – desenvolvido ou não – quanto à incorporação social e ao acesso aos grandes fluxos de renda.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMADEO, Edward. *A teoria econômica do desemprego*. São Paulo: Hucitec, 1994.
- ARMSTRONG, Philip et al. *Capitalism since World War II*. London: Fontana Paperbacks, 1984.
- BELLUZZO, Luiz G. M. O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados "globalizados". *Economia e Sociedade*, n. 4, 1995.
- _____, COUTINHO, Luciano. O desenvolvimento do capitalismo avançado e a reorganização da economia mundial do pós-guerra. *Novos Estudos Cebrap*, n. 23, 1984.
- BORDO, M. D. The Bretton Woods international monetary system: a historical overview. In: BORDO, M. D., EICHENGREEN, B. (eds.). *A retrospective on the Bretton Woods system*. Chicago: Chicago Press, 1994.
- BRAGA, José Carlos. Setor público e emprego: reflexões sobre a agenda estatal a partir de Keynes: *Emprego Urgente*, Curitiba: IPARDES, nov. 1984, (coletânea de textos do I curso nacional de políticas de emprego).
- CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social*. Petrópolis: Vozes, 1998. (Coleção Zero à Esquerda).
- CHAHAD, José P. Z. *O seguro-desemprego no cenário internacional*. São Paulo: IPE/USP, 1984.
- DARES – Direction de L'Animation de la Recherche, des Études et des Statistiques. 40 ans de politique de l'emploi. Paris: La Documentation Française, 1996.
- DEDECCA, Cláudio S. Racionalização econômica e heterogeneidade nas relações e nos mercados de trabalho no capitalismo avançado. In: OLIVEIRA, Carlos Alonso B. de, MATTOSO, Jorge E. L. (orgs.). *Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?* Campinas: Scritta, 1996.
- EATWELL, J. Desemprego em escala mundial. *Economia & Sociedade*, Campinas, n. 6, jun. 1996.
- EICHENGREEN, B. *Globalizing capital: a history of the international monetary system*. Princeton: Princeton University Press, 1996.
- ESPING-ANDERSEN, G. *Welfare State in transition*. London: Sage Publications, 1996.
- FREYSSINET, Jacques. *Le chômage*. Paris: Éditions La Découverte, 1991.
- GAUTIÉ, J. *Les politiques de l'emploi: les marges étroites de la lutte contre le chômage*. Paris: Points Forts Économie, 1994.
- GALVÃO, Andréa, TRINDADE, Edi A. Sistemas de relações de trabalho nos países avançados: características principais e mudanças recentes. Campinas: CESIT/ IE/UNICAMP, 1999. (Relatório final de pesquisa ao CNPq. Projeto de pesquisa e formação técnica sobre emprego e desenvolvimento tecnológico DIEESE/CESIT).
- GUTTMAN, R. *How credit-money shapes the economy*. New York: M. E. Sharpe, 1994.
- KING, D. O Estado e as estruturas sociais de bem-estar em democracias industriais avançadas. *Novos Estudos Cebrap*, n. 22, 1988.
- LARRAÍN, C. P., VELÁSQUES, M. P. Seguro desempleo, enfoques teóricos y evidencia empírica. *Revista Economía y Trabajo*, a. 1, n. 1, ene./jun. 1993.
- LAYARD, P. R. G. *Unemployment: macroeconomic performance and labour market*. UK: Oxford University, 1991.
- LEFRESNE, Florence. *La politique de l'emploi au Royaume-Uni 1979 – 1997*. Paris: IRES, 1997. (Document du Travail, 9703).
- MATTOSO, Jorge E. L. *Emprego e concorrência desregulada: incertezas e desafios*. In: OLIVEIRA, Carlos Alonso B. de, MATTOSO, Jorge E. L. (orgs.). *Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?* Campinas: Scritta, 1996.

- MARACCI GIMENEZ, Denis. *Experiências internacionais de políticas de emprego e renda: as políticas de proteção aos desempregados em países da OCDE*. Campinas: CESIT/IE/UNICAMP, 1998. (Relatório final de pesquisa ao CNPq. Projeto de pesquisa e formação técnica sobre emprego e desenvolvimento tecnológico DIEESE/CESIT).
- McLAUGHLIN, E. Flexibility or polarisation? In: WHITE, M. (ed.). *Unemployment and public policy in a changing labour market*. London: Policy Studies Institute, 1996.
- MOFFITT, M. *O dinheiro do mundo: de Bretton Woods à beira da insolvência*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- OCDE. *Perspectives de l'emploi*. Paris, 1992.
- _____. *Politiques du Marche du Travail: renforcer l'efficacité des politiques actives du marche du travail: rationalisation du service public de l'emploi*. Paris, 1997. (Reunião do Comité de l'Emploi, du Travail et des Affaires Sociales au Niveau Ministeriel).
- OECD. *Historical Statistics – 1960-1989*. Paris: 1991.
- _____. *Employment outlook*. Paris: 1997.
- _____. *Economic outlook*. Paris: 1998.
- OIT. *El empleo en el mundo: 1996/97*. Ginebra, 1996.
- POCHMANN, Márcio. *Desemprego e políticas de emprego: tendências internacionais e o Brasil*. In: OLIVEIRA, Marco Antonio (org.). *Economia & Trabalho: textos básicos*. Campinas: CESIT/IE/Unicamp, 1998a.
- _____. *As políticas de geração de emprego e renda: as experiências internacionais recentes*. Campinas: CESIT-IE/Unicamp, 1998b. (mimeo).
- _____. *O trabalho sob fogo cruzado*. São Paulo: Contexto, 1999.
- TAVARES, Maria da Conceição, FLORI, José Luis. *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997. (Coleção Zero à Esquerda).
- TEMPRANO, Antonio, VILLANUEVA, Eugenio. *El Estado del bienestar en los países de la OCDE*. Madrid: Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, 1992.

Políticas de emprego no Brasil: algumas considerações sobre os anos 90*

Amilton Moretto**

RESUMO

Este texto trata das políticas de emprego que foram colocadas em prática no Brasil nos anos 90. Após breve contextualização sobre as mudanças ocorridas no mercado de trabalho e a dimensão que tem tomado o problema do desemprego, apresentam-se os principais programas: seguro-desemprego, Sistema Nacional de Emprego (Sine), Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) e o Plano Nacional de Educação Profissional (Planfor), bem como o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Procura-se dar ao leitor informações sucintas sobre cada uma dessas iniciativas, destacando-se seus objetivos, formas de atuação e público-alvo. Em seguida, são analisados alguns indicadores que permitem verificar a evolução e os resultados dos vários programas, implementados entre 1995 e 1997. Constatam-se que no serviço de intermediação (Sine), Proger e Planfor, por exemplo, houve um significativo crescimento tanto no número de pessoas atendidas quanto na aplicação de recursos. No caso do seguro-desemprego, o mais antigo dos programas, verifica-se que este manteve um comportamento estável naquele período, após ter ocorrido um considerável aumento da cobertura aos segurados entre 1989 e 1992. Além dos comentários sobre a evolução favorável desse conjunto de programas desde meados da década de 90, apontam-se algumas limitações e a pouca capacidade que tais iniciativas têm para responder aos desafios colocados por um mercado de trabalho cada vez mais heterogêneo e com desemprego crescente, num quadro econômico que tem privilegiado a estabilidade monetária e o ajuste das contas públicas.

* Agradecemos as contribuições dos professores Beatriz Azeredo, José Paulo Z. Chahad e Márcio Pochmann, eximindo-os de todas as incorreções que este texto possa apresentar.

** Economista pelo Instituto de Economia (IE), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), e bolsista CNPq DT-7G (1997-99), no Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT), do IE/Unicamp.
E-mail: amoretto@eco.unicamp.com.br

1 INTRODUÇÃO

Nas economias industriais avançadas, principalmente na Europa, os anos que se seguiram ao final da II Guerra Mundial constituíram um período de grande prosperidade econômica e social, conhecido como "os anos de ouro" do capitalismo (Marglin e Schor, 1990). Nessa fase, os governos desses países optaram decididamente por políticas de pleno emprego. Disseminou-se a relação de trabalho assalariada e expandiram-se os mecanismos de proteção social, consolidando-se o Estado de Bem-Estar Social (Welfare State). Isso permitiu maior homogeneização no mercado de trabalho e menor desigualdade social, com integração sócio-econômica de parcelas crescentes da população (Castel, 1998; Pochmann, 1995)¹. No âmbito do mercado de trabalho, organizou-se um sistema público de emprego que possibilitou uma melhora nas condições adversas em que se encontrava o trabalhador desempregado diante da concorrência do mercado, quando da procura por uma nova ocupação. Isso foi possível pela estruturação de um mercado nacional de trabalho, cuja relação de assalariamento foi dominante, com liberdade de atuação sindical e negociações coletivas de amplitude setorial/nacional, com políticas de assistência financeira (seguro-desemprego) e auxílio na procura por um novo posto de trabalho (serviço de intermediação) ao trabalhador desempregado.

No Brasil, ao contrário, o compromisso com o pleno emprego nunca esteve presente. Tampouco logrou-se constituir um sistema público de emprego que minimizasse a fragilidade do trabalhador no mercado de trabalho. Assim, a maneira como se conformou esse mercado trouxe como característica marcante a heterogeneidade de situações ocupacionais (Oliveira, 1998), colocando o trabalhador numa posição desfavorável diante do empregador na venda de sua força de trabalho. Esse quadro ajuda a explicar boa parte das desigualdades presentes na sociedade brasileira.

O sufoco das liberdades sindicais durante o período dos governos militares, na década de 1970, e a mobilidade social possibilitada pelo crescimento econômico, atenuaram os problemas da má distribuição de renda, evitando maiores contestações e reivindicações dos trabalhadores, que só viriam a ocorrer, a partir do final dos anos 70, com o ressurgimento do movimento sindical.

A estagnação econômica das duas últimas décadas e as mudanças na direção da política econômica, nos anos 90, agravaram a situação do

1. Ver também, nesta publicação, artigo de Matusita e Maracci, intitulado "O capitalismo avançado no pós-guerra e a experiência recente das políticas de emprego".

mercado de trabalho, colocando a questão do emprego no centro do debate dos problemas nacionais que requerem urgente solução. As políticas de abertura comercial e de estabilização de preços com valorização cambial, postas em prática a partir de 1990, levaram a rápidas mudanças produtivas e organizacionais nas empresas, tendo sido observada a redução do valor agregado na produção nacional, com a substituição de parte dos componentes e insumos utilizados por ela, e a perda de espaço do produto final doméstico no mercado interno, quando não sua substituição pelo similar importado (Coutinho, 1997).

A combinação desses fatores com baixo crescimento econômico (cerca de 1,6% ao ano, entre 1990 e 1997) afetou diretamente o emprego formal, principalmente na indústria de transformação. Essa redução do emprego assalariado e o aumento das ocupações não-assalariadas (por conta própria e empregadores) resultam numa maior precariedade das condições desses trabalhadores, pois há uma grande dispersão de rendimento nesse grupo, sendo que somente uma pequena parcela deles terá acesso a uma renda que lhes permita participar do consumo propiciado pela nova situação, enquanto a maioria poderá ficar à margem, aumentando assim as desigualdades sociais (Baltar, 1998).

Nessa perspectiva, o problema do emprego aparece como resultado do baixo dinamismo da economia, consequência das decisões de política econômica conservadoras que enfatizaram a abertura comercial indiscriminada e a estabilização monetária com valorização cambial. De outro lado, e como resposta às diretrizes da política econômica, a reestruturação produtiva defensiva, que implementou novas formas de organização/gestão da produção e uso de novas tecnologias de base microeletrônica, poupadoras de mão-de-obra, agrava o problema, pois é cada vez maior o nível necessário de expansão do produto para incorporar o conjunto de trabalhadores que perderam seus postos de trabalho durante a fase recessiva e os novos contingentes de trabalhadores que chegam ao mercado de trabalho. Assim, o problema é visto como de natureza estrutural e sua solução resultaria de uma decisão política de alterar os rumos da economia para um padrão de desenvolvimento que privilegiasse a produção e o emprego (Baltar, 1996; Baltar, Dedecca e Henrique, 1996; Mattoso e Pochmann, 1995).

Sob outra ótica, a questão do emprego tem sido vista como um problema de qualidade dos postos de trabalho, ou seja, a economia seria capaz de gerar postos de trabalho suficientes, porém, de baixa qualidade (baixa produtividade e baixo rendimento) (Amadeo et al., 1994; Urani, 1997; Gonzaga, 1998). A resposta a esse diagnóstico é a necessidade, no curto prazo, de ações dirigidas ao mercado de trabalho para que se atenuem os problemas do ajuste macroeconômico, assumido como um

dado do problema e pré-requisito para a solução das disparidades sociais a médio e longo prazos. Assim, as medidas adotadas serviriam para diminuir os efeitos conjunturais sobre o emprego, originados pelo processo de ajuste, e que seriam resolvidos com o crescimento econômico.

As políticas de emprego constituiriam, sob a ótica do primeiro grupo, parte integrante de um conjunto de políticas voltadas para o desenvolvimento sustentado dirigidas ao pleno emprego, em que as políticas públicas de emprego seriam um dos componentes. Como expõe Pochmann (1998), "uma política de geração de emprego, além de estar incorporada em um projeto de desenvolvimento nacional sustentado, deveria tratar diretamente sobre a terra, a infra-estrutura, a distribuição da renda, os serviços sociais e as relações de trabalho como elementos-chave de enfrentamento do problema do desemprego nacional" (p. 43).

Sob a visão do segundo grupo, as políticas de emprego não estariam associadas, necessariamente, à política econômica mais geral, uma vez que elas se destinariam a corrigir as imperfeições do mercado de trabalho que seria capaz, nessa concepção, de adequar a oferta à procura por trabalho. As reformas econômicas fazem parte das mudanças necessárias para possibilitar o melhor funcionamento do mercado e, a despeito de admitir-se que, no curto prazo, estas poderão ter impacto negativo sobre o nível de emprego, "é possível que, no médio e longo prazo, os ganhos de produtividade decorrentes dessas reformas revertam esse quadro" e, assim, as políticas de emprego são importantes como "medidas compensatórias, visando minimizar o custo social do ajuste" (Urani, 1997, p. 47-48).

Diante desse quadro, este texto apresenta as políticas de emprego colocadas em prática nos anos 90, mais precisamente o seguro-desemprego, o Sistema Nacional de Emprego (Sine), o Plano Nacional de Formação Profissional (Planfor) e o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), com a intenção de olhar e discutir alguns de seus resultados no conjunto, sem a preocupação de se fazer uma análise extensiva de cada programa. Para tanto, parte-se da premissa de que esses programas de proteção ao trabalhador são insuficientes para alcançar, por si mesmos, o equilíbrio entre a oferta e a demanda de mão-de-obra no mercado de trabalho, independentemente das implicações da política econômica.

Ressalte-se que tanto o seguro-desemprego quanto o Sine têm seu foco de atuação no mercado de trabalho formal, enquanto o Planfor e o Proger voltam-se também para o setor informal. Esse fato torna-se relevante diante das mudanças recentes que indicam um encolhimento do mercado formal de trabalho e, portanto, do público atendido pelos programas. Assim, na próxima seção apresentam-se os principais progra-

mas implementados com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Na seção 3, apresentam-se alguns resultados entre os anos de 1995 e 1997 e, por fim, na seção 4, há alguns comentários com relação ao desempenho dessas políticas.

2 AS POLÍTICAS DE EMPREGO NOS ANOS 90

Antes da apresentação dos referidos programas, cabe discutir os conceitos de políticas passivas e ativas, que têm sido comumente utilizados quando se trata das políticas de emprego (Ramos, 1997; Azeredo, 1998)². As primeiras caracterizam-se como aquelas que focam sua atuação na oferta de mão-de-obra, com o objetivo de reduzi-la ou restringir seu crescimento, como as iniciativas que antecipam a aposentadoria de trabalhadores que estão prestes a adquirir esse benefício, ou aquelas que retardam a entrada de jovens no mercado de trabalho, e também as iniciativas que dão alguma compensação financeira àqueles que perdem o emprego, caso do seguro-desemprego.

Quanto às políticas ativas, estas podem atuar tanto sobre a oferta quanto a demanda por trabalho. As ações destinadas à demanda de mão-de-obra buscam ampliar a oferta de postos de trabalho, como a geração de emprego pelo setor público, os subsídios à contratação, os programas de crédito às micros e pequenas empresas e ao auto-emprego etc. Por outro lado, as iniciativas voltadas à oferta de mão-de-obra não geram novos postos, mas são incluídas aqui por terem como objetivo tornar mais eficaz o preenchimento daqueles postos de trabalho que são oferecidos no mercado de trabalho. Assim, enquadram-se nesse grupo os serviços de intermediação de mão-de-obra, os programas de qualificação e requalificação profissional, políticas de mobilidade geográfica da mão-de-obra etc.

Os programas que ora são apresentados podem ser classificados, dentro do conceito descrito anteriormente, da seguinte forma: o seguro-desemprego estaria no rol das políticas passivas; a intermediação de mão-de-obra (Sine) e o Planfor como políticas ativas que atuam sobre a oferta; e o Proger como política ativa pelo lado da demanda. Todos esses programas contam com recursos oriundos do FAT.

2. O debate sobre o conceito de políticas ativas e passivas está longe de ser consensual; sob outra ótica, são consideradas políticas ativas somente aquelas ações que atuam sobre os determinantes da demanda por mão-de-obra; gerando novos postos de trabalho, enquanto as políticas passivas são consideradas como atuantes sobre o desemprego de forma compensatória (Pochmann, 1999).

2.1 Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)

Desde os anos 20, pode-se identificar medidas direcionadas para atuar sobre o mercado de trabalho, por meio de legislação de regulação do trabalho do menor, da mulher, sobre previdência, segurança no trabalho, salário mínimo, entre outras. No entanto, pode-se dizer que a conformação do atual quadro das políticas de emprego aqui abordadas deriva da consolidação do programa seguro-desemprego, criado em 1986 e confirmado na Constituição de 1988, que previu também a formação de um fundo público destinado a garantir os recursos necessários à concessão do benefício aos desempregados, efetivado no FAT.

O FAT foi criado pela lei nº 7.998/90, com a finalidade de custear o programa de seguro-desemprego, o pagamento do abono salarial, além de destinar 40% da receita ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico. Os recursos que garantem sua execução provêm da arrecadação do Programa de Integração Social/ Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP); dos encargos advindos da inobservância das obrigações pelos contribuintes; da correção monetária e juros pagos pela instituição aplicadora dos recursos do fundo e dos agentes pagadores sobre o saldo dos repasses recebidos; da arrecadação adicional sobre o índice de rotatividade; além de outros recursos que lhes sejam destinados.

A gestão do FAT é feita pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), cuja composição é tripartite e paritária, com três representantes dos trabalhadores, três dos empresários e três do governo.

É a partir da criação do FAT que se constituiriam as condições necessárias, em termos de recursos, para a implementação de um conjunto de programas, visando a proteção do trabalhador desempregado. Deve-se ressaltar, no entanto, que esse objetivo vai desde prover-lhes rendimentos temporários para seu sustento até recursos para que ele possa – não conseguindo empregar-se em outra empresa ou obter nova ocupação – estabelecer-se por conta própria, de forma individual ou associativa, passando pela qualificação, requalificação e treinamento aos desempregados ou de segmentos dos trabalhadores com risco potencial de perda do emprego.

2.2 Seguro-desemprego

O programa de seguro-desemprego foi instituído em 1986 (Decreto-lei nº 2.284, regulamentado pelo Decreto nº 92.608), juntamente com o Plano Cruzado. Em 1990, foi alterado pela Lei nº 7.998 que, adequando e regulamentando-o em conformidade com a Constituição de 1988, ampliou o número potencial de trabalhadores com direito a receber o benefício. Isso foi possível pela vinculação de uma fonte de recursos permanente (FAT) para o programa.

O seguro-desemprego integra o conjunto da seguridade social e tem como principal objetivo fornecer assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado que tenha sido dispensado de seu emprego sem justa causa. A legislação prevê também o auxílio aos trabalhadores em geral na busca por um novo emprego, possibilitando ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional.

Com os recursos do FAT, criou-se um mecanismo de custeio do seguro-desemprego independente do orçamento da União e que, “em face do retorno das aplicações dos recursos, ganhou, potencialmente, um raio de manobra significativo para a melhoria nos critérios de pagamentos dos benefícios” (Azeredo, 1998, p. 90).

Atualmente tem direito³ ao seguro-desemprego todo o trabalhador dispensado sem justa causa que comprovar: ter recebido salários consecutivos nos últimos seis meses; ter trabalhado, pelo menos, seis meses nos últimos 36 meses; não estar recebendo nenhum benefício da Previdência Social de prestação continuada, exceto auxílio-acidente ou pensão por morte; e não possuir renda própria para o seu sustento e o de seus familiares.

O valor do benefício é calculado com base no salário mensal recebido pelo trabalhador no último emprego, não podendo ser inferior a um salário mínimo e tendo, como valor máximo, R\$ 245,45⁴. O recebimento do benefício é mensal, variando de três a cinco parcelas, consecutivas ou alternadas, conforme o tempo de serviço do trabalhador, num período de 16 meses, a partir da data de habilitação do requerente.

3. A partir de 01/01/1999, passou-se a pagar um benefício de R\$ 100,00, em caráter emergencial, aos trabalhadores que se encontram em situação de desemprego involuntário no período de 12 a 18 meses ininterruptos desde o recebimento da primeira parcela do seguro-desemprego, que tenham idade igual ou superior a 30 anos e cujo empregador resida nas regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Belém, Salvador, Curitiba, Porto Alegre, Recife, Vitória e Fortaleza, sendo que os trabalhadores beneficiados devem inscrever-se em programas de requalificação profissional nos locais onde houver postos do Sine. O benefício será concedido pelo prazo máximo de seis meses.

4. Valor de setembro de 1999.

2.3 Sistema Nacional de Emprego (Sine)

O Sistema Nacional de Emprego foi instituído pelo Decreto nº 76.403, de 8 de outubro de 1975, de acordo com a Convenção 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil. Sua finalidade é fazer a intermediação (colocação e recolocação) da mão-de-obra no setor formal da economia, buscando atingir os trabalhadores que estão desempregados e os que procuram seu primeiro emprego. Incluem-se, ainda, entre suas tarefas: propiciar informação e orientação ao trabalhador quanto à escolha de emprego; prestar informações ao conjunto de empregadores sobre a disponibilidade de recursos humanos; fornecer subsídios ao sistema educacional e ao sistema de formação de mão-de-obra para elaboração de suas programações; estabelecer condições para adequar a demanda de postos de trabalho e a oferta de força de trabalho em todos os níveis de capacitação.

A estrutura de funcionamento do Sine prevê a coordenação do Ministério do Trabalho (MTb), por meio da Secretaria de Políticas de Emprego e Salários (SPES), com a execução feita pelos governos estaduais, através de convênios anuais firmados entre ambos. Esse desenho de programa pode explicar os resultados no funcionamento do Sine. A falta de recursos, a concorrência com agências privadas de colocação, a não existência e/ou não articulação com outros programas direcionados ao trabalhador (treinamento e qualificação, seguro-desemprego), além da descontinuidade administrativa, devido aos interesses políticos dos governos estaduais que não celebravam os convênios anuais, são alguns elementos apontados para seu baixo desempenho (Chahad, 1989; Cacciamali e Silva, 1997).

Entretanto, se sua estrutura for aperfeiçoada, o Sine pode tornar-se o eixo de um sistema público de emprego, articulando os programas de assistência financeira ao desempregado, qualificação e intermediação, além de programas de geração de emprego e renda.

2.4 Plano Nacional de Educação Profissional (Planfor)

Na legislação do seguro-desemprego prevê-se a destinação de recursos para o treinamento e a qualificação dos beneficiários do programa. Mesmo com recursos assegurados e a existência de uma secretaria de formação profissional no MTb, no período entre 1990 e 1995, foram oferecidos poucos serviços – e de forma precária – por meio do Sine (Azeredo, 1998).

A partir de 1994, com a Lei nº 8.900, a qualificação profissional foi estendida a todos os trabalhadores, independentemente de estarem incorporados ao programa de seguro-desemprego, passando a abranger todos

os indivíduos que buscam uma nova ou a primeira colocação no mercado de trabalho, priorizando-se as clientela do seguro-desemprego e do Proger, bem como aquelas parcelas da população que se encontram em desvantagem social, conforme definidas pelas secretarias estaduais do trabalho e comissões estaduais de emprego.

A partir de 1995, implementou-se o Planfor, através da Resolução nº 96/95 do Codefat, sob responsabilidade de execução, coordenação programática e supervisão das ações de qualificação profissional da Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (Sefor), do MTb, com recursos do FAT, cujo objetivo central é “mobilizar e articular, gradualmente, toda a capacidade e competência de educação profissional disponível no País, de modo que se alcance, a partir de 1999, capacidade de qualificar e requalificar, anualmente, pelo menos 20% da população economicamente ativa (PEA)” (Brasil, Ministério do Trabalho-Sefor, 1996a, p. 7).

Para atingir tal objetivo, o plano prevê dois mecanismos de atuação. O primeiro, por meio de Planos Estaduais de Qualificação (PEQs), executados pelas secretarias estaduais do trabalho, englobando programas nacionais comuns a todos os estados da federação e programas específicos para cada um. O segundo, através de parcerias entre o MTb/Sefor e organizações não-governamentais, que atuem na área de educação/qualificação profissional e já possuam clientela. Nos dois casos são celebrados convênios anuais entre o ministério e os executores.

2.5 Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger)

O governo Collor procurou utilizar as disponibilidades financeiras do FAT para o financiamento da agricultura e do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS). Para minimizar o impacto desse desvio de recursos do fundo, criou-se uma legislação específica (Lei nº 8.352, de 28/12/91), que define a utilização dos recursos do FAT, acima de uma reserva mínima de liquidez (para que se garantisse o pagamento dos benefícios do seguro-desemprego, livre dos riscos de oscilação na arrecadação), por meio de depósitos especiais nos agentes financeiros federais – Banco do Brasil (BB), Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Caixa Econômica Federal (CEF), BNDES e Financiadora de Estudos e Projetos (Finep). Esse mecanismo serviu para alocar recursos para o financiamento da agricultura e do INAMPS (Azeredo e Chahad, 1994).

A partir de 1994 (Lei nº 8.900/94), utilizando-se do mecanismo de depósitos especiais, o MTb propôs o direcionamento de recursos para “a concessão de crédito a setores normalmente com pouco recurso ou nenhum acesso ao sistema financeiro nos setores urbano e rural, como pequenas e

microempresas, micro e pequenos produtores rurais, cooperativas e formas associativas de produção, além de iniciativas próprias da economia informal", consubstanciado no Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) (Brasil, Ministério do Trabalho-SPES, 1996a, p. 13).

Duas linhas direcionam a concessão de crédito pelo Proger: uma voltada para projetos da área urbana e outra para a área rural. Nesta última, os recursos são repassados pelo Proger Rural e pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), incorporado ao Proger Rural em 1996. No âmbito desse programa, além de investimento, o crédito também destina-se a financiamento do custeio agrícola e pecuário.

Na concessão de crédito pelo Proger, cabe às Comissões Estaduais e Municipais de Emprego definir, conforme as características de cada região, as prioridades de cada projeto e fazer o acompanhamento dos financiamentos. A boa atuação dessas comissões de emprego – com composição tripartite e paritária e seu caráter deliberativo – pode permitir maior transparência no acompanhamento e na utilização dos recursos dos programas, além de possibilitar um melhor direcionamento dos recursos para aqueles projetos com maior sintonia com as vocações e possibilidades de desenvolvimento local (município, unidade federativa).

No entanto, a realização dessas potencialidades depende da capacidade de cada comissão no levantamento e consolidação das informações sócio-econômicas do local de sua atuação e dos limites impostos pelas políticas mais gerais (econômica, industrial etc.). No mais, parece necessário também que os membros dessas comissões estejam preparados e cientes do potencial de sua atuação.

3 DESEMPENHO DAS POLÍTICAS NOS ANOS RECENTES

Nesta seção, apresentam-se alguns resultados dos programas descritos até aqui, buscando-se os elementos necessários para uma avaliação de seu desempenho em seu conjunto, no período compreendido entre 1995 e 1997, ainda que em relação ao seguro-desemprego apresentem-se dados desde sua criação, em 1986.

3.1 Seguro-desemprego

Os dados reunidos na tabela 1 mostram que o seguro-desemprego apresentou um salto no atendimento em 1990, quando o número de segurados cresceu 73% sobre o total de beneficiários de 1989, o que significou a incorporação de 1,1 milhão de desempregados àquele benefício. Depois

disso, o número de segurados continuou crescendo, mas a taxa de cobertura modestas. A cobertura que até 1989 não havia ultrapassado um quarto do total dos demitidos sem justa causa, estabilizou-se, após 1992, em torno de dois terços, sendo que a taxa de habilitação atingiu quase 100% do total de trabalhadores que requisitaram o benefício.

TABELA 1
Seguro-desemprego: evolução da habilitação e cobertura
Brasil, 1986-97

Ano	Demitidos ⁽¹⁾ (em 1.000 pessoas) (a)	Requerentes (em 1.000 pessoas) (b)	Segurados (em 1.000 pessoas) (c)	Coefficiente de habilitação (c/b)	Cobertura (c/a) (%)
1986	3.207.257	204.324	150.741	73,78	4,7
1987	6.667.069	999.967	734.260	73,43	11,0
1988	6.749.200	1.322.432	1.045.534	79,06	15,5
1989	6.329.607	1.912.185	1.620.543	84,75	25,6
1990	7.135.381	3.099.910	2.806.820	90,55	39,3
1991	6.350.790	3.724.840	3.498.235	93,92	55,1
1992	5.837.347	4.015.225	3.895.157	97,01	66,7
1993	5.730.844	3.825.547	3.756.365	98,19	65,5
1994	5.837.400	4.091.318	4.029.718	98,49	69,0
1995	7.193.138	4.789.294	4.737.055	98,91	65,9
1996	6.245.211	4.395.190	4.352.860	99,04	69,7
1997	7.150.162	4.435.607	4.384.337	98,84	61,3

Fonte: Brasil, Ministério do Trabalho/SPES.

Nota: (1) Demitidos sem justa causa (setor formal).

Quando se observa a evolução dos segurados segundo a região do beneficiado, verifica-se que ocorreram poucas mudanças entre o período de 1994 e 1997 (tabela 2). A região Norte apresentou crescimento tanto no número absoluto de segurados quanto na sua participação relativa. No período analisado, o número de segurados cresceu 36%, enquanto sua participação passou de 2,8% para 3,5%. A região Nordeste também apresentou crescimento no número de segurados, de 24%, enquanto sua participação no total de segurados aumentou em dois pontos percentuais, passando de 14,6%, em 1994, para 16,6%, em 1997.

Por sua vez, a região Sudeste é a que possui o maior número de segurados do País, respondendo por mais da metade deles. No período estudado, também apresentou crescimento, embora, em termos relativos, mais modesto que o das demais regiões – 11% –, mas superior, em termos absolutos, pois sua participação no total do emprego formal também é maior do que a das

outras regiões, já que sua participação no total de segurados aumentou em um ponto percentual, passando a 56,5%, em 1997, em relação a 1994.

O Centro-Oeste foi outra região que registrou aumento do número de segurados (8,6%), entre 1994 e 1997, enquanto sua participação manteve-se a mesma, de 6,2%, no total do País.

A única região a apresentar queda no número de segurados no período, da ordem de 11%, tanto em termos relativos quanto absolutos, foi a Sul, sendo que sua participação no total de segurados passou de 20,8%, em 1994, para 17%, em 1997. O crescimento e as quedas observadas não foram lineares, verificando-se, em 1995, o pico do número de segurados, exceto nas regiões Norte e Nordeste.

TABELA 2
Seguro-desemprego: total de segurados e participação por região geográfica Brasil, 1994-97

Região	Total de segurados (em 1.000 pessoas)			
	1994	1995	1996	1997
Norte	112.256	146.770	138.178	152.654
Nordeste	595.955	724.642	671.435	737.653
Sudeste	2.236.120	2.749.609	2.353.257	2.478.495
Sul	836.660	838.510	742.430	744.881
Centro-Oeste	248.727	277.437	254.111	270.048
Brasil	4.029.718	4.736.968	4.159.411	4.383.731
Região	Participação (em %)			
	1994	1995	1996	1997
Norte	2,8	3,1	3,3	3,5
Nordeste	14,8	15,3	16,1	16,8
Sudeste	55,5	58,0	56,6	56,5
Sul	20,8	17,7	17,8	17,0
Centro-Oeste	6,2	5,9	6,1	6,2
Brasil	100	100	100	100

Fonte: Brasil, Ministério do Trabalho/SPES, 1996b e 1998a.

O número de segurados cresceu significativamente a partir de 1990, quando se ampliou o acesso a um número maior de trabalhadores. O aumento na quantidade de segurados desde 1994 pode estar refletindo, de um lado, um maior acesso ao benefício, principalmente nas regiões Norte e Nordeste. De outro, porém, pode expressar o aumento do desemprego de trabalhadores assalariados com carteira assinada, que tem sido observado, principalmente, na região Sudeste, onde se encontra o maior parque industrial do País e que passou por um intenso processo de reestruturação produtiva nos anos 90, acarretando o enxugamento do número de pessoas ocupadas na indústria de transformação. Assim, deve-se analisar

com cuidado o crescimento do número de beneficiados pelo seguro-desemprego, já que sua cobertura, desde 1992, tem se situado em torno de dois terços dos demitidos sem justa causa.

3.2 Sistema Nacional de Emprego (Sine)

No período de 1994 a 1997, o número de benefícios do seguro-desemprego concedidos pelo Sine aumentou 57%. Esse desempenho propiciou a ampliação da participação no total de atendimentos ao seguro-desemprego, que passou de 18,7%, em 1994, para 25,7%, em 1997 (tabela 3). Entretanto, essa participação ainda é pequena, já que três quartos dos segurados são atendidos pelas Delegacias Regionais do Trabalho (DRTs) e agências da Caixa Econômica Federal (CEF). Ou seja, ainda é possível para o Sine ampliar o atendimento aos que necessitam do seguro-desemprego, tendo em vista seu objetivo de dar maior integração aos programas de intermediação, qualificação e de geração de emprego e renda e o próprio benefício.

TABELA 3
Sine: atendimento ao seguro-desemprego Brasil, 1994-97

Anos	Números absolutos (em 1.000 pessoas)			Participação (em %)		
	Sine	Outros ⁽¹⁾	Total	Sine	Outros ⁽¹⁾	Total
1994	717.300	3.114.700	3.832.000	18,7	81,3	100
1995	997.700	3.737.400	4.735.100	21,1	78,9	100
1996	979.144	3.180.267	4.159.411	23,5	76,5	100
1997	1.124.683	3.259.048	4.383.731	25,7	74,3	100

Fontes: Brasil, Ministério do Trabalho/SPES, 1996b e 1998a.

Nota: (1) Inclui DRTs, CEF e Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (EBCT).

A participação do Sine no atendimento ao seguro-desemprego pode ser analisada regionalmente com os dados reunidos na tabela 4. A região Sul é a que possui a maior participação – 43,5% – no total de beneficiados pelo seguro-desemprego atendidos pelo Sine, apesar de eles representarem apenas 17% do total de beneficiários.

Em situação inversa encontra-se o Sudeste, onde, mesmo tendo o maior contingente de beneficiários do seguro-desemprego (56,5%), a participação dos segurados pelo Sine na região é relativamente pequena: 18,8%. Já o Nordeste tem uma participação de 22,5% no total de segurados, percentual superior à sua participação no total de beneficiários, de

16,8%. O mesmo ocorre com as regiões Norte e Centro-Oeste, nas quais os totais de segurados pelo sistema representam 5,7% e 9,5%, respectivamente.

Outra informação que revela a importância do Sine em cada localidade é a participação dos segurados no total deles em cada região. Na média nacional, o sistema responde por 25% dos segurados, sendo que tal proporção varia de acordo com a região.

TABELA 4
Sine: participação no atendimento ao seguro-desemprego por regiões geográficas Brasil, 1997

Região	SINE (a)		Total (b)		Participação (a/b) %
	Total (em 1.000 pessoas)	Participação (%)	Total (em 1.000 pessoas)	Participação (%)	
Norte	63.995	5,7	152.654	3,5	41,9
Nordeste	253.393	22,5	737.653	16,8	34,4
Sudeste	211.644	18,8	2.478.495	56,5	8,5
Sul	488.987	43,5	744.881	17,0	65,6
Centro-Oeste	106.664	9,5	270.048	6,2	39,5
Brasil	1.124.683	100	4.383.731	100	25,7

Fonte: Brasil, Ministério do Trabalho/SPES, 1998a.

Na região Sul, dois terços dos segurados são atendidos pelo Sine. Em seguida, em ordem de importância do sistema para a região, estão o Norte, onde responde por 41,9% dos segurados, Centro-Oeste (39,5%) e Nordeste (34,4%). No Sudeste, registra-se a menor participação do Sine, de apenas 8,5%, apesar de a região concentrar a grande massa de beneficiários do seguro-desemprego.

O desempenho do Sine também melhorou no que se refere ao serviço de intermediação de mão-de-obra. No período de 1994 a 1997, o número de atendidos aumentou em todo o Brasil, assim como o de vagas captadas e de trabalhadores colocados. Mesmo assim, constata-se que o crescimento do número de inscritos é muito superior ao incremento verificado no total de vagas captadas, de colocados e de encaminhamentos.

Naquele período, o total de inscritos nos postos do Sine mais que dobrou, aumentando 149%, sendo que, em 1997, inscreveram-se quase dois milhões de trabalhadores à procura de uma nova colocação no mercado de trabalho (tabela 5). Ao mesmo tempo, o número de pessoas encaminhadas para um novo emprego cresceu 55%, enquanto o de vagas captadas ampliou-se 40% e o de colocados, 64%. Mesmo equivalendo a

um aumento de quase dois terços em quatro anos, este assentou-se sobre uma base pequena, o que representa um crescimento baixo, em termos absolutos. Outro dado significativo é o crescimento no número de postos do Sine, que praticamente triplicou entre 1994 e 1997, avançando 198%.

TABELA 5
Total de inscritos, encaminhados, vagas captadas e colocados pelo Sine Brasil, 1994-97

	1994	1995	1996	1997
Inscritos	745.337	1.127.436	1.320.766	1.859.336
Encaminhados	500.142	638.620	637.313	774.151
Vagas captadas	322.880	380.714	385.645	452.166
Colocados	128.315	149.399	154.958	210.060
Postos	254	562	599	756

Fonte: Brasil, Ministério do Trabalho/SPES, 1996b e 1998a.

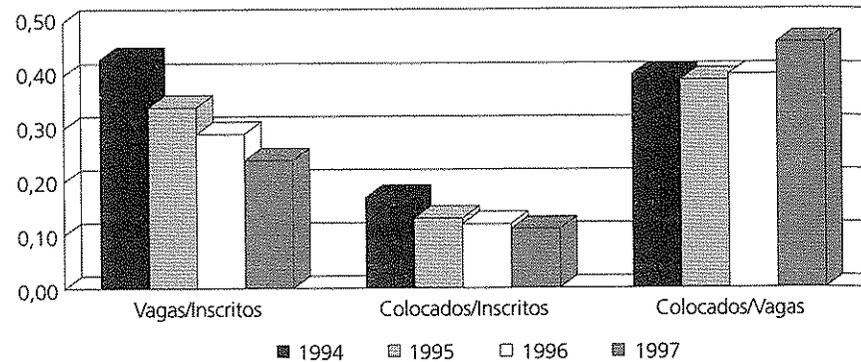
A ampliação da capacidade de atendimento do Sine, verificada pelo crescimento das suas atividades, não se refletiu, na mesma medida, na maior eficácia dos seus resultados. Os indicadores de desempenho apresentados nos gráficos 1 e 2 procuram detectar as mudanças quanto à atuação do Sine.

A relação de vagas captadas por inscritos passou de 43, em 1994, para 24, em 1997, revelando a incapacidade de se ampliar a captação de novos postos de trabalho, ao menos na mesma proporção, para fazer frente ao aumento da demanda por parte dos desempregados. Esse descompasso também pode ser observado ao se fazer a comparação entre o total de colocados com o número de inscritos, que apresentou tendência semelhante no período.

Por outro lado, o aproveitamento das vagas oferecidas (indicado pelo número de colocados por vagas) apresentou comportamento estável, mas cresceu em 1997, o que significa que, no seu conjunto, o Sine tem melhorado quanto na alocação dos trabalhadores.

Quando se observam os indicadores "inscritos/posto", "vagas/posto" e "colocados/posto", constata-se dois movimentos. O número de inscritos por posto de atendimento, que atingiu 2,93 mil em 1994, caiu em 1995, voltando a crescer em seguida, até alcançar 2,46 mil em 1997. Esse desempenho resultou da ampliação do número de postos de atendimento ocorrida em 1995, quando mais que dobrou. Em 1996 e 1997, o aumento do número de inscritos superou o do total de postos. Assim, pode-se afirmar que o aumento do número de postos teria beneficiado um número maior de pessoas. No entanto, o crescimento do desemprego que ocorreu no período é um fator relevante para essa análise. Embora não se possa

GRÁFICO 1
Indicadores de desempenho do Sine
Brasil, 1994-97

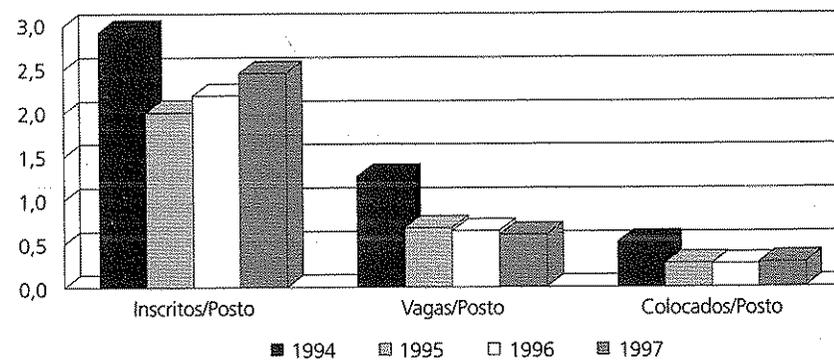


Fonte: Tabela 5. Elaboração própria.

precisar qual deles contribuiu de forma decisiva para aquele resultado, é certo que, nesse caso, houve uma combinação de fatores.

Por outro lado, a ampliação do número de postos não possibilitou que ocorresse, na mesma proporção, uma maior captação de vagas, refletindo-se na queda do indicador "vagas/posto", que foi mais acentuada em 1995 do que nos anos seguintes. Em 1994, registraram-se 1,27 mil vagas por posto, número que caiu para apenas 0,60 mil em 1997.

GRÁFICO 2
Indicadores de desempenho do Sine
Brasil, 1994-97



Fonte: Tabela 5. Elaboração própria.

Já a relação de colocados/posto seguiu a tendência dos demais indicadores, registrando maior queda em 1995, mas mantendo-se praticamente estável em 1996 e 1997, período em que apresentou ligeira melhora em relação aos dois anos imediatamente anteriores. Em quatro anos, o total de colocados por posto de trabalho recuou de 51 mil para 28 mil.

Aparentemente, o comportamento desses indicadores revela dois movimentos contraditórios. Ao mesmo tempo que o crescimento do número de inscritos por posto aparece como um aspecto positivo do mercado de trabalho, visto como sinal de maior procura e acesso ao serviço, isso também significa – quando se comparam o total de "vagas/inscritos" e o de "colocados/inscritos" – que o sistema está sendo incapaz de responder a esse crescimento. Porém, ao se observarem outros dois indicadores – "vagas/posto" e "colocados/posto" – nota-se que ocorreu uma piora em 1995, ano em que o número de postos cresceu, estabilizando-se em 1996 e 1997, com ligeira melhora neste último indicador. A explicação para isso pode estar no desempenho da economia, com eliminação ou menor criação de postos de trabalho – dependendo do setor analisado –, o que faz crescer o número de pessoas que procuram o serviço mais rapidamente do que o crescimento do número de vagas ofertadas pelas empresas.

O comportamento apresentado pelos indicadores "vagas/ inscritos", "colocados/inscritos" e "inscritos/posto" pode ser explicado, em parte, pelo baixo dinamismo da economia e o movimento de reestruturação produtiva, que tem gerado poucos postos de trabalho. De outro lado, é positiva – ainda que tímida – a melhora no aproveitamento das vagas captadas. Nesse aspecto, surge a possibilidade de se melhorar a eficiência e eficácia do sistema de intermediação, já que o sistema teria condições de atuar sobre as variáveis envolvidas – mesmo que se considerem as limitações impostas pelos aspectos macroeconômicos. Assim, melhorar o sistema de informações sobre o mercado de trabalho, bem como obter um melhor conhecimento do perfil dos trabalhadores, além de estreitar o contato com as empresas, pode ajudar nessa tarefa. Deve-se ter em mente que, em última instância, a decisão de contratar é das empresas e, portanto, a ampliação da oferta de emprego por parte delas está, em parte, fora da margem de manobra do Sine.

A tabela 6 traz dados sobre a evolução do atendimento e do número de postos do Sine, entre 1995 e 1997, segundo as regiões geográficas. No item total de inscritos, os maiores aumentos relativos foram registrados nas regiões Norte e Sul, justamente as que apresentavam, respectivamente, o menor (44 mil) e o maior (486 mil) número de inscritos em 1995. Na primeira, o crescimento foi de 165,4% e na segunda, de 100,5%. Nas

demais regiões, o crescimento manteve-se abaixo do verificado para todo o Brasil, observando-se incremento de 40,5% no Nordeste, seguido pelo Centro-Oeste (34,9%) e Sudeste (17,6%), sendo que estas duas últimas regiões registraram queda em 1996.

TABELA 6
Sine: inscritos, vagas, colocados e postos, segundo regiões geográficas Brasil, 1995-97

Região	Números absolutos (em 1.000 pessoas)		Participação (%)			Evolução (1995=100)			
	1995	1996	1995	1996	1997	1995	1996	1997	
Inscritos									
Norte	44.486	81.911	118.088	3,9	6,2	6,4	100	184,1	265,4
Nordeste	198.492	221.867	278.891	17,6	16,8	15,0	100	111,8	140,5
Sudeste	288.505	230.319	339.267	25,6	17,4	18,2	100	79,8	117,6
Sul	486.234	682.612	975.103	43,1	51,7	52,4	100	140,4	200,5
Centro-Oeste	109.719	104.057	147.987	9,7	7,9	8,0	100	94,8	134,9
Brasil	1.127.436	1.320.766	1.859.336	100	100	100	100	117,1	164,9
Vagas									
Norte	18.969	16.294	20.463	5,0	4,2	4,5	100	85,9	107,9
Nordeste	50.778	55.708	68.187	13,3	14,4	15,1	100	109,7	134,3
Sudeste	106.060	114.086	112.031	27,9	29,6	24,8	100	107,6	105,6
Sul	165.573	162.725	205.842	43,5	42,2	45,5	100	98,3	124,3
Centro-Oeste	39.334	36.832	45.643	10,3	9,6	10,1	100	93,6	116,0
Brasil	380.714	385.645	452.166	100	100	100	100	101,3	118,8
Colocados									
Norte	7.262	4.822	7.904	4,9	3,1	3,8	100	66,4	108,8
Nordeste	31.761	35.461	43.490	21,3	22,9	20,7	100	111,6	136,9
Sudeste	26.405	26.254	29.578	17,7	16,9	14,1	100	99,4	112,0
Sul	65.671	70.794	109.740	44,0	45,7	52,2	100	107,8	167,1
Centro-Oeste	18.300	17.627	19.348	12,2	11,4	9,2	100	96,3	105,7
Brasil	149.399	154.958	210.060	100	100	100	100	103,7	140,6
Postos									
Norte	26	20	33	4,6	3,3	4,4	100	76,9	126,9
Nordeste	165	161	230	29,4	26,9	30,4	100	97,6	139,4
Sudeste	99	120	136	17,6	20,0	18,0	100	121,2	137,4
Sul	239	258	309	42,5	43,1	40,9	100	107,9	129,3
Centro-Oeste	33	40	48	5,9	6,7	6,3	100	121,2	145,5
Brasil	562	599	756	100	100	100	100	106,6	134,5

Fonte: Brasil, Ministério do Trabalho/SPES, 1998a.

Apesar de ter apresentado maior crescimento, a região Norte manteve a menor participação no total de inscritos no Sine: 6,4%, em 1997, percentual maior, porém, do que registrado em 1995, de 3,9%. A região Sul manteve a maior participação, que, além disso, ampliou-se de 43,1%, em 1995, para 52,4%, em 1997. As demais regiões apresentaram queda nas suas respectivas participações no período, destacando-se o

Sudeste, que representava 25% do total de inscritos em 1995, passando a responder por 18,2% em 1997.

Quanto ao número de vagas, a região Sul também é a que apresenta o maior volume de captação em todos os anos pesquisados, mesmo em 1996, quando registrou pequena queda em relação a 1997. Em termos relativos, o crescimento no número de vagas captadas (24,3%) no período somente foi inferior ao da região Nordeste (34,3%), que, no entanto, representa um terço do total de vagas captadas na região Sul. O segundo maior volume de vagas captadas encontra-se na região Sudeste (112 mil em 1997), onde houve pequeno crescimento no período, de 5,6%. Nas regiões Centro-Oeste e Norte, com menor volume de captação de vagas, apresentaram aumentos de 16,0% e 7,9%, respectivamente.

A participação de cada região no total de vagas captadas alterou-se pouco, embora a da região Sul tenha aumentado de 43,5%, em 1995, para 45,5%, em 1997, e a do Nordeste, evoluído de 13,3% para 15,1%. Nas regiões Sudeste e Norte, os movimentos foram distintos, com recuo de 27,9% para 24,8% e estabilidade em torno de 10%, respectivamente, no mesmo período.

Em relação ao número de trabalhadores colocados, o Sul também tem participação preponderante sobre as demais regiões. Em 1997, por exemplo, respondeu por pouco mais da metade dos alocados pelo Sine, ou o equivalente a 109 mil trabalhadores.

Essa participação aumentou no período pesquisado, como resultado do incremento de 67% no total de colocados na região Sul sobre o contingente registrado em 1995. Já o Nordeste apresentou aumento de 36,9% no número de colocações entre 1995 a 1997, mas manteve sua participação em torno de 21%. As demais regiões registraram queda, apesar de também terem ampliado o número de colocados nesse período.

O número de postos de atendimento do Sine também cresceu em todas as regiões. O Nordeste, que registrou aumento de 39,4% no período, ampliou sua participação em um ponto percentual, respondendo por 30,4% do total de postos em 1997, abaixo da região Sul, com maior participação, mesmo com a queda de 42,5%, em 1995, para 40,9%, em 1997, e o crescimento de 29,3% no período.

A região Sudeste também ampliou o número de postos de atendimento (37,4%), porém sua participação ficou em 18%, praticamente a mesma de 1995. A região Centro-Oeste apresentou o maior crescimento relativo no número de postos no período, de 45,5%, mas sua participação ainda permaneceu baixa, situando-se 6,4% em 1997. No Norte, a participação também foi menor, em torno de 4%, apesar do aumento de 27% no número de postos registrado no período.

A seguir, apresentam-se alguns indicadores do desempenho do Sine por região. A tabela 7 reúne três indicadores: “vagas/inscritos”, “colocados/inscritos” e “colocados/vaga”. O primeiro mostra que diminuiu a oferta de vagas por inscrito em todas as regiões. Os resultados foram piores no Norte (onde passou de 0,43, em 1995, para 0,17, em 1997) e Sul (com queda de 0,34, em 1995, para 0,21, em 1997), enquanto nas demais regiões essa queda foi menos acentuada. Esse movimento decorre do maior crescimento do número de inscritos do que do número de vagas captadas, como apresentado anteriormente.

TABELA 7
Sine: indicadores de desempenho, segundo regiões geográficas
Brasil, 1995-97

Região	Vagas/Inscritos			Colocados/Inscritos			Colocados/Vaga		
	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997
Norte	0,43	0,20	0,17	0,16	0,06	0,07	0,38	0,30	0,39
Nordeste	0,26	0,25	0,24	0,16	0,16	0,16	0,63	0,64	0,64
Sudeste	0,37	0,50	0,33	0,09	0,11	0,09	0,25	0,23	0,26
Sul	0,34	0,24	0,21	0,14	0,10	0,11	0,40	0,44	0,53
Centro-Oeste	0,36	0,35	0,31	0,17	0,17	0,13	0,47	0,48	0,42
Brasil	0,34	0,29	0,24	0,13	0,12	0,11	0,39	0,40	0,46

Fonte: Tabela 6. Elaboração própria.

Já o indicador “colocados/inscritos” – que expressa a capacidade do Sine de alocar, em um posto de trabalho, cada pessoa inscrita na intermediação de mão-de-obra – revela que diminuiu a colocação por trabalhador inscrito nas regiões Norte, Sul e Centro-Oeste, enquanto as regiões Nordeste e Sudeste mantiveram um desempenho estável. Como todas as regiões apresentaram crescimento no número de colocados, entre 1995 e 1997, esse quadro resulta do aumento mais rápido do número de inscritos do que do de colocados. Assim, considerando esse indicador, somente as regiões Nordeste e Sudeste parecem ter melhorado seus desempenhos, sendo que, para as demais, isso não pode ser afirmado, já que o fator externo pode ter pesado mais do que uma eventual melhora do comportamento do indicador (tabela 7).

Quanto ao desempenho da intermediação em preencher os postos de trabalho colocados à disposição pelas empresas, apresentado pelo indicador “colocados/vaga”, observa-se que ocorre no período uma melhora significativa na região Sul, enquanto nas regiões Norte, Nordeste e Sudeste essa melhora foi pouco acentuada, sendo que somente a região Centro-Oeste apresentou piora no seu desempenho. Esses dados mostram

que a região Sul foi a principal responsável pela evolução positiva apresentada por esse indicador em todo o país.

O indicador permite verificar que, se é difícil atingir o aproveitamento total das vagas, também existe uma margem grande para que o Sine de cada região melhore seu desempenho nesse item, mesmo no Nordeste, que tem o melhor aproveitamento. Pode-se esperar uma melhora no desempenho do Sine por meio de um melhor gerenciamento dos encaminhamentos e da integração da intermediação com os programas de requalificação e treinamento que podem adequar o perfil do candidato à vaga. Todavia, não se dispõe de informações que permitam saber o motivo pelos quais as vagas que estavam disponíveis não foram preenchidas.

TABELA 8
Sine: indicadores de desempenho, segundo regiões geográficas
Brasil, 1995-97

Região	Inscritos/Posto ⁽¹⁾			Colocados/Posto ⁽¹⁾			Vagas/Posto ⁽¹⁾		
	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997
Norte	1,71	4,10	3,58	0,28	0,24	0,24	0,73	0,81	0,62
Nordeste	1,20	1,38	1,21	0,19	0,22	0,19	0,31	0,35	0,30
Sudeste	2,91	1,92	2,49	0,27	0,22	0,22	1,07	0,95	0,82
Sul	2,03	2,65	3,16	0,27	0,27	0,36	0,69	0,63	0,67
Centro-Oeste	3,32	2,60	3,08	0,55	0,44	0,40	1,19	0,92	0,95
Brasil	2,01	2,20	2,46	0,27	0,26	0,28	0,68	0,64	0,60

Fonte: Tabela 6. Elaboração própria.

Nota: (1) Em milhares de pessoas.

Os indicadores da tabela 8 relacionam o total de inscritos, de colocados e o total de vagas captadas com o de postos de atendimento. No caso do indicador “inscritos/posto”, os números mostram que houve uma melhora somente nas regiões Norte e Sul, ocorrendo quedas no Sudeste e Centro-Oeste, enquanto no Nordeste o quadro praticamente não se alterou.

O indicador “vagas/posto” apresentou diferentes comportamentos entre as regiões: no Norte e Nordeste, os números oscilaram entre um ano e outro, enquanto a região Sudeste apresentou tendência de queda nos três primeiros anos do período analisado, que se acentuou em 1997. Depois de registrar queda em 1996, os números voltaram a apresentar comportamento positivo na região Sul, sendo que no Centro-Oeste houve ligeira melhora em 1997, embora ainda abaixo do nível registrado em 1995.

O indicador “colocados/posto” mostra que, exceto o Centro-Oeste, que apresentou tendência de queda no período, as demais regiões

melhoraram seu desempenho no último ano estudado, sendo que na região Sul tal recuperação pode ser observada em 1997 com relação ao ano anterior. O baixo desempenho desse indicador para o ano de 1996, nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, deveu-se à ampliação do número de postos num ritmo maior que o crescimento do número de colocados. No caso da região Norte, apesar da redução do número de postos, a queda do número de colocados foi maior, fazendo com que também apresentasse um pior desempenho com relação a 1995. A única exceção foi o Nordeste, que, além de reduzir o número de postos de atendimento, ampliou o contingente de colocados.

Quanto a esses últimos indicadores que consideram o número de postos de atendimento, pode-se ter uma idéia por vezes equivocada do desempenho do programa de intermediação, uma vez que, ao mesmo tempo em que um novo posto pode facilitar o acesso daquelas pessoas que estão à procura de um emprego, o que é um fato positivo, esse novo posto faz com que se reduza, pelo menos num primeiro momento, a eficiência do conjunto medida pela média do atendimento de cada posto. Portanto, mesmo mostrando informações relevantes, esses indicadores não podem ser vistos separadamente dos demais resultados do programa.

3.3 Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger)

No período aqui analisado (1995-97), o volume de operações acumulado nos três anos atingiu 675 mil no total do Brasil, sendo alocados recursos da ordem de R\$ 4,5 bilhões, numa média de R\$ 6,7 mil por operação (tabela 9). O total das operações realizadas, bem como dos valores contratados, no ano de 1997, representaram mais que o triplo do realizado em 1995. Porém, o salto ocorreu mesmo em 1996, quando se verificou significativo crescimento de 150% no número de operações e de 168% nos valores contratados, enquanto o aumento verificado entre 1996 e 1997 foi de, respectivamente, 50% e 37% (tabela 10).

Analisando os subprogramas, pode-se observar que somente o Proger Rural apresentou queda (de 11,5%) no número de operações no período, sendo que isso se deveu à queda de 47% verificada em 1997 com relação a 1996, ano em que o subprograma apresentou o maior número de operações (113 mil). Entretanto, a queda no número de operações não foi acompanhada pelo total do valor contratado, que registrou aumento de 47% entre 1995 e 1997, o que fez com que o valor contratado por operação crescesse 66% no período, girando em torno de R\$ 10 mil em 1997 (tabelas 9 e 10).

TABELA 9
Proger: operações e valores contratados, segundo a área de atuação Brasil, 1995-97

	1995	1996	1997	1997/95
Total de operações				
Urbano	18.629	41.337	48.804	108.770
Rural	68.281	113.825	60.448	242.554
Pronaf ⁽¹⁾	6.116	77.671	240.029	323.816
Total	93.026	232.833	349.281	675.140
Valores contratados (em R\$)				
Urbano	173.338.000	438.611.150	526.681.247	1.138.630.397
Rural	412.783.696	882.696.260	605.379.316	1.900.859.272
Pronaf ⁽¹⁾	26.311.574	319.454.491	1.123.766.340	1.469.532.405
Total	612.433.270	1.640.761.901	2.255.826.903	4.509.022.074
Valor contratado/operação (em R\$)				
Urbano	9.304,74	10.610,62	10.791,76	10.468,24
Rural	6.045,37	7.754,85	10.014,88	7.836,85
Pronaf ⁽¹⁾	4.302,09	4.112,92	4.681,79	4.538,17
Total	6.583,46	7.046,95	6.458,49	6.678,65

Fonte: Brasil, Ministério do Trabalho/SPES, 1998b. Elaboração própria.

Nota: (1) Inclui o Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (Procerta).

TABELA 10
Proger: variação anual, segundo a área de atuação Brasil, 1995-97 (em %)

	1996/95	1997/96	1997/95
Total de operações			
Urbano	121,9	18,1	162,0
Rural	66,7	-46,9	-11,5
Pronaf ⁽¹⁾	1.170,0	209,0	3.824,6
Total	150,3	50,0	275,5
Valores contratados			
Urbano	153,0	20,1	203,8
Rural	113,8	-31,4	46,7
Pronaf ⁽¹⁾	1.114,1	251,8	4.171,0
Total	167,9	37,5	268,3
Valor contratado/operações			
Urbano	14,0	1,7	16,0
Rural	28,3	29,1	65,7
Pronaf ⁽¹⁾	-4,4	13,8	8,8
Total	7,0	-8,4	-1,9

Fonte: Tabela 9. Elaboração própria.

Nota: (1) Inclui o Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (Procerta).

Os subprogramas Proger Urbano e Pronaf apresentaram crescimento tanto no volume de operações quanto nos valores contratados. Destaca-se o significativo aumento de 209% nas operações e de 252% no valor total contratado do Pronaf, entre 1996 e 1997, que, em termos absolutos, foi mais significativo do que aquele verificado entre 1995 e 1996, quando o crescimento relativo superou mil por cento. De outro lado, o Proger Urbano registrou crescimento de 162% e 204%, respectivamente, no número de operações e nos valores contratados entre 1995 e 1997. No entanto, o valor médio contratado por operação na área urbana (em torno de R\$ 10,5 mil) manteve-se bem superior ao do Pronaf (ao redor de R\$ 4,5 mil).

TABELA 11
Proger: participação, segundo a área de atuação
Brasil, 1995-97

	(em %)			
	1995	1996	1997	1997/95
Total de operações				
Urbano	20,0	17,8	14,0	16,1
Rural	73,4	48,9	17,3	35,9
Pronaf ⁽¹⁾	6,6	33,4	68,7	48,0
Total	100	100	100	100
Valores contratados				
Urbano	28,3	26,7	23,3	25,3
Rural	67,4	53,8	26,8	42,2
Pronaf ⁽¹⁾	4,3	19,5	49,8	32,6
Total	100	100	100	100

Fonte: Tabela 9. Elaboração própria.

Nota: (1) Inclui o Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (Procerca).

A participação dos subprogramas da área rural (Proger Rural e Pronaf) ampliou-se em detrimento da área urbana, tanto no volume de operações realizadas quanto nos recursos aplicados (tabela 11). O Proger Urbano diminuiu sua participação no total de operações de 20%, em 1995, para 14%, em 1997, enquanto sua participação no total de recursos contratados reduziu-se de 28,3% para 23,3%, no mesmo período. Apesar de a área rural ter ampliado sua participação, o Proger Rural também apresentou queda na sua participação naquele intervalo, de 73,4% para 17,3%, no número de operações, e de 67,4% para 26,8%, no volume de recursos contratados, muito mais pronunciada, portanto, do que a registrada no Proger Urbano. Deve-se ressaltar que esse foi o único programa a apresentar queda, em termos absolutos, no número de operações no período. O Pronaf, ao contrário dos subprogramas anteriores, ampliou sua

participação, passando a representar, em 1997, pouco mais de dois terços do total de operações realizadas e metade dos recursos contratados.

TABELA 12
Proger: recursos aplicados⁽¹⁾, segundo regiões geográficas
Brasil, 1995-97

Região	1995	1996	1997	1997/95
Total de operações				
Norte	1.593	5.456	4.710	11.759
Nordeste	19.790	70.132	114.144	204.066
Sudeste	8.775	33.132	37.098	79.005
Sul	57.628	114.528	185.963	358.119
Centro-Oeste	5.240	9.935	7.366	22.541
Brasil	93.026	233.183	349.281	675.490
Valores contratados (R\$ 1,00)				
Norte	9.867.035	30.906.330	27.998.045	68.771.410
Nordeste	146.949.362	432.173.775	597.308.329	1.176.431.466
Sudeste	63.951.211	272.535.729	348.228.410	684.715.350
Sul	346.992.493	795.232.606	1.188.044.406	2.330.269.505
Centro-Oeste	44.673.171	113.013.206	94.247.713	251.934.090
Brasil	612.433.272	1.643.861.646	2.255.826.903	4.512.121.821
Valor contratado/operação (R\$ 1,00)				
Norte	6.194	5.665	5.944	17.803
Nordeste	7.425	6.162	5.233	18.821
Sudeste	7.288	8.226	9.387	24.900
Sul	6.021	6.944	6.389	19.353
Centro-Oeste	8.525	11.375	12.795	32.696
Brasil	6.583	7.050	6.458	20.092

Fonte: Brasil, Ministério do Trabalho/SPES, 1998b.

Nota: (1) 1995: BB, BNB; 1996: BB, BNB, BNDES; 1997: BB, BNB, CEF, BNDES.

Em que pese a importância dos recursos destinados aos microprodutores rurais e familiares como forma de geração de renda e fixação no campo, a baixa participação do Proger Urbano tem que ser melhor avaliada, uma vez que é no meio urbano, principalmente nas regiões metropolitanas, que têm crescido os níveis de desemprego. O repasse de recursos do FAT destinados ao custeio agrícola, mesmo que bem aplicados, desloca o foco originalmente previsto para eles, além de serem utilizados como forma de compensar a falta de verbas destinadas à política agrícola dirigida à clientela atendida por esses programas.

Ao se observar o desempenho regional do Proger (tabela 12), constata-se que houve crescimento em todas as regiões, no período, tanto nas operações realizadas quanto nos recursos contratados. Mesmo crescendo

em relação a 1995, as regiões Norte e Centro-Oeste tiveram queda em 1997 em relação a 1996, a primeira apresentando redução de 13,7% no número de operações e de 9,4% nos valores contratados e a segunda, de 25,9% e 14,6%, respectivamente.

Mesmo com a queda no valor contratado em 1997, o Centro-Oeste manteve-se como a região com o maior valor médio contratado por operação no período analisado (R\$ 32 mil), enquanto a região Sul apresentou o maior volume acumulado de operações realizadas (358 mil) e valores contratados (R\$ 2,3 bilhões), seguida pelo Nordeste (204 mil operações, com valor contratado da ordem de R\$ 1,1 bilhão).

Apesar de a região Sul apresentar o melhor desempenho nas atividades do Proger e ser responsável por pouco mais da metade das operações e dos recursos contratados, sua participação reduziu-se de 62%, em 1995, para 53%, em 1997, no total de operações, e de 57% para 53%, nos valores contratados, no mesmo período (tabela 13). Já a região Nordeste ampliou sua participação – a maior depois da obtida pela região Sul –, passando de 21% para 33%, no total de operações, e de 24% para 26%, no total de recursos contratados. Como pode se observar, essas duas regiões respondem por mais de 80% do total de operações realizadas e mais de 75% do montante de recursos contratados entre 1995 e 1997.

TABELA 13
Proger: distribuição dos recursos aplicados, segundo regiões geográficas Brasil, 1995-97

Região	1995	1996	1997	1997/95
Total de operações				
Norte	1,71	2,34	1,35	1,7
Nordeste	21,27	30,08	32,68	30,2
Sudeste	9,43	14,21	10,62	11,7
Sul	61,95	49,12	53,24	53,0
Centro-Oeste	5,63	4,26	2,11	3,3
Brasil	100	100	100	100
Valores contratados				
Norte	1,61	1,88	1,24	1,5
Nordeste	23,99	26,29	26,48	26,1
Sudeste	10,44	16,58	15,44	15,2
Sul	56,66	48,38	52,67	51,6
Centro-Oeste	7,29	6,87	4,18	5,6
Brasil	100	100	100	100

Fonte: Tabela 12. Elaboração própria.

A região Sudeste, apesar de apresentar os maiores índices de desemprego, participa com apenas 10% das operações e 15% dos recursos contratados, restando às regiões Norte e Centro-Oeste uma participação inferior a 5%.

O melhor desempenho das regiões Sul e Nordeste pode estar relacionado a Sines mais atuantes. Outro ponto que pode ser levantado é o fato de que, no Sul, se encontra grande parte dos microprodutores rurais e familiares e, dado que o agente financeiro na região (Banco do Brasil) tem maior experiência no crédito agrícola, isso contribui para agilizar os processos de concessão de recursos e melhorar o desempenho local do Proger da área rural.

A inexistência de dados com os resultados dos projetos, tais como o número de empreendimentos que foram bem-sucedidos, quantos não o foram e quais os motivos, quantos postos de trabalho foram criados etc., dificultam uma avaliação mais precisa do programa, o que permitiria dimensionar o seu potencial na solução dos problemas do mercado de trabalho.

3.4 Plano Nacional de Educação Profissional (Planfor)

Os dados sobre treinandos e recursos aplicados no programa mostram o crescimento destes tanto por meio dos Planos Estaduais de Qualificação (PEQs) como pelas parcerias (tabela 14). O crescimento das parcerias foi relativamente maior que a dos PEQs, uma vez que não houve treinamento por meio desta modalidade em 1995 e, em 1996, este foi muito baixo. Assim, o aumento relativo entre 1996 e 1997, quando se registraram 116,9 mil treinandos (com gasto de R\$ 27,4 milhões), torna-se muito elevado. Já os PEQs também apresentaram acentuado crescimento entre 1995 e 1996, ano em que efetivamente começou a funcionar o programa, e, dessa forma, o crescimento de 1,1 milhão para 1,8 milhão de treinandos, em 1997, significou aumento de 58%, enquanto os recursos aplicados cresceram 48%, entre 1996 e 1997, o que indica que houve um melhor aproveitamento dos recursos.

Mesmo com a maior participação das parcerias em projetos de qualificação profissional em 1997, sua participação ainda é bastante reduzida, não ultrapassando 6% do total de treinandos no âmbito do Planfor. Por sua vez, os PEQs ficam responsáveis pela quase totalidade do que é realizado pelo programa, tanto em termos do total de participantes quanto dos recursos aplicados, que, em 1997, era superior a 90% (tabela 15).

TABELA 14
Planfor: treinandos e recursos aplicados, segundo tipo de programa
Brasil, 1995-97

Tipo	1995	1996	1997	1997/95
Treinandos (em mil pessoas)				
PEQ	153,4	1.193,1	1.884,5	3.231,0
Parcerias	0,0	5,0	116,9	121,9
Total	153,4	1.198,1	2.001,4	3.352,9
Recursos aplicados (em R\$ milhões)				
PEQ	28,2	217,1	320,7	566,0
Parcerias	0	2,9	27,4	30,3
Total	28,2	220,0	348,1	596,3

Fonte: Brasil, Ministério do Trabalho/Sefor, 1998.

TABELA 15
Planfor: treinandos e recursos aplicados, segundo o tipo de programa
Brasil, 1995-97 (em %)

Tipo	1995	1996	1997	1997/95
Treinandos				
PEQ	100,0	99,6	94,2	96,4
Parcerias	0,0	0,4	5,8	3,6
Total	100	100	100	100
Recursos aplicados				
PEQ	100,0	98,7	92,1	94,9
Parcerias	0,0	1,3	7,9	5,1
Total	100	100	100	100

Fonte: Brasil, Ministério do Trabalho/Sefor, 1998.

Regionalmente, observa-se o crescimento contínuo, considerando o total de treinandos, durante o período em questão (tabela 16). Destaca-se, entretanto, o verificado na região Sudeste, a única a aumentar sua participação, igualando-se, em 1997, ao Nordeste, com 30% do total de treinandos, o que representou 600 mil pessoas. As demais regiões viram sua participação ser reduzida. No total do período 1995-97, o Nordeste foi responsável pelo maior número de treinandos (29,6%), seguido pelo Sul (26,3%) e Sudeste (24,9%), sendo que o Centro-Oeste e Norte tiveram a menor participação, de 12,4% e 6,8%, respectivamente.

TABELA 16
Planfor: treinandos, segundo tipo de programa e região geográfica
Brasil, 1995-97

Região geográfica	Números absolutos				Participação (%)			
	1995	1996	1997	1997/95	1995	1996	1997	1997/95
PEQ								
Norte	16,3	98,0	110,4	224,7	10,6	8,2	5,9	7,0
Nordeste	60,3	331,6	592,4	984,3	39,3	27,8	31,4	30,5
Sudeste	6,9	221,5	516,4	744,8	4,5	18,6	27,4	23,1
Sul	51,4	367,0	459,3	877,7	33,5	30,8	24,4	27,2
Centro-Oeste	18,4	175,0	206,0	399,4	12,0	14,7	10,9	12,4
Brasil	153,3	1.193,1	1.884,5	3.230,9	100	100	100	100
Parcerias								
Norte	0,0	0,0	2,4	2,4	0,0	0,0	2,1	2,0
Nordeste	0,0	0,0	7,1	7,1	0,0	0,0	6,1	5,8
Sudeste	0,0	0,5	90,8	91,3	0,0	10,0	77,7	75,0
Sul	0,0	0,0	3,9	3,9	0,0	0,0	3,3	3,2
Centro-Oeste	0,0	4,5	12,6	17,1	0,0	90,0	10,8	14,0
Brasil	0,0	5,0	116,8	121,8	0,0	100	100	100
Total								
Norte	16,3	98,0	112,8	227,1	10,6	8,2	5,6	6,8
Nordeste	60,3	331,6	599,5	991,4	39,3	27,7	30,0	29,6
Sudeste	6,9	222,0	607,2	836,1	4,5	18,5	30,3	24,9
Sul	51,4	367,0	463,2	881,6	33,5	30,6	23,1	26,3
Centro-Oeste	18,4	179,5	218,6	416,5	12,0	15,0	10,9	12,4
Brasil	153,3	1.198,1	2.001,3	3.352,7	100	100	100	100

Fonte: Brasil, Ministério do Trabalho-Sefor, 1998.

Considerando o tipo de programa, a maior parte das parcerias localiza-se na região Sudeste, responsável por 75% do total dessa modalidade no período, enquanto o Centro-Oeste respondeu por 14%, ficando as demais regiões com uma participação conjunta de 11%. No que se refere aos PEQs, a distribuição segue o mesmo perfil que o verificado para o total, já que essa modalidade responde por mais de 90% do total das pessoas atendidas pelo programa, o que dá o tom do movimento geral observado. Assim, entre 1995-97, o Nordeste respondeu por 30,5% do total de treinandos pelo PEQ, seguido pelas regiões Sul (27,2%), Sudeste (23,1%), Centro-Oeste (12,4%) e Norte (7%). Aqui também a região Sudeste foi a única a apresentar crescimento contínuo na sua participação, sendo que, no Nordeste, registrou queda em 1996, interrompida em 1997, porém com uma participação abaixo de 1995. A participação das demais regiões também reduziu-se seguidamente.

Com respeito aos recursos aplicados e sua distribuição regional (tabela 17), estes não se alteram muito com relação ao quadro de distribuição dos treinandos. Do total de R\$ 596 milhões gastos nos anos de 1995 a 1997, foram aplicados 27,4% no Nordeste, 26,6% no Sudeste, 20,9% na região Sul, 18,6% no Centro-Oeste, e 6,5% no Norte. Como

pode se observar, aqui há uma inversão entre as regiões Sul e Sudeste, sendo que esta última tem uma participação no total de recursos aplicados maior que a primeira, quando, em número de treinandos, isso era o inverso, o que significa que a região Sul teve um desempenho melhor em número de treinandos por recurso aplicado.

TABELA 17
Planfor: recursos aplicados, segundo o tipo de programa e região geográfica Brasil, 1995-97

Região geográfica	Números absolutos (em R\$ mil)				Participação (%)			
	1995	1996	1997	1995/97	1995	1996	1997	1995/97
PEQ								
Norte	1.500,0	17.700,0	19.300,0	38.500,0	5,3	8,2	6,0	6,8
Nordeste	8.000,0	66.200,0	87.600,0	161.800,0	28,4	30,5	27,3	28,6
Sudeste	700,0	37.600,0	98.400,0	136.700,0	2,5	17,3	30,7	24,2
Sul	14.700,0	49.000,0	60.300,0	124.000,0	52,1	22,6	18,8	21,9
Centro-Oeste	3.300,0	46.600,0	55.000,0	104.900,0	11,7	21,5	17,2	18,5
Brasil	28.200,0	217.100,0	320.600,0	565.900,0	100	100	100	100
Parcerias								
Norte	0,0	0,0	425,2	425,2	0,0	0,0	1,5	1,4
Nordeste	0,0	0,0	1.347,3	1.347,3	0,0	0,0	4,9	4,4
Sudeste	0,0	1.922,0	19.704,7	21.626,7	0,0	66,3	71,8	71,3
Sul	0,0	0,0	682,0	682,0	0,0	0,0	2,5	2,2
Centro-Oeste	0,0	978,0	5.290,4	6.268,4	0,0	33,7	19,3	20,7
Brasil	0,0	2.900,0	27.449,6	30.349,6	0,0	100	100	100
Total								
Norte	1.500,0	17.700,0	19.725,2	38.925,2	5,3	8,0	5,7	6,5
Nordeste	8.000,0	66.200,0	88.947,3	163.147,3	28,4	30,1	25,6	27,4
Sudeste	700,0	39.522,0	118.104,7	158.326,7	2,5	18,0	33,9	26,6
Sul	14.700,0	49.000,0	60.982,0	124.682,0	52,1	22,3	17,5	20,9
Centro-Oeste	3.300,0	47.578,0	60.290,4	111.168,4	11,7	21,6	17,3	18,6
Brasil	28.200,0	220.000,0	348.049,6	596.249,6	100	100	100	100

Fonte: Brasil, Ministério do Trabalho-Sefor, 1998.

Tal constatação é respaldada por outro dado comparativo entre as regiões Sul e Centro-Oeste: enquanto esta última tem uma participação no total de treinandos que é a metade da registrada na região Sul, sua participação no total dos recursos aplicados quase se iguala em 20%. Para evidenciar a melhor utilização dos recursos, no entanto, seria necessário entrar em detalhes sobre o tipo de treinamento oferecido e outras informações que não estão contempladas no âmbito desta pesquisa.

A composição regional dos recursos pelo tipo de programa revela também uma distribuição semelhante à verificada no caso dos treinandos. A região Sudeste responde por pouco menos de 75% dos recursos aplicados com parcerias, com o Centro-Oeste ficando com 20%, percentual

superior ao da sua participação no total de treinandos (14%), enquanto as demais regiões somadas participam com menos de 10%.

No que se refere aos recursos aplicados nos PEQs, a distribuição é semelhante à do total, sendo a maior participação da região Nordeste (28,6%), seguindo-se o Sudeste (24,2%), Sul (21,9%), Centro-Oeste (18,5%) e Norte (6,8%). Cabe ressaltar que, apesar de, no conjunto do período, a região Nordeste ter a maior participação – tanto no PEQ quanto no total –, o crescimento da participação do Sudeste fez com que esta superasse, em 1997, as das demais regiões, respondendo por quase 1/3 (um terço) do total de recursos aplicados em programas de qualificação, seguida pelo Nordeste (27,3% no PEQ e 25,6% no total), enquanto as regiões Sul e Centro-Oeste tiveram uma participação praticamente idêntica, de, respectivamente, 18,8% e 17,2%, nos PEQs, e de 17,5% e 17,3%, no total.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os indicadores apresentados na seção anterior, se por um lado mostram os avanços em termos de ampliação do público atendido e de recursos despendidos com políticas públicas de empregos dirigidas à proteção do trabalhador, principalmente dos segmentos mais fragilizados, também mostram os limites desses programas num quadro econômico desfavorável ao mercado de trabalho. Ou seja, apesar da importância de se buscar políticas voltadas para o mercado de trabalho, estas são incapazes de responder adequadamente, por si só, aos problemas colocados pelo crescimento do desemprego e das mudanças estruturais no mercado de trabalho, como as verificadas nos anos 90.

De maneira geral, o programa de seguro-desemprego melhorou bastante sua cobertura, após 1990. No entanto, ainda restringe-se àqueles trabalhadores do setor formal que possam comprovar que estiveram empregados por, pelo menos, seis meses nos últimos 36 meses, obtendo remuneração nos seis meses anteriores à dispensa sem justa causa, o que reduz o número de trabalhadores que poderiam receber o benefício; ou seja, como permitir a participação dos trabalhadores que estão fora do setor formal (sem carteira, conta própria)? Além disso, num período de crescimento do desemprego de longo prazo, o tempo de recebimento do benefício ainda é muito pequeno, no máximo cinco meses, principalmente para aqueles trabalhadores em situação mais desfavorável (com mais idade e menor escolaridade).

As dificuldades não param por aí. O papel do Sine, que melhorou seu desempenho entre 1994 e 1997, apesar de importante, está muito

aquém daquilo que se espera de um sistema público de emprego. O serviço de intermediação de mão-de-obra ainda tem pouca eficácia e não se conseguiu, até hoje, articular o conjunto de programas (seguro-desemprego, qualificação, intermediação e o programa de geração de emprego e renda) de forma sistêmica.

Como comentado ao longo deste texto, todos os programas apresentaram crescimento, mas não na mesma magnitude. O Planfor teve um aumento importante em praticamente dois anos de funcionamento. O seguro-desemprego, apesar de ter oscilado entre 1994 e 1997, apresenta uma cobertura de cerca de 2/3 (dois terços) dos demitidos sem justa causa no setor formal. O Sine, que também registrou expansão, abrange um volume pequeno, bem abaixo dos beneficiários do seguro-desemprego e, em 1997, por exemplo, apresentou um número de inscritos abaixo do total de treinandos do Planfor. Já o Proger, embora tenha triplicado o número de operações realizadas entre 1995 e 1997, tem atendido pouco à área urbana, onde as taxas de desemprego são mais elevadas, ou seja, tem contribuído menos para reduzir a escassez de novos postos de trabalho, principalmente nos grandes centros urbanos.

Em termos regionais, destaca-se o melhor desempenho da região Sul no conjunto dos programas analisados. Parece-nos que a importância do Sine – que registra o melhor desempenho nessa região – tem sido decisiva para que os resultados sejam equilibrados nos diversos programas. Além disso, as características da própria região parecem contribuir quando se verifica o desempenho do Proger e, mais especificamente, o Pronaf, já que se encontrou ali um grande contingente de pequenas propriedades familiares. Por outro lado, no Sudeste, onde se localiza o maior contingente de desempregados, o resultado tem ficado aquém das expectativas, mesmo considerando-se a magnitude dos problemas a serem enfrentados.

Os programas aqui estudados, mesmo com as melhoras verificadas, ainda encontram-se abaixo das suas possibilidades, existindo um grande espaço para que possam melhorar seu desempenho. Parece-nos que uma ação mais decisiva em tornar o Sine – que possui toda uma estrutura montada – o centro gestor desses programas, de forma a torná-los integrados, pode contribuir para esse avanço. No entanto, o desenvolvimento dos programas, sem desconsiderar sua relevância, parece sofrer da falta de maior coordenação e intercâmbio com as demais políticas de governo. Torna-se importante, para que sejam mais eficazes, a adoção de políticas macroeconômicas direcionadas à geração de condições favoráveis ao investimento produtivo e ao crescimento econômico, sem os quais as políticas de emprego pouco podem contribuir para o crescimento do emprego e para se caminhar rumo a uma maior homogeneidade social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMADEO, Edward et. al. *A natureza e o funcionamento do mercado de trabalho brasileiro desde 1980*. Rio de Janeiro : IPEA, 1994. (Texto para discussão, 353).
- AZEREDO, Beatriz. *Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira*. São Paulo : ABET, 1998. v. 1. (Coleção teses e pesquisas).
- _____, CHAHAD, José Paulo Z. *O programa brasileiro de seguro-desemprego: diagnóstico e proposições de aperfeiçoamento*. Rio de Janeiro: IPEA, p. 233-272, 1994. v.1. (Estudos sociais e do trabalho).
- BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade. Estagnação da economia, abertura e crise do emprego urbano no Brasil. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 6, jun. 1996.
- _____. Crise contemporânea e mercado de trabalho no Brasil. In: OLIVEIRA, Marco Antonio (org.). *Economia & Trabalho: textos básicos*. Campinas : IE/Unicamp, p. 129-146, 1998.
- _____, DEDECCA, Cláudio Salvadori, HENRIQUE, Wilnês. Mercado de trabalho e exclusão social no Brasil. In: OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa, MATTOSO, Jorge Eduardo Levi (orgs.). *Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?* São Paulo : Scritta, 1996.
- _____, MATTOSO, Jorge Eduardo Levi. Transformações estruturais e emprego nos anos 90. *Cadernos CESIT*, Campinas, n. 21, 1996.
- BRASIL. Presidência da República. *O mercado de trabalho e a geração de empregos*. 2. ed. Brasília: Secretaria de Comunicação Social, 1997. 38p.
- _____. Ministério do Trabalho-Sefor. *PLANFOR – Plano Nacional de Educação Profissional – 96/99*. Brasília : Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional, 1996a. 8p.
- _____. _____. *PLANFOR – Plano Nacional de Educação Profissional: termos de referência dos programas de educação profissional*. Brasília : Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional, 1996b.
- _____. _____. *Plano Nacional de Educação Profissional: trabalho e empregabilidade*. Brasília : Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional, 1996c. 8p.
- _____. _____. *PLANFOR – Avaliação gerencial: 2. Ano do triênio: resultados até 31/12/97*. Brasília : Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional, 1998.
- _____. Ministério do Trabalho-SPES. *Proger, Proger Rural, Pronaf*. Brasília : Secretaria de Políticas de Emprego e Salário; Fundo de Amparo ao Trabalhador. 1996a. 18p.
- _____. _____. *Relatório gerencial do Fundo de Amparo ao Trabalhador: exercício de 1995*. Brasília : Secretaria de Políticas de Emprego e Salário; Fundo de Amparo ao Trabalhador, 1996b.
- _____. _____. *Avaliação das ações do programa de seguro-desemprego no âmbito do Sine*. Brasília: Secretaria de Políticas de Emprego e Salário; Fundo de Amparo do Trabalhador, 1998a.
- _____. _____. *Informações gerenciais da Coordenação Geral de Emprego (CGEM)*. Brasília: Secretaria de Políticas de Emprego e Salário; Fundo de Amparo ao Trabalhador, fev. 1998b.
- CACCIAMALI, Maria Cristina, SILVA, Gilvanir B. *Sistema Nacional de Emprego: desempenho interestadual*. São Paulo : FEA/USP, 1997. (mimeo).
- CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social*. Rio de Janeiro : Vozes, 1998.
- CHAHAD, José Paulo Z. *O programa seguro-desemprego sob a ótica da intermediação da mão-de-obra: teoria e perspectivas para o caso brasileiro*. Brasília : SES/Ministério do Trabalho, 1989. (Texto para discussão, 20).

- COUTINHO, Luciano. *A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização*. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord.). *Brasil: desafios de um país em transformação*. Rio de Janeiro : José Olympio, p. 81-106, 1997.
- GONZAGA, Gustavo. Rotatividade e qualidade do emprego no Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 18, n. 1, jan./mar. 1998.
- MARGLIN, Stephen, SCHOR, Juliet. *The golden age of capitalism: reinterpreting the postwar experience*. Oxford : Clarendon, 1990.
- MATTOSO, Jorge Eduardo L., POCHMANN, Márcio. Globalização, concorrência e trabalho. *Cadernos CESIT*, Campinas, n. 17, nov. 1995.
- OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa. Formação do mercado de trabalho no Brasil. In: OLIVEIRA, Marco Antonio (org). *Economia & Trabalho: textos básicos*. Campinas : IE/Unicamp, p. 113-128, 1998.
- POCHMANN, Márcio. *Políticas do trabalho e de garantia de renda no capitalismo em mudança*. São Paulo : LTr, 1995.
- _____. *Desafios e limites das políticas de emprego no Brasil*. Campinas : CESIT/IE/Unicamp, 1998. (mimeo).
- _____. *O trabalho sob fogo cruzado*. São Paulo : Contexto, 1999.
- RAMOS, Carlos A. *Notas sobre políticas de emprego*. Rio de Janeiro : IPEA, 1997. (Texto para discussão, 471).
- RAMOS, Lauro, REIS, José G. A. *Emprego no Brasil: os anos 90*. In: VELLOSO João Paulo dos Reis (coord.). *Brasil: desafios de um país em transformação*. Rio de Janeiro : José Olympio, p. 217-246, 1997.
- URANI, André. Elementos para uma política de emprego no Brasil. In: BÓGUS, Lucia, PAULINO, Ana Yara (orgs.). *Políticas de emprego, políticas de população e direitos sociais*. São Paulo : EDUC, p. 47-68, 1997.

A questão regional: a visão dos atores sociais na discussão da inter-relação entre tecnologia, emprego e educação

Maria de Fátima de Andrade*

RESUMO

Tendo como subsídio os conteúdos dos debates realizados no âmbito da subcomissão Tecnologia, Emprego e Educação, do Programa de Apoio e Capacitação Tecnológica à Indústria (PACTI), cuja temática comum foi a "inter-relação entre tecnologia, emprego e educação no âmbito nacional e regional: conceitos, experiências e desafios", este texto procura resgatar a visão dos atores sociais envolvidos nos *workshops* realizados em Belém, Fortaleza e Curitiba, em 1997 e 1998. Levando em conta uma constatação analítica comum a todos os participantes, qual seja, a de que segmentos produtivos no campo e na cidade permanecem historicamente à margem do processo de desenvolvimento econômico e social, pois não dispõem de apoio técnico, capacitação, infra-estrutura e acesso à pesquisa tecnológica adequados à realidade natural, social e econômica de âmbito local ou regional – para o que não tem havido propostas globais de superação –, os atores sociais de diversos segmentos da sociedade indicaram em suas falas propostas de caminhos para alterar esse quadro de profunda exclusão.

* Socióloga pela Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia (UFBA), consultora da subcomissão Tecnologia, Emprego e Educação (PACTI), do Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT), e bolsista CNPq DTI-7C (1997-99), no Escritório Nacional do DIEESE. E-mail: mfa@uol.com.br

1 INTRODUÇÃO

O texto a seguir tem seus principais trechos extraídos da discussão ocorrida no âmbito da subcomissão Tecnologia, Emprego e Educação, do Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria (PACTI), patrocinado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT).

Ao longo de 1997 e 1998, a subcomissão realizou *workshops* regionais (no Rio de Janeiro, Belém, Fortaleza, Belo Horizonte, Curitiba e São Paulo), realizando a discussão sob o tema comum: a **inter-relação entre tecnologia, emprego e educação no âmbito nacional e regional: conceitos, experiências e desafios**, que culminou com um *workshop* nacional, reunindo os expositores e debatedores dos eventos anteriores e outros convidados afins com o tema, com o intuito de discutir e aprimorar as propostas elaboradas pela subcomissão a partir dos debates anteriores.

Destaque-se o caráter da subcomissão e do próprio PACTI, cuja proposta é a de sustentar, através de subcomissões diversas, discussões relevantes para o processo atual de mudanças do setor produtivo, em especial o setor secundário, em fóruns multipartites, compostos basicamente por empresários, governo e trabalhadores. Cabe a ressalva de que a subcomissão Tecnologia, Emprego e Educação é a única coordenada pelos trabalhadores, através do DIEESE, contando com a participação das centrais sindicais Central Única dos Trabalhadores (CUT) e Força Sindical. Os seus componentes efetivos são o MCT, CNPq, Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT), Ministério do Trabalho e Emprego (MTb), Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Fundação Dom Cabral, Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE), DIEESE, CUT e Força Sindical.

Os *workshops* procuraram preservar esse caráter multipartite na montagem de suas mesas e debates, trazendo representantes daqueles e de outros segmentos, como organizações não-governamentais (ONGs) e universidades. O resultado desse trabalho foi um amplo debate que aponta algumas características regionais do processo de alterações na base produtiva em desenvolvimento, frente ao atual movimento de internacionalização da economia e seus diversos impactos.

Na tentativa de se fazer uma síntese, pode-se indicar o seguinte tema como mais recorrente nos debates: o rápido avanço tecnológico mundial tem dificultado a inserção dos países periféricos nos novos padrões de concorrência internacional, o que tem levado as empresas a despenderem esforços para reduzir custos e melhorar a qualidade dos produtos, provocando uma intensa reestruturação produtiva. Esse processo tem sido acompanhado da eliminação de postos de trabalho em grande proporção,

uma situação agravada pelo redirecionamento do Estado para a competitividade, promovendo ajustes fiscais com cortes nos gastos públicos (PACTI, 1999).

A adoção privilegiada de tecnologias e práticas gerenciais poupadoras de postos de trabalho tem feito com que grandes contingentes de trabalhadores sejam submetidos à desestruturação do mercado de trabalho, ficando à margem dos processos produtivos.

Associado a esse movimento, e até mais antigo que ele, verifica-se que segmentos produtivos, no campo e na cidade, permanecem historicamente à margem do processo de desenvolvimento econômico e social, em consequência da falta de apoio técnico, de capacitação, infra-estrutura e acesso à pesquisa tecnológica adequados à realidade natural, social e econômica de âmbito local ou regional.

Assim posto sinteticamente, esse quadro tem resultado em forte aumento do desemprego, desassalariamento e na expansão de ocupações precárias, além da redução da produção familiar tradicional no campo, entre outros efeitos negativos. Para essa realidade, porém, não têm existido propostas globais de superação.

Nos debates, contudo, foram apontadas algumas idéias que passariam pela adoção de uma política industrial consistente e integrada a outras áreas de ação, com efetiva participação dos vários atores sociais; nova estratégia das empresas, que se voltariam para o aumento da produção, em detrimento do caminho da redução dos custos; valorização de potenciais sistemas locais de desenvolvimento, renegando a importação de tecnologias; retomada do crescimento econômico; efetivo esforço educacional com o propósito de aumentar a escolaridade, garantir sólida formação básica e ampla qualificação, integrada, flexível e crítica, visando dar possibilidades de ingresso e permanência num mercado de trabalho cada vez mais exigente.

Durante a realização dos *workshops*, foram colocadas outras questões de grande relevância, por exemplo, no que diz respeito à postura do governo e dos agentes produtivos com relação ao meio ambiente (o desenvolvimento sustentável foi apontado como exigente de novos padrões nas relações de produção, de modo a associar a exploração saudável dos recursos naturais às condições sociais existentes e à possibilidade dos produtores atuarem na gestão de políticas públicas) e às dificuldades de participação efetiva do movimento sindical nos fóruns tripartites estaduais e municipais, como meio de viabilizar as propostas dos trabalhadores quanto à destinação dos recursos para a capacitação profissional e outras áreas.

Entretanto, como citado neste texto, entre tantos temas importantes, o quadro de profundo desequilíbrio entre as regiões e intra-regiões, frente à

constatação da presença de muitos agentes produtivos, representando parcela significativa da população, à margem dos processos produtivos e de integração com o mercado e sem acesso a subsídios e apoios necessários à sua evolução e integração à economia nacional, em contraposição a grandes projetos e empreendimentos, poupadores de trabalho, intensivos em capital e em uso de terras e de recursos naturais, formadores de "ilhas" de desenvolvimento, que constituíram um dos fundamentos estruturais do desenvolvimento de regiões inteiras, evidentemente com a forte e essencial ação do Estado.

A questão estabelece uma interface com a preocupação de estudos atuais voltados para a investigação das transformações na estrutura produtiva, nas relações e nos mercados de trabalho, a partir das perspectivas regional e setorial. É o caso do projeto "Desenvolvimento tecnológico, atividades econômicas e mercado de trabalho nos espaços regionais brasileiros: projeto de pesquisa e formação técnica DIEESE/CESIT", encaminhado ao CNPq, que afirma em seu escopo:

"Enquanto observam-se dificuldades na geração de novas oportunidades de trabalho que atendam ao crescimento da População Economicamente Ativa (PEA), encontram-se pressões dos atores em favor da alteração do sistema atual de relações de trabalho. A dimensão continental do país exige que a discussão desses temas se articule à dimensão regional, que demanda um conhecimento mais estreito da reconfiguração setorial da atividade econômica no espaço nacional. O projeto de pesquisa e formação técnica propõe avançar essa discussão, a qual deverá apoiar a temática sobre o papel das políticas públicas direcionadas aos problemas de emprego no país" (DIEESE/CESIT, 1999, p. 1).

Entende-se que os *workshops* apontaram caminhos para a abordagem dos problemas e o desenvolvimento de atividades econômicas e a ampliação do emprego – que extrapolam o limite dos setores industriais considerados dinâmicos nas regiões – relativo àqueles segmentos até então não abarcados por políticas públicas de fomento (especialmente na área rural), mais presente nos eventos do que nas experiências produtivas urbanas. Esse caminho talvez seja o de formulação de políticas públicas de desenvolvimento e de emprego voltadas para a inclusão desses segmentos nas estruturas econômicas estabelecidas. As discussões mostraram que há propostas claras por parte desses segmentos, cujas atividades produtivas demandam tecnologia, qualificação, infra-estrutura – e tantos outros itens igualmente demandados por segmentos integrados na economia para vencer dificuldades agravadas pelo atual quadro competitivo –, ao mesmo tempo em que oferecem capacidade de geração de emprego e renda para largas parcelas da população, com desenvolvimento social e ampliação do exercício da cidadania (PACTI, 1999).

O referido projeto aborda essa ampla possibilidade presente nas regiões brasileiras, cada qual com suas especificidades históricas, naturais, sociais e econômicas, ao indicar em sua justificativa:

"Esse procedimento (vinculação do comportamento do mercado de trabalho à dinâmica das economias nacional e regional) permite aproximar a discussão sobre as perspectivas de nosso mercado de trabalho às dinâmicas locais, abrindo a possibilidade de entender comportamentos específicos em certas regiões, ao mesmo tempo em que cria um conhecimento necessário para a identificação de experiências descentralizadas que visem ampliar a capacidade de absorção de mão-de-obra pelas estruturas econômicas regionais" (DIEESE/CESIT, 1999, p. 3).

Para tratar desse tema tão amplamente abordado nos *workshops* realizados pela subcomissão Tecnologia, Emprego e Educação, procura-se indicar, neste texto, as visões dos atores sociais presentes nos eventos ocorridos em Belém, Fortaleza e Curitiba.

Assim, a primeira parte do texto procura localizar sucintamente a discussão sobre aspectos do desenvolvimento regional no Brasil, nas últimas décadas, sem a pretensão de dar conta das diversas abordagens existentes, que são muitas e exigiriam um estudo mais aprofundado. Na realidade, a intenção aqui não é a de recuperar o pensamento dos autores consultados, mas de, ao situar a questão, indicar caminhos explicativos das possibilidades indicadas nos *workshops* para a inclusão desses segmentos sociais na pauta de produção do país e dos instrumentos oficiais disponíveis.

Em seguida, são indicados os rumos dos debates sobre essas possibilidades de desenvolvimento regional, sob o ponto de vista dos atores sociais presentes aos eventos, com destaque para as experiências conhecidas nesse processo, que, com a evolução de suas lutas pelo avanço das suas concepções e negócios, deixaram claro ter propostas para a inserção de grande parcela da população na vida econômica, social e política do país.

2 ASPECTOS DA QUESTÃO REGIONAL

A questão regional tem sido alvo de estudos e servido de objeto de políticas públicas há longa data no Brasil. Em particular, têm sido tratadas as diferenças no nível e ritmo de desenvolvimento econômico e social das diversas regiões brasileiras. Os aspectos abordados nas discussões apresentam-se em muitas dimensões, sendo três as mais comuns: espacial, econômica e social. Em geral, as abordagens buscam fatores intervenientes na dimensão histórica da formação e desenvolvimento das regiões.

A primeira dimensão aponta a existência de um núcleo hegemônico no país e de áreas periféricas configuradas com diferentes formas e componentes determinantes de suas relações com esse núcleo, que tem como centro a Região Metropolitana de São Paulo.

A dimensão econômica identifica que o centro hegemônico concentra o crescimento econômico alcançado pelo país, com alta concentração industrial, a despeito das áreas periféricas terem apresentado indicadores de crescimento significativo, particularmente no período pós-II Guerra Mundial até o final da década de 1980. Esse crescimento da periferia não teria se caracterizado, entretanto, por levar à redução das distâncias comparativas com relação ao centro econômico. Ao contrário, períodos de convergência de indicadores econômicos devem-se mais à diminuição do ritmo do crescimento do centro do que de um efetivo e marcante desenvolvimento das áreas periféricas.

Em termos sociais, é evidente uma enorme disparidade existente ao longo do tempo entre o centro e a periferia, e também no âmbito intra-regional, indicando que os períodos de expansão econômica não têm tido rebatimentos sociais, e que as políticas com esse caráter não têm sido implementadas na dimensão exigida pela realidade diversa do Brasil. Diversos autores identificam que políticas governamentais fortemente voltadas para a expansão da economia têm acirrado as diferenciações sociais entre e intra-regiões, e que as políticas sociais, assumindo essencialmente um caráter compensatório, não têm agido no sentido de corrigir as distorções que as primeiras acentuam (SUDENE/UFPE/IPEA, 1984).

Os modelos econômicos adotados no Brasil do pós-guerra têm-se caracterizado pela indução a uma maior integração espacial da economia, através do crescente e complexo fluxo inter-regional de bens e serviços, de capitais e contingentes de migrantes, principalmente entre as décadas de 40 e 70, com a participação ativa do Estado, por meio das políticas de desenvolvimento regional, macroeconômicas e setoriais e atividades diretas, como a expansão da infra-estrutura de transportes, por exemplo.

Em termos de estímulo ao desenvolvimento das regiões periféricas, o Estado, além do incentivo a grandes empreendimentos no contexto de políticas eventuais setoriais, voltou-se basicamente à exploração de recursos naturais e potencialidades locais que permitissem a sustentação do processo de acumulação em curso, beneficiando, de qualquer forma, as grandes empresas privadas nacionais e estrangeiras, em geral sediadas fora dessas regiões, mais do que propriamente as populações residentes.

Em termos gerais e sintéticos, de um lado, alguns autores encaram a intervenção do Estado, voltada para o desenvolvimento regional no referido período como responsável pela implantação de atividades produtivas rurais e urbanas nas regiões menos desenvolvidas do Brasil, pelo avanço

da interação econômica entre os diversos espaços do território nacional e pela animação de indicadores estatísticos de crescimento econômico de forma generalizada, embora nunca nivelados. De outro, a mesma intervenção é interpretada como fator de um processo mais amplo de expansão e concentração de capital no complexo industrial-comercial-financeiro, centrado na região Sudeste do país, cujo âmbito extrapola a dinâmica de acumulação nacional, refletindo a dinâmica mundial.

O caráter dessa expansão e da intervenção do Estado, porém, é revelado nas análises que apontam a infra-estrutura produtiva injetada pelo Estado, assim como os incentivos fiscais e financeiros ofertados, voltados para o benefício quase que exclusivo do capital investido por empresas privadas nacionais e estrangeiras nas regiões periféricas, aumentando sua rentabilidade e dando condições de investimentos especulativos, pois são essas mesmas empresas, com sede no centro dinâmico da economia ou fora do país, as que apresentam condições de aproveitar os incentivos concedidos, apropriados na forma de menores custos de produção e maiores lucros (SUDENE/UFPE/IPEA, 1984).

Esse tipo de expansão econômica não garante que haja reflexos diretos em benefícios concretos para as populações residentes nas áreas periféricas. Ao contrário, parece ser mais provável a tendência a uma saída de recursos dessas áreas rumo ao centro desenvolvido, aumentando a concentração de riquezas tanto fora quanto dentro da periferia, não havendo qualquer efeito significativo do crescimento do produto nessas áreas sobre as desigualdades gritantes regionais e sociais. Um exemplo desse perfil de modelo de desenvolvimento está na ocupação das áreas de fronteira agrícola pela grande empresa rural, em detrimento de segmentos populacionais de origem local e migratórios de baixa renda com base produtiva assentada na agricultura familiar. Esse mesmo movimento significa a adoção de processos de modernização e tecnificação, proletarização e pecuarização, com forte e evidente exclusão social, em nome do incentivo à alternativa que deveria ser capaz de ocupar e integrar essas áreas ao esforço de crescimento nacional (SUDENE/UFPE/IPEA, 1984).

Cabe destacar que análises sobre o período e o tema mostram que as políticas macroeconômicas e de desenvolvimento setorial assumiram formas diferenciadas regionalmente, homogeneizadoras e em direção contrária à utilização produtiva dos potenciais de quaisquer natureza – pessoal, produtivos, naturais etc. –, com efeitos inibidores, quando não destrutivos, sobre o desenvolvimento das regiões periféricas.

Dessa forma, o Estado não teria logrado exercer o papel redutor das desigualdades inter-regionais e indutor de um processo de desenvolvimento social e espacialmente mais equilibrado, de modo a evocar todas as regiões a uma participação mais integrada no desenvolvimento nacional e

uma maior apropriação dos benefícios gerados, embora esses tenham sido apontados como os principais fatores motivadores das políticas de desenvolvimento regional a partir da década de 60.

A partir do final da década de 1980 e início dos anos 90, entretanto, assistiu-se a um progressivo esvaziamento da questão regional, com o desaparecimento ou perda de recursos de órgãos públicos regionais federais e a míngua de políticas regionais de desenvolvimento. O enfraquecimento do Estado e a adoção de políticas neoliberais, a partir de 1990, contribuem para esse movimento.

Entre os fatores importantes para esse curso da questão regional está a política de descentralização, que transfere atribuições e recursos aos poderes locais, enfraquecendo o Estado nacional, ao que se soma a sua debilidade fiscal, financeira e executiva. As políticas neoliberais, em geral, tais como os ajustes macroeconômicos, desregulamentação para os fluxos internacionais do capital, ruptura dos monopólios públicos, privatizações, abertura comercial indiscriminada e flexibilização das relações de trabalho, trouxeram efeitos altamente negativos sobre as sociedades ditas periféricas – desemprego, desindustrialização, regressão mercantil e instabilidade permanente (Cano, 1998). Essa realidade não aponta para a superação dos desníveis regionais; ao contrário, caminham em sentido oposto ao da equidade social e regional.

Todavia, esses recentes encaminhamentos da economia nacional e mundial parecem ser suficientes para que a discussão sobre a questão regional volte à tona e tenha reflexos sobre os debates atuais da sociedade a respeito dos rumos do país. Assim, há quem considere que o Estado deva voltar a buscar o desenvolvimento regional através de políticas específicas. Entretanto, outros analistas consideram que o neoliberalismo substituiu definitivamente a equidade social pela eficiência econômica competitiva, não cabendo o ponto de vista regional, a despeito dos efeitos causados pela busca da eficiência global. Há ainda quem interprete os novos caminhos no sentido de uma debilidade do Estado nacional diante do fato de que apenas partes de regiões, ou nichos setoriais e espaciais, apresentam alguma chance de inserção internacional, o que levaria a uma forte tensão inter-regional, em que são componentes a quebra da complementaridade e solidariedade entre os estados e as ações para atração de investimentos.

No que diz respeito ao tema central deste texto, ou seja, o papel a ser desempenhado por eventuais ações de estímulo e de viabilidade de setores produtivos, hoje à margem do sistema econômico nacional, seja através da identificação de nichos no mercado internacional, seja através da concretização de recursos diversos com vistas à otimização de cadeias produtivas, com tecnologias intermediárias ou adaptadas, voltados para o uso extensivo do trabalho, é reconhecida a perspectiva restrita em termos globais.

Por outro lado, são também reconhecidas as amplas possibilidades do papel a ser desempenhado ser positivo quanto ao emprego, à distribuição de renda e à eliminação de muitos pólos de pobreza nas diversas regiões do país.

3 A VISÃO DOS ATORES SOCIAIS NAS DISCUSSÕES SOBRE A INTER-RELAÇÃO ENTRE TECNOLOGIA, EMPREGO E EDUCAÇÃO

Neste ponto, procura-se sintetizar a visão apresentada nos *workshops* realizados pela subcomissão Tecnologia, Emprego e Educação em Belém, Fortaleza e Curitiba, acerca do tema em questão, procurando-se indicar as preocupações demonstradas e as propostas elaboradas pelos agentes sociais convidados.

Procurando seguir o critério multipartite do fórum e dos eventos, buscou-se resgatar aqui as visões dos diversos segmentos, a partir de uma seleção de depoimentos da maneira mais representativa possível. Assim, são sintetizadas as posições dos representantes da Federação das Indústrias do Pará (FIEPA); SENAI, do Paraná; Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), da Universidade Federal do Pará (UFPA); Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE), seção Pará; Associação dos Produtores Agrícolas de Valente (APAEB), da Bahia; Associação de Estudos, Orientação e Assistência Rural (ASSESSOAR), do Paraná; Cooperativa Central dos Assentados (CCA), do Paraná, e Banco do Nordeste do Brasil (BNB), do Ceará, por serem demonstrativos dos problemas gerados pelas atuais mudanças na estrutura produtiva e pelo caráter da integração das regiões ao País.

O representante da FIEPA, durante o *workshop* realizado em Belém do Pará, tratou de diversos aspectos regionais que, segundo sua avaliação, atuam como causas do que considera situação de estagnação e de “ilha de pobreza” do estado frente aos demais estados da região e ao país. O diretor da entidade apontou o processo de desestruturação das indústrias paraenses, com diversos ramos eliminados ou transferidos para outros estados (para maiores detalhes sobre a exposição e debates em Belém, consultar Brasil, MCT, 1998a).

Ele identificou como problemas de fundo os grandes projetos trazidos para a região, cuja característica é a necessidade de exigir elevados investimentos e pouca geração de empregos, assim como destacou a falta de capacidade do campo de sustentar a permanência do agricultor, não por condições naturais, mas pela falta de investimentos adequados. O representante levantou ainda a discussão do papel do Estado no

desenvolvimento da região, atuando diretamente com investimentos, embora essa capacidade seja reconhecida por ele como reduzida atualmente, mas também principal e necessária, no sentido de atrair investimentos do setor privado para o estado.

As propostas do representante da FIEPA vão desde a verticalização dos grandes projetos existentes na região e daqueles ainda não implantados, até a entrada do estado na chamada guerra fiscal, oferecendo condições atraentes e mecanismos de diminuição de custos de produção, por meio do encadeamento da produção, para atrair indústrias. Segundo sua visão, o Pará, grande produtor de minérios, por exemplo, não possui indústrias para sua transformação e defende o desenvolvimento de pequenas indústrias de artefatos de ouro e pedras preciosas.

O diretor da FIEPA sustenta que, no Pará, o início da solução do problema do emprego e da produção passa pela manutenção do produtor rural no campo, através da distribuição de terras com infra-estrutura adequada, de modo a garantir o pagamento das terras e a produção com excedente. Para tanto, sugere o envolvimento de outros segmentos da sociedade, como o acadêmico, por exemplo, que deveria se voltar para a criação de cursos que contemplem o que considera ser a vocação da região, assim como é importante a oferta de cursos profissionalizantes, de modo a viabilizar o beneficiamento dos recursos naturais ali existentes.

É interessante observar que, na visão da FIEPA, o Estado deve apresentar-se como agente do desenvolvimento, estabelecendo diretrizes, normas, bases e regulamentos para viabilizar investimentos na região e dar condições de adaptação das empresas às novas exigências tecnológicas. Quanto a essa questão, pode-se identificar uma visão empresarial diversa da constatada entre representantes do setor do Centro-Sul, que, de uma forma ou de outra, vêm apoiando a redução do Estado na vida econômica do país.

O representante do SENAI do Paraná, durante o *workshop* realizado em Curitiba, em 1998, falou sobre o centro automotivo do Paraná, criado para atender à indústria automotiva instalada recentemente naquele estado, no que se refere à formação profissional de trabalhadores, voltada para a instalação das montadoras Renault, Chrysler, Volvo e Audi, e a concepção que norteia os métodos ali adotados. O seu depoimento foi capaz de gerar debates em torno de temas hoje polêmicos no país, entre eles, a questão do tipo de inserção ensaiada pelo Brasil no processo de internacionalização da economia e a da utilização de incentivos fiscais e outros benefícios pelos estados para atrair empresas, o que acaba acirrando a guerra fiscal entre as unidades federativas, uma atitude também defendida pelo expositor do Pará (para mais detalhes sobre a exposição e debates no evento de Curitiba, consultar Brasil, MCT, 1998c).

Na montagem do centro automotivo, o SENAI-PR colocou em prática medidas definidas no seu planejamento estratégico, desenvolvido recentemente para otimizar as ações e responder às crescentes críticas quanto ao seu desempenho diante do atual quadro de mudanças, que afetam a indústria em seu conjunto, colocando novas exigências e reduzindo seu aporte financeiro.

A concepção que norteia a formação profissional praticada no centro automotivo do Paraná é a da educação para o trabalho, a orientação para a busca do raciocínio lógico e o auto-desenvolvimento, uma vez que se entende que a escola já não pode dar conhecimento suficiente para o enfrentamento da atual realidade, em constante processo de mudança. A relação teoria-prática deve estar ligada à intelectualidade, atitude, comportamento e cidadania, de modo a aumentar as possibilidades de reconversão profissional, em caso de mudança de tecnologia e novas exigências.

A proposta do centro automotivo é a de ampliar as ações para além da formação profissional, chegando à assistência tecnológica e pesquisa aplicada, para otimizar a capacidade instalada das indústrias e o conhecimento que traz, transferindo tecnologia. A participação das empresas na sustentação do centro automotivo ocorre através da cessão de equipamentos, motores, veículos, ferramentas etc., de tecnologia atual e futura, da discussão e acompanhamento do conteúdo programático, na definição do perfil de entrada e saída do aluno, do comportamento didático-pedagógico do curso e dos envolvidos, incluindo docentes e gerência, acompanhamento de técnicos dos países de origem das empresas, ajuda de custo na manutenção dos alunos, com participação na alimentação e transporte.

O diretor regional do SENAI-PR destacou ainda os ganhos advindos com a criação de postos de trabalho e de geração de tecnologia, proporcionada pelas atividades do centro automotivo em seu relacionamento com as empresas.

Nos debates posteriores levantaram-se aspectos interessantes na discussão do perfil do trabalhador exigido pelas empresas, apontando-se a presença exclusiva de jovens nos cursos do centro e a falta de sintonia com a realidade, demonstrada com a presença de jovens do sexo feminino entre os alunos, fato que não se repetiria no chão de fábrica.

Os debates enfatizaram o questionamento acerca da transferência de tecnologia no atual processo de implantação de indústrias automotivas no Brasil. Destacou-se o fato de que o centro automotivo do Paraná seria um representante do tipo de inserção dependente ou subordinada do país ao chamado processo de globalização da economia, uma vez que tal inserção se daria cada vez mais com o país atuando como receptor de tecnologias desenvolvidas nos países de origem das indústrias, que são trazidas prontas para cá, enquanto os trabalhadores apenas são treinados para exercitá-las;

isso quando não se decide "importar" técnicos das matrizes para os postos mais qualificados. É bom lembrar que, no *workshop* realizado no Rio de Janeiro, em 1996, esse aspecto também foi destacado, tendo sido apontado o mesmo processo em privatizações naquele estado (Brasil, MCT, 1997).

O representante do NAEA, da UFPA, apresentou questões candentes em seu depoimento acerca da inter-relação tecnologia, emprego e educação na região Norte. Em sua análise das possibilidades em torno da atual reestruturação produtiva e as oportunidades regionais, lembrou as dinâmicas vivenciadas na região, impostas pelo modelo de desenvolvimento dos últimos trinta anos, que, segundo ele, traz um significativo viés urbano, responsável por profundos desequilíbrios e orientador do processo de intervenção do Estado nas regiões, através de mecanismos institucionais – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), Banco da Amazônia S.A. (BASA), incentivos fiscais, créditos agrícolas etc.) –, acionados para promover uma dinâmica regional com esse viés (Brasil, MCT, 1998a).

O professor da UFPA afirmou que, na região Norte, as distorções provocadas por esse modelo foram maiores do que em outras regiões. E aqui ousamos acrescentar, sem aprofundar as análises sobre semelhanças e diferenças desse processo, que a região Nordeste foi alvo de transformações marcantes devido à mesma concepção, que valorizou os grandes empreendimentos poupadores de trabalho, intensivo em capital, uso de terras e de recursos naturais, dominados por idéias empíricas, em detrimento de fundamentação tecnológica e de estruturas produtivas locais já existentes.

No setor secundário, a mesma lógica seguiu patrocinando grandes empreendimentos que vieram substituir a capacidade local de produção, fazendo desaparecer ramos inteiros considerados de baixa competitividade (foram citadas, como exemplos, as indústrias de aguardente e fumaçeira), sem levar em conta as vantagens de uma política industrial voltada, também e principalmente, para uma base de produção em escala menor com vantagens competitivas locais.

Dessa política oficial resultou um determinado conjunto de instituições ligadas à ciência e tecnologia, que, na concepção do professor, não apresenta atuação e produção resultantes de relações orgânicas com as necessidades econômicas e sociais da região Norte. Ao contrário, padecem da incapacidade de potencializar novas capacidades e formular conhecimento de forma a relacionar a ação humana às potencialidades naturais regionais.

Ao mesmo tempo em que diagnosticou os desequilíbrios causados pelo modelo industrialista e urbano, tanto nas áreas urbanas, que demonstram incapacidade de absorver os trabalhadores vindos das áreas

desestruturadas, como nas próprias áreas rurais, com grande desemprego e pobreza, evidenciando uma crise do modelo adotado, o professor apontou, de forma surpreendente, indícios de revitalização de vários ramos da produção agrícola. Ele citou a hortifruticultura tropical, essências vegetais, um certo tipo de pecuária e o setor madeireiro regional como exemplos desse processo, revelando que, enquanto a produção industrial estagnou, a produção agrícola cresceu a taxas significativas na região Norte.

Pode-se destacar, entre os argumentos do palestrante da UFPA, a evidência da participação da agricultura familiar e de experiências tecnológicas de caráter comunitário, dando lugar à formação de sistemas complexos diversos de convivência com os recursos existentes na região e com capacidade de geração de empregos.

Nesse movimento necessário pela adoção e desenvolvimento de uma lógica própria na produção e formulação de uma matriz tecnológica regional, a proposta seria a de fugir da homogeneidade dos sistemas e do uso intensivo de energia adotados até então para uma lógica de produção baseada na complexidade de sistemas, mais eficiente tecnologicamente, capaz de criar competitividade própria e condições locais de sustentação. A característica mais marcante desse tipo de modelo é a de demandar mão-de-obra, configurando-se, portanto, como uma modernização capaz de absorver trabalho, característica tão reivindicada pelos setores da sociedade preocupados com os altos índices de desemprego e com o atual modelo eliminador de postos de trabalho.

A substituição do tipo de tecnologia adotada uniformemente no país por uma lógica regional requer tecnologias apropriadas, orientadas para a diversidade e o desenvolvimento de uma ciência e tecnologia favoráveis à geração de empregos, através de ações de cunho econômico, elaboradas desde a produção até a circulação dos produtos gerados. Essa substituição requer, ainda, a iniciativa e a articulação de agentes e forças sociais que atuem sobre as instituições, com vistas a criar uma estratégia de mudança.

O palestrante da FASE, da seção Pará, delimitou o campo de trabalho da instituição em três temas básicos – meio ambiente e desenvolvimento, compatibilizando preservação ambiental com desenvolvimento; trabalho e renda, visando melhorar as condições de trabalho e geração de renda; políticas públicas e cidadania, em que busca incentivar a participação popular na definição e na gestão de políticas públicas. A instituição atua, principalmente, na área rural e, na Amazônia, na linha de geração de renda e tecnologia (Brasil, MCT, 1998a).

Também nesse caso, o trabalho desenvolve-se voltado para a recuperação de tecnologias existentes na agricultura familiar, bem como aque-

las compatíveis e apropriadas para os sistemas agroflorestais e de preservação das florestas.

Entre diversas questões da mais alta relevância apontadas pelo palestrante, há a idéia de que, justificando a centralidade dos trabalhos da FASE junto à área rural, é nesse segmento que reside a possibilidade de construção de tecnologias próprias, observando as condições da região, a situação social dos atores envolvidos e a extrema necessidade e justiça de inclusão de amplos segmentos da população no campo produtivo, em detrimento de tecnologias importadas, com resultados excludentes.

Após anos de atuação na região Norte, a instituição constata um movimento entre os agricultores familiares capaz de gerar um desenvolvimento de caráter endógeno, que, sem dúvida, demanda subsídios. Mas também exige autonomia para o gerenciamento da produção e a seleção tecnológica, rompendo com a submissão a definições homogeneizadoras impostas pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), por exemplo, que não levam em conta as especificidades regionais. A exemplo do professor da UFPA, o representante da FASE também destacou a importância da diversidade da produção, com tecnologias intensivas em trabalho e baixo nível de utilização de insumos, com aproveitamento dos próprios recursos naturais. O depoimento é rico em exemplos concretos e assinala com ênfase a prática das instituições oficiais, como a citada anteriormente, que ignoram a análise de experiências dos agricultores em suas pesquisas e ação.

É oportuno recuperar ainda da exposição do representante da FASE a concepção da entidade sobre desenvolvimento sustentável, que, conforme colocado nos debates, não deve ser visto apenas do ponto de vista biológico, da conservação da floresta, mas também como aprimoramento do uso da floresta em associação ao desenvolvimento social, com base em novos padrões nas relações de produção. As tecnologias que definem formas menos prejudiciais de exploração dos recursos naturais necessitam adequar-se às condições sociais existentes, observando dificuldades associadas, como a organização da produção, a integração ao mercado e o alcance dos níveis de competitividade.

Diante do contexto atual, considerado pela FASE como de perda da capacidade dos governos regionais em definir os próprios rumos e de poucas possibilidades de definição das ações de desenvolvimento através de políticas nacionais, além das exigências de aprimoramento dos produtos obtidos para competição no mercado em qualquer escala, é essencial o preparo dos agricultores organizados, de modo que possam atuar efetivamente na gestão de políticas públicas, como meio possível de inclusão social.

No Paraná, a exposição do representante da ASSESOAR abordou diretamente o tema do desenvolvimento e, mais especificamente, do desenvolvimento sustentável. A entidade trabalha há 33 anos com agricultores familiares na formação e capacitação para gestão das unidades de produção familiares e das unidades de produção na forma de cooperativas e associações (para mais detalhes, consultar Brasil, MCT, 1998c).

Para a entidade, ao se falar em desenvolvimento e competitividade, trata-se de abordar outras formas de inserção, diferente da atual lógica de desenvolvimento, que é excludente e, por natureza, estreita. Para trabalhar com um conceito diferente, a entidade relaciona alguns pressupostos, quais sejam, o fortalecimento do ânimo e da auto-estima da população, a construção da possibilidade de formular projetos de médio e longo prazos e, finalmente, o elemento essencial que reside na efetiva participação, com capacidade de expressão, definição, opção e clareza das escolhas. Esse tipo de desenvolvimento considera a produção com tecnologias não agressivas e a importância da recuperação dos recursos naturais, mais ainda do que a preservação, como necessidades e meios viáveis de recriação do espaço de vida com qualidade para a população.

Alguns aspectos do conceito de desenvolvimento praticado pelos envolvidos com o trabalho proposto pela ASSESOAR destacam-se por diferirem dos usuais discursos acerca da necessidade dos produtores adaptarem-se às leis de mercado para serem competitivos. Em primeiro lugar, a questão da gestão das unidades de produção é encarada sob o ponto de vista empresarial, ou seja, a relação custo-benefício tem que propiciar ganhos, enquanto a gestão das unidades de produção familiares não adota o método empresarial em sua estruturação, mas baseia-se na consideração de que se trata também de uma unidade de vida, exigindo outras alternativas e forma de pensar.

Para isso, a ASSESOAR questiona o conhecimento técnico da produção de alimentos das grandes empresas e, na busca de maior qualidade de vida, avança na estratégia da produção orgânica, sem agrotóxicos e agroquímicos, com organização e produção em cadeias.

O palestrante da ASSESOAR fez um breve diagnóstico da atuação de complexos industriais integradores, como a Sadia, com antiga atuação no estado e na região Sul, que denota já há algum tempo o esgotamento do modelo praticado, também, homogeneizador e excludente. A entidade propõe uma alternativa com base na produção e organização dos envolvidos em cadeia, trabalhada desde a tecnologia de plantio até o mercado, incorporando produtores via pequenas cooperativas, de extensão municipal, e em grande quantidade. Outro fator da estratégia é a produção de alimentos diferenciados em relação ao padrão imposto pelas grandes empresas que dominam o mercado. Essa diferenciação procura recuperar

para o mercado o gosto ligado à cultura local, com tecnologia específica para garantir a qualidade, ou seja, sem o uso de aditivos que comprometam a saúde do consumidor. Foram citados como exemplo dessa estratégia a produção de frango caipira, embutidos de suínos e queijos coloniais, que, em alguns municípios da região, estão deslocando a primazia dos produtos das grandes empresas.

Como problemas graves foram lembrados: as contradições da legislação entre as normas municipais e estaduais, que impedem a comercialização dos produtos fora dos municípios, apesar de serem observadas as exigências da saúde; e o crédito, para o qual propõem como alternativa a criação de cooperativas de crédito, embora nesse caso também existam barreiras legais a serem transpostas. A ASSESOAR trabalha desde 1988 com um fundo de crédito rotativo de captação de recursos e reinvestimento nos projetos que acompanha. Esses fundos vão se transformando em cooperativas de crédito e apresentam-se como uma alternativa de custeio, com todo o recurso captado sendo aplicado na própria região.

Além disso, a ASSESOAR aponta a formação como fator de mudança urgente para o desenvolvimento com base nos novos conceitos. A orientação do uso de venenos na produção com a existência de programas oficiais de incentivo tem que ser alterada. A associação propõe o deslocamento do eixo da formação profissional e desenvolve programas de formação em produção orgânica, trabalhando, inclusive, com a descontaminação dos terrenos e a orientação pedagógica e tecnológica para vencer esse desafio. Segundo seu representante, estão caminhando para a certificação dos produtos orgânicos para agricultores e grupos, com normas e acompanhamento da produção.

Os membros da ASSESOAR entendem que, para alterar o curso do desenvolvimento, balizado hoje pela lógica da produção e do mercado, excluindo a maior parte dos agricultores, é necessária uma mudança na base educacional. Os projetos que apontam para outro modelo de desenvolvimento exigem uma reconversão tecnológica e, portanto, uma independência dos envolvidos em sua capacidade de auto-informar-se e de elaborar projetos viáveis, o que demanda um quadro diferente no que se refere à educação dessa população.

Para isso, trabalham uma articulação com a universidade e as secretarias municipais da região, visando deslocar os rumos da educação para uma atuação voltada para metodologias, currículos e formação dos professores que pensem a participação das famílias na construção de projetos de vida com enfoque na realidade local. O entendimento é o de que não adianta ocorrer uma reciclagem tecnológica, sem antes haver a garantia de projetos claros de vida com base na leitura da realidade e das possibilidades de futuro, para o que são pensadas formas solidárias de busca de

conhecimento e de acesso a ele através da organização, o que levaria os agricultores a escapar de pacotes tecnológicos e da dependência, viabilizando sua inclusão social através de uma formação integral.

Ainda nesse campo, estão sendo trabalhadas as escolas comunitárias de agricultores juntamente com a universidade, com o objetivo de ampliar o nível de formação básica e regulamentar no nível médio, com metodologia que fortalece a cooperação e os conteúdos de formação integral, sendo cada vez mais envolvidas nesse processo as prefeituras e regionais de saúde.

À exposição da ASSESOAR convém relacionar a do representante da Cooperativa Central dos Assentados do Paraná (CCA), uma vez que há uma estreita relação entre as propostas de ambas entidades. A CCA surgiu da importância da organização dos agricultores nos assentamentos rurais, da necessidade de estímulo aos agricultores e de assistência técnica. As bases do trabalho da entidade são também a identificação de produtos característicos de cada região e a orientação e produção com viabilidade de mercado. Para tanto, procura manter assistência técnica nas áreas de agronomia, gerenciamento administrativo e de mercado e articulação com organizações afins (para mais detalhes, consultar Brasil, MCT, 1998c).

A política do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), ao qual a CCA se vincula, tem sido a de estimular a cooperação agrícola em vários níveis, sendo o objetivo maior a coletivização do processo agropecuário em todos os seus estágios. O palestrante da CCA reconheceu, entretanto, que, vindos da tradição de trabalho individual na terra, o estabelecimento do trabalho coletivizado exige grande preparo e é importante que sejam respeitadas as diversas formas e níveis de propostas e ações desenvolvidos pelos assentados. Até o momento, cerca de 80% dos assentados estão vinculados às cooperativas regionais existentes.

A CCA tem procurado desenvolver trabalhos observando aspectos da participação, gerenciamento da produção e direção coletiva da cooperativa, além de realizar investimentos em agroindústrias, outras formas de beneficiamento dos produtos dos assentamentos e na comercialização. Com recursos bastante limitados, insuficientes para os objetivos de produção, industrialização para agregação de valor, busca de mais qualidade e redução de custo, a organização dos assentados em cooperativas tem, contudo, gerado bons resultados. Por exemplo, foram citadas algumas atividades como a industrialização de produtos da suinocultura, arroz pré-germinado com tecnologia sofisticada, beneficiamento de erva mate produzida organicamente (o que também é feito com legumes e verduras), industrialização de diversos subprodutos do leite e cana-de-açúcar, beneficiamento de lã de ovelhas, cobertores etc. Foi citada ainda a produção de frango caipira, na mesma linha da apresentada pelo representante da

ASSESOAR, e outras atividades, além das tipicamente agropecuárias, como a criação de uma malharia.

Na discussão sobre as tecnologias necessárias à melhoria da qualidade dos produtos e a outros fatores exigidos pelo mercado, a CCA reconhece a existência de tecnologias já desenvolvidas, mas aponta a falta de adequação às diferentes realidades sociais e regionais. Também aqui foi abordada a questão do tipo de desenvolvimento para o qual se dirige o trabalho desses agricultores, qual seja, aquele que se baseia na descentralização da agricultura e apoio crescente, pois que apresenta amplas possibilidades de criação de empregos, valorização do trabalho e da pequena produção, em detrimento do foco em grandes estruturas, nos grandes centros comerciais e industriais, de caráter excludente. Portanto, a proposta é de desenvolvimento de tecnologias focadas em fatores regionais como alternativa efetiva para o país.

Esse desenvolvimento, que busca incluir segmentos de produtores no sistema sócio-econômico modificado, pressupõe, todavia, descentralização também de recursos, investimentos dirigidos ao interior e aos pequenos produtores e a possibilidade de criação de condições de vida diferenciadas, com relação aos grandes centros urbanos. Nessa proposta, considera-se o fato de que o processo industrial já não dá conta de criar empregos compatíveis com a demanda crescente. Ao contrário, a competitividade e a necessidade de substituir o homem pela máquina alimentam o processo de exclusão.

À questão da tecnologia associa-se a extrema importância da educação, como destacou o representante da ASSESOAR. Ou seja, para que esse projeto desenvolva-se e inclua cada vez mais agricultores de forma consciente e criativa, há que se superar as limitações provocadas pelo baixo grau de instrução desse público, que, muitas vezes, sequer sabe ler. A questão educacional aqui também está representada por uma proposta nova, baseada no princípio da cooperação, na ruptura com o individualismo e na percepção de que a cooperação é essencial, somada a um processo de capacitação e formação para o trabalho voltado à realidade de cada grupo, para a valorização do meio em que vivem e do que fazem. Já há uma proposta de método pedagógico adequado à realidade dos agricultores assentados, que encontra dificuldade na limitação dos profissionais, existindo o entendimento de que precisam passar por reciclagem, o que certamente exige uma revisão no atual sistema educacional.

No *workshop* de Fortaleza, a representante do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) apresentou um novo enfoque adotado pela instituição, a partir da implementação do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), cujo objetivo principal seria o de atender ao micro e pequeno produtor, como forma de promover o desenvolvimento e

desconcentrar o crédito. Essa política mais recente estaria gerando empregos, induzindo ao uso de novas tecnologias, aproveitando boas tecnologias já existentes e, ao mesmo tempo, promovendo o desenvolvimento e a competitividade das empresas (para mais detalhes, consultar Brasil, MCT, 1998b).

Segundo sua representante, o BNB acredita ser um diferencial da sua atuação a busca de uma visão integradora de desenvolvimento local, o que tem levado o banco a atuar diretamente nos municípios e a formular programas, a partir das necessidades e potencialidades locais, com a participação dos beneficiários, numa ação integrada de capacitação, gestão e assessoria. Os debates subseqüentes indicaram um reconhecimento do aumento da capilaridade do banco, mas houve questionamentos quanto à política de juros e às ações de capacitação, que seriam pontuais e não integradoras, entre outras questões que trazem embutida uma demanda pela democratização efetiva das suas ações junto aos pequenos produtores da região.

Também participando desse *workshop*, o representante da Associação dos Produtores Agrícolas de Valente (APAEB) abordou a organização de trabalhadores rurais, visando à convivência com a seca, à permanência dos agricultores na região e à busca de melhores condições de vida. Sendo a cultura do sisal responsável por cerca de 90% da economia local, a entidade desenvolve atividades na área da produção, comercialização, nos aspectos de organização dos produtores, na questão da capacitação etc. Um primeiro objetivo girou em torno da necessidade de eliminar os intermediários como forma de aumentar o retorno financeiro da produção e do beneficiamento da fibra aos produtores. A entidade também atua na questão educacional dos associados, somando ao currículo formal matérias adaptadas à realidade local, como conservação dos solos, cooperativismo, entre outras, e oferece assistência técnica agropecuária (para mais detalhes, consultar Brasil, MCT, 1998b).

O importante a se destacar nessa experiência, que muito tem em comum com os projetos da ASSESOAR e da CCA, é a preocupação que a APAEB demonstrou ter com a tecnologia para industrialização da fibra do sisal, que seria capaz de desencadear um processo de desenvolvimento sócio-econômico dos agricultores envolvidos com a cultura, desde o aperfeiçoamento do processo produtivo até a exportação de produtos industrializados, como tapetes e carpetes, passando pela formação de uma área própria de pesquisa de aproveitamento do produto (para fazer frente à ausência de pesquisa oficial), abrangendo ainda a capacitação dos agricultores, a geração de energia solar e um programa de reflorestamento.

A palestra do representante da APAEB foi extensa na abordagem das dificuldades enfrentadas por seus associados quanto à escassez de

crédito, ao processo de exportação, cobrança de altos impostos e encargos, destacando também o aspecto cultural, já que a população local não estava familiarizada com o trabalho industrial e teve que se capacitar e adaptar para poder desenvolvê-lo. Entretanto, a experiência mostra a possibilidade de geração de empregos e de diversificação da produção com culturas resistentes à seca como garantia de recomposição da renda, de forma sazonal, inclusive, e de diversificação dos próprios produtos do sisal, além do processo de capacitação e de organização inerente ao trabalho desenvolvido com a entidade há 20 anos.

A APAEB é, seguramente, um exemplo de trabalho comunitário bem-sucedido, não só por ter recebido prêmios internacionais, mas também porque conseguiu impor-se numa região com perfil político clientelista e pouco inclinado a apoiar experiências de independência e crescimento da pequena agricultura, conforme assinalou o palestrante, por promover a geração de emprego e a distribuição de renda, com melhoria das condições de vida de toda uma região, com desenvolvimento de tecnologia de produção, beneficiamento e industrialização, praticamente sem qualquer apoio oficial, chegando à exportação de produtos altamente sofisticados em comparação ao que era obtido da produção de sisal há vinte anos por esses mesmos produtores.

A experiência é ainda mais rica, assim como o são as da ASSESOAR e da CCA, e mostram o vigor de segmentos produtivos com conhecimento e experiência de organização para serem alvo de ações com vistas à viabilização econômica e social de seus projetos.

4 CONCLUSÃO

Tendo como problemática geral o desemprego, a perda de renda e a exclusão absoluta de grande número de segmentos produtivos, envolvendo um enorme contingente da população, a questão regional brasileira remete a um sem número de questionamentos e propostas, principalmente por ligar-se diretamente a reflexões quanto às políticas nacionais e à forma de inserção do Brasil no processo de internacionalização da economia.

Ao procurar recuperar os conteúdos expostos e debatidos nos *workshops* realizados no âmbito da subcomissão Tecnologia, Emprego e Educação (PACTI), como se fez ao longo deste texto, algumas questões podem ser lembradas para servirem de objeto de investigação, análise e equacionamento.

Em primeiro lugar, observa-se, na discussão em torno do processo global de internacionalização da economia, a identificação, por parte de alguns analistas, de que o tipo de inserção do Brasil e de seus parceiros classificados como "emergentes" nesse processo tem-se caracterizado por um perfil dependente, o que vem provocando alterações pouco favoráveis ao desenvolvimento, como a desindustrialização, a centralização de recursos em poucos deles, a criação de grupos fora desse círculo, destruição das pequenas empresas, aumento da desigualdade na distribuição de renda, desemprego e tantos outros problemas sociais, além da crescente distância entre a competitividade exigida e as possibilidades de evolução desses países.

Em segundo lugar, constatações dessa natureza têm levado a análises do tipo a que expressou o professor Henrique Rattner, da Faculdade de Economia e Administração (FEA), da Universidade de São Paulo (USP), na 51ª Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), qual seja, a defesa de que, dentro do movimento de capitais no mundo globalizado, a integração dos países na formação de blocos como o Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul) se dê "por baixo", segundo suas palavras, sem desestruturar as economias locais, com a participação de instituições comunitárias, ONGs e outros segmentos da sociedade, contemplando aspectos sociais e culturais, além dos econômicos, e com uma boa dose de solidariedade social.

Em terceiro lugar, é nesse contexto que se deve apresentar a afirmação de Carlos Américo Pacheco, de que alternativas pontuais de dinamismo voltadas para segmentos específicos da demanda doméstica, ou para o mercado exterior – questões a que se refere o texto e que defendem expositores citados – apresentam antes de tudo resultados limitados, em termos nacionais, ao mesmo tempo em que podem vir a reforçar a disputa entre os estados, em função da agressividade das políticas de atração de investimentos, que tenderiam a crescer. Entretanto, o mesmo autor lembra outro efeito desse eventual quadro de estímulo a projetos pontuais – o de que inversões de pequeno porte, em termos agregados, podem desempenhar, no nível micro-regional, funções como sustentação da renda, do emprego e até mesmo das finanças públicas (Pacheco, 1998).

Todo o quadro desenhado para o Brasil no processo de internacionalização da economia e de inserção nos blocos econômicos que se formam, ao que se associam a prolongada crise e ausência de políticas governamentais de âmbito nacional, parece indicar que as diferenciações inter e intra-regionais serão alimentadas, o que exigiria movimentos de compensação dos desequilíbrios e revigoramento, ou sementeira, de nexos econômicos solidários entre as regiões. Isso certamente teria como condicionante uma atuação mais vigorosa do Estado, no que diz respeito a

aspectos abordados por palestrantes citados ao longo deste texto, como investimentos em infra-estrutura e articulação política entre os segmentos da sociedade, em função de um desenvolvimento econômico e social nacional de cunho novo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DIEESE/CESIT. *Desenvolvimento tecnológico, atividades econômicas e mercado de trabalho nos espaços regionais brasileiros*: projeto de pesquisa e formação técnica DIEESE/CESIT ao MCT e Programa de Competitividade e Difusão Tecnológica – CNPq. São Paulo, mar./1999. Paginação irregular.
- BRASIL. MCT-SETEC, PACTI. *Inter-relação entre tecnologia, emprego e educação no âmbito nacional e regional*: conceitos, experiências e desafios. São Paulo, 1997. (Edição do *workshop* de Rio de Janeiro).
- _____. _____. São Paulo, 1998a. (Edição do *workshop* de Belém).
- _____. _____. São Paulo, 1998b. (Edição do *workshop* de Fortaleza).
- _____. _____. São Paulo, 1998c. (Edição do *workshop* de Curitiba).
- _____. _____. São Paulo, 1998d. (Edição do *workshop* de São Paulo).
- CANO, Wilson. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1995*. Campinas : IE/UNICAMP, 1998.
- PACHECO, C. Américo. *Fragmentação da nação*. Campinas : IE/Unicamp, 1998.
- SMITH, Neil. *Desenvolvimento desigual: natureza, capital e a produção de espaço*. Rio de Janeiro : Bertrand Brasil, 1998.
- SUDENE, UFPE, IPEA. *Desigualdades regionais no desenvolvimento brasileiro*. Recife : SUDENE, 1984. v.1, v. 3-4.
- PACTI – Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria. *Tecnologia, emprego e educação: interfaces e propostas*. São Paulo : MCT, 1999.

A constituição das cooperativas no Nordeste brasileiro

Luciana Marques Nogueira*
Regina Ikezaki**

RESUMO

Este artigo discute a forma de implantação de segmentos industriais nacionais e estrangeiros – calçadista e têxtil – no Ceará, buscando demonstrar que tal fenômeno remonta ao processo de globalização e reordenamento organizacional da produção. Nesse contexto, destaca-se a atuação do governo cearense que, em sua estratégia de geração de emprego e renda no estado, proporciona condições favoráveis ao estabelecimento dessas unidades.

A realocação espacial dessas plantas industriais visa ao rebaixamento dos custos com a mão-de-obra, através da constituição de **cooperativas de trabalho**, as quais funcionam como mecanismos de precarização das relações de produção, maximizando as vantagens dos empresários na utilização de força de trabalho abundante e barata na região. O texto apresenta as denúncias da Pastoral Operária da Arquidiocese de Fortaleza e do movimento sindical quanto ao modo de organização dessas cooperativas, que se distanciam das propostas de autonomia e participação inerentes às atividades de cunho associativista.

* Graduada em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP), estagiária da subcomissão Tecnologia, Emprego e Educação do Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria (PACTI) do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), e bolsista CNPq ITI-1A (1997-99), no Escritório Nacional (EN) do DIEESE. E-mail: lmnog@zaz.com.br

** Graduada em Ciências Sociais pela USP, estagiária da subcomissão Tecnologia, Emprego e Educação do PACTI, MCT, e bolsista CNPq ITI-1A (1998-99), no DIEESE-EN. E-mail: ikezaki@uol.com.br

1 INTRODUÇÃO

Ao longo da década de 1990 evidenciam-se alterações na configuração e organização da atividade econômica brasileira, decorrentes das condições criadas pela adoção de inovações tecnológicas e gerenciais no país, as quais têm promovido transformações na relação capital-trabalho, afetando o cerne do processo produtivo. Nesse contexto, verifica-se, entre outros fenômenos, a redução do emprego, a intensificação do trabalho, mudanças nas formas de contratação, expansão das ocupações precarizadas, internacionalização de setores econômicos e o debate sobre o atual papel dos sindicatos.

É importante observar que os efeitos desse reordenamento da base produtiva nacional assumem contornos específicos nos diferentes espaços geográficos, o que se deve à dinâmica econômica local, de maneira que se torna necessário focalizar a atuação de tal condicionante para o entendimento do comportamento do mercado e das relações de trabalho no âmbito regional. Diante dessa perspectiva, este artigo discute a forma de implantação de grandes empresas industriais nacionais e algumas estrangeiras – dos segmentos calçadista e têxtil – no estado do Ceará, procurando demonstrar a interface desse fenômeno com o processo de reordenamento organizacional e espacial da produção, frente aos novos padrões competitivos internacionais.

Na região Nordeste, o governo do Ceará desponta como referência de política na atração de investimentos industriais, o que se deve à sua denominada estratégia de geração de emprego e renda no estado que, em parceria com prefeituras, órgãos patronais e empresários, traduz-se pelo estabelecimento de fábricas através do sistema de cooperativas de trabalhadores em vários municípios. A estruturação dessas unidades de produção, que funcionam como meras subcontratadas e espaços de grande ingerência pelas empresas, constituem dispositivos de rebaixamento de custos da mão-de-obra, apresentando-se como modelo de flexibilização do trabalho, o que, somado aos incentivos fiscais, fornecimento de infra-estrutura e às facilidades de empréstimos junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Banco do Nordeste do Brasil (BNB) tornam o estado extremamente vantajoso para a instalação de empresas que utilizam trabalho intensivo.

Nesse sentido, o texto aborda a postura da Pastoral Operária da Arquidiocese de Fortaleza e do movimento sindical, com a denúncia da emergência dessas cooperativas como mecanismos cujo objetivo é o de contornar a legislação trabalhista, maximizando as vantagens dos empresários no emprego da força de trabalho abundante e barata disponível na região.

As discussões que se seguem estão referenciadas nas apresentações e debates ocorridos no *workshop* realizado em Fortaleza, nos dias 25 e 26 de abril de 1998, no âmbito da subcomissão Tecnologia, Emprego e Educação, coordenada pelo DIEESE, e que integra o Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria (PACTI), promovido pelo Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT). Destaca-se aqui, especialmente, a exposição do coordenador do estudo desenvolvido pelo grupo interdisciplinar Pesquisa, Tecnologia e Trabalho, da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), intitulado "Reestruturação produtiva: impactos sócio-econômicos regionais", que contou com o apoio da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e CNPq, o qual objetiva analisar o processo de globalização na região Nordeste, diante da internacionalização da produção e dos mercados (Lima, 1997 e s.d.).

2 AS COOPERATIVAS DE TRABALHO

O que se convencionou tratar como a recente industrialização da região Nordeste, nos anos 90, constitui, em parte, produto da realocação espacial de determinadas plantas industriais, provenientes do Sul e Sudeste do país, bem como do exterior, o que remonta ao processo de globalização e reordenamento organizacional da produção, de maneira que tal deslocamento é movido por um conjunto de benefícios às empresas que se acomodam às exigências e características dos sistemas fabris em questão. De fato, os setores instalados na região – têxtil, vestuário e calçados – são os que utilizam trabalho intensivo, mesmo a despeito das inovações tecnológicas, conseguindo absorver uma mão-de-obra pouco escolarizada e sem qualificação profissional.

O Nordeste constitui um pólo de interesse para esses investimentos industriais, pois tais setores, mediante a abertura do mercado brasileiro ao comércio internacional, passaram a sofrer concorrência com a produção asiática, que apresenta menores custos de fabricação, e, conseqüentemente, melhores preços dos produtos que comercializa, de maneira que a abundância de uma força de trabalho barata e substituível na região, somada a outras facilidades, tornam a localidade extremamente atrativa para a implantação dessas unidades. Assim, ao reestruturarem a produção, mobilizando-se espacialmente, essas empresas buscam o rebaixamento de custos com a mão-de-obra e executam tal empreitada através de uma forma distinta de terceirização: **as cooperativas de trabalho**, as quais são induzidas por uma parceria entre a empresa, governos estaduais e prefeituras locais, constituindo-se como um mecanismo de flexibilização da produção.

O argumento comumente utilizado pelos empresários para sustentar a tese de que o país perde em competitividade internacional está alicerçado no que se convencionou chamar de "Custo Brasil", atribuído à quantidade de encargos sociais na folha de pagamentos, o que encareceria o custo da mão-de-obra. Rebaixar o "Custo Brasil" seria, portanto, um dos objetivos das empresas ao reestruturarem a produção.

O conceito de encargos sociais é objeto de muita controvérsia, na dependência dos critérios utilizados para defini-los. Destacam-se duas concepções distintas relativas à proporção dos encargos sociais sobre os salários.

A posição amplamente aceita pelos empresários e por alguns círculos acadêmicos estima que os encargos trabalhistas são superiores a 100% da folha de pagamentos; outra vertente, sustentada pelo DIEESE, calcula que os encargos sociais pagos pelas empresas correspondem a 25,1% da remuneração total recebida pelo trabalhador.

A primeira vertente considera como

"salário apenas a remuneração pelo denominado tempo efetivamente trabalhado, excluindo a parte da remuneração relativa ao repouso semanal remunerado, às férias remuneradas, ao adicional de 1/3 sobre o valor das férias, aos feriados, ao 13º salário, aviso prévio em caso de demissão por iniciativa do empregador, às despesas de rescisão contratual (equivalentes à multa sobre o saldo do FGTS) e à parcela do auxílio-enfermidade custeada pelo empregador, os três últimos calculados com base em uma média de incidência sobre o total de empregados" (DIEESE, 1997, p. 9).

Ainda para o empresariado, as obrigações sociais recolhidas diretamente da folha de pagamento – Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), salário-educação, seguro de acidentes do trabalho, contribuições repassadas ao Serviço Social da Indústria (SESI), Serviço Social do Comércio (SESC), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e Serviço Brasileiro de Apoio às Micros e Pequenas Empresas (SEBRAE) –, também comporiam tais encargos.

Por outro lado, o DIEESE entende o salário como "remuneração total recebida integral e diretamente pelo trabalhador, como contraprestação pelo seu serviço ao empregador", ou seja, faz parte dessa remuneração "o salário contratual recebido mensalmente, inclusive as férias, o salário recebido a cada ano – 13º salário e 1/3 de férias e o salário recebido eventualmente (FGTS e verbas rescisórias)" (DIEESE, 1997, p. 8). Os encargos sociais sobre a folha referem-se apenas "às contribuições sociais

pagas pelas empresas como parte do custo total do trabalho, não revertidos em benefício direto e integral do trabalhador" (DIEESE, 1997, p. 9).

No que se refere à competitividade e à alegada desvantagem das empresas brasileiras no cenário internacional e nacional "a comparação relevante, em termos de custo de mão-de-obra, é exatamente o custo monetário total do trabalho" (DIEESE, 1997, p. 25). Aqueles que defendem os encargos como obstáculos à atividade econômica sustentam que há uma relação direta entre os altos encargos e o conseqüente custo do trabalho. Entretanto, sabe-se que o custo da hora de trabalho no Brasil é dos mais baixos do mundo, US\$ 2,68, superando apenas o México, com US\$ 2,41, e alguns países asiáticos e do Leste europeu (DIEESE, 1997).

O deslocamento espacial das plantas industriais para o Nordeste tem como estratégia o rebaixamento do "Custo Brasil", que seria responsável, segundo o empresariado, pela perda de fôlego da indústria nacional, especificamente do setor vestuário, calçadista e têxtil, frente à disputa internacional com a competição de produtos importados, mais baratos e de melhor qualidade. Para isso, a organização de cooperativas de trabalhadores reduz os custos de produção, mas, ao mesmo tempo, torna precárias as relações de trabalho.

A peculiaridade, bem como as vantagens advindas da constituição dessas cooperativas, podem ser melhor entendidas se forem examinadas no contexto da atuação do Ceará que, desde os anos 80, visava à interiorização do desenvolvimento, através dos privilégios concedidos para a instalação de fábricas nos municípios do estado. Dessa forma, o Ceará abrigou, em 1994, as primeiras experiências cooperativistas desse tipo no Nordeste, na localidade denominada Maciço do Baturité (a 45 quilômetros de Fortaleza), onde se instalou um grupo procedente de Taiwan, composto por fábricas de confecção, máquinas de costura, motores e gelatina comestível. A partir de 1996, começaram a implantar-se, também no interior, cooperativas vinculadas a indústrias calçadistas do Sul e Sudeste do País.

A possibilidade de estruturação dessas cooperativas deve-se à proposição do parágrafo único do artigo 442 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que estabeleceu, a partir da Constituição de 1988, que "qualquer que seja o ramo de atividade da sociedade cooperativa, não existe vínculo empregatício entre ele e seus associados, nem entre estes e os tomadores de serviço daquela", de maneira que essas empresas, ao induzirem a organização dessas cooperativas, reduzem enormemente os custos com a mão-de-obra, uma vez que não precisam pagar direitos trabalhistas, como férias, 13º salário, descanso semanal remunerado, FGTS, nem benefícios sociais, como Previdência Social e seguro-saúde.

Assim, na condição de trabalhadores autônomos, os integrantes das cooperativas devem recolher por sua conta a contribuição ao INSS e

também constituir um fundo (o que nem sempre ocorre) que garanta benefícios como férias, licenças e retirada de 13º salário, situação que, somada à dependência direta das cooperativas como subcontratadas, à mercê das encomendas irregulares das fábricas, ocasiona períodos em que os ganhos de seus "membros" podem ficar abaixo de um salário mínimo, condicionando à extensão da jornada de trabalho a demandas não sistemáticas. A estruturação dessas cooperativas configura um instrumento extremamente vantajoso para as empresas, que detêm total controle sobre a produção, determinando também os estatutos internos e as regras sobre a gestão de seus componentes, de modo que tais unidades constituem meras seções de fábricas, descoladas, contudo, dos encargos relativos à utilização própria da mão-de-obra intensiva.

A forma de organização dessas cooperativas distancia-se, assim, das propostas de autonomia dos trabalhadores previstas por essa atividade associativista, funcionando como um veículo de intensificação do trabalho e redução dos direitos sociais, de modo que a implantação dessas unidades em municípios fora das capitais do Nordeste, onde praticamente inexistem possibilidades de emprego e geração de renda, focaliza uma força de trabalho abundante, barata, sem tradição operária e facilmente moldável às necessidades da produção. Nesse contexto, o discurso cooperativista atua como motor de adesão subordinada aos rígidos e autoritários padrões de trabalho concebidos pelas fábricas, como será discutido adiante, pulverizando a proletarização dessa massa de indivíduos sob o manto de uma sociabilidade democrática e participativa, própria das tarefas de cunho associativista.

Nesse sentido, a emergência da industrialização do Nordeste decorre da reelaboração de um modelo de organização do trabalho, empreendida pelo capital, o qual consegue eficiente e legalmente esquivar-se da legislação trabalhista, garantindo, assim, a manutenção de sua lógica interna: ampliação do lucro, concorrência e elevação da produtividade frente aos ditames econômicos vigentes. O que nos remete ao debate sobre o atual padrão de estruturação das relações de trabalho, no qual as exigências de flexibilização integram o discurso sobre a rigidez dos encargos sociais que supostamente engessariam a competitividade das empresas brasileiras diante dos parâmetros internacionais de produção.

Assim, perante as condições impostas pelo capital reestruturado, as quais apontam para a crescente deterioração das relações de trabalho, o movimento sindical enfrenta o desafio de reinserir-se como uma força mediadora capaz de assegurar a preservação e ampliação dos direitos sociais no esteio das novas formas de contratação e diminuição da participação do emprego industrial na dinâmica econômica.

3 COOPERATIVAS COMO SOLUÇÃO?

A Pastoral Operária da Arquidiocese de Fortaleza e o movimento sindical da região contestam a política de industrialização posta em prática pelo governo estadual, que, sem planejamento prévio, concede uma série de incentivos para a instalação das empresas, sendo que muitas delas migram para outros estados após o período de vencimento de privilégios fiscais. As duas entidades têm promovido discussões acerca da forma de implantação dessas cooperativas, sendo que a Pastoral realizou, nos últimos anos, algumas visitas a essas unidades, instaladas no interior do estado do Ceará, o que permitiu tornar públicas as reais condições vividas por esses trabalhadores.

Nesse sentido, é importante salientar que aquelas duas entidades posicionam-se a favor de uma política de industrialização, mas desde que seja dimensionada de acordo com os preceitos e normas legais, de maneira que o debate se estrutura em torno da regularização dessas cooperativas para que funcionem como rege o estatuto legítimo do cooperativismo, ou que seja cumprido o direito de assinatura da carteira de trabalho desses trabalhadores como empregados assalariados.

O movimento sindical, representado pelo Sindicato dos Comerciantes, presente ao *workshop* de Fortaleza, condenou a atitude do governo do Ceará com a montagem do que classifica de "falsas cooperativas". Ele citou o exemplo das cooperativas já instaladas no Ceará, como empresas que fecham no Sul do país, e que para lá se deslocam com incentivos do governo estadual, que constrói e dá todo o espaço físico e paga dois meses de salários para o pessoal como forma de treinamento, ou seja, dá tudo para esses empresários se instalarem como se fossem cooperativas. O movimento sindical considera que essas cooperativas não têm gerado emprego, mas aumentam a exploração, funcionando basicamente conforme as exigências de demandas intermitentes.

A responsabilidade por esse quadro é atribuída ao Estado, que fornece a infra-estrutura de instalação, isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), na aquisição de máquinas, equipamentos, insumos e realização de cursos de treinamento aos trabalhadores que integrarão essas cooperativas, de forma que a contrapartida dos empresários se estrutura em torno da direção e supervisão da produção.

Para o representante do Sindicato dos Petroleiros Químicos e Petroquímicos da Bahia, também presente ao *workshop* de Fortaleza, é necessário distinguir a cooperativa de produção – em que a produção é dividida de forma equitativa entre aqueles que produziram – da cooperativa de mão-de-obra, que tem funcionado como uma empresa, repassando uma ínfima parte da arrecadação sob a forma de salário para os trabalhadores.

As cooperativas são muito cobiçadas pelas prefeituras que passam a bancar praticamente todas as suas despesas. Há uma ampla defesa das cooperativas como uma das formas de se criar empregos em municípios que não têm muitas perspectivas econômicas. Isso provocaria nessas áreas, onde a miséria é muito grande, um aumento de consumo, um processo de inserção da população local no mercado de bens e serviços. Portanto, o problema da precarização do emprego não vem sendo colocado, pois a situação anterior às cooperativas seria caracterizada pela falta de emprego.

No que se refere às condições de trabalho, as instalações das cooperativas são galpões insalubres e os equipamentos de segurança, quando oferecidos pelas empresas, em número insuficiente para atender a todos os trabalhadores, expondo muitos deles ao contato com produtos químicos – como cola, solventes, entre outros –, acarretando constantes acidentes de trabalho, inclusive problemas pulmonares crônicos.

Embora não possam ser considerados trabalhadores assalariados pelo estatuto do cooperativismo, os trabalhadores batem cartão de ponto e chegam a trabalhar mais de 12 horas por dia, quando a produção está ameaçada, sem, no entanto, receberem nenhum adicional. No caso de falta ao trabalho, o dia é descontado do pagamento, mesmo com a apresentação de atestado médico, que serve apenas para justificar a ausência ao trabalho. É importante observar que a mão-de-obra especializada, como gerentes, supervisores da produção, chamados genericamente de “gaúchos”, são funcionários que possuem carteira de trabalho assinada, mantendo o controle restrito da empresa matriz sobre essas unidades.

4 CONCLUSÃO

Essas denúncias, recolhidas pela Pastoral Operária e discutidas também pelo movimento sindical, ressaltam a maneira pela qual, no processo de industrialização do Nordeste, a mão-de-obra abundante, barata e sem tradição operária é subcontratada através de cooperativas criadas numa ação conjunta do governo estadual, com as prefeituras e a iniciativa privada, mostrando como a forma de cooperativismo estruturada em várias localidades da região está em desacordo com os princípios que regem a lei das cooperativas, visto que não há a adesão e participação consciente dos trabalhadores como membros dessa forma de organização do trabalho.

O caráter perverso de tal empreendimento pode ser verificado pelo fato de que os trabalhadores tornam-se “fontes potencializadas de auto-exploração”, na medida que o pagamento que recebem está vinculado à

quantidade de mercadorias que são capazes de produzir. Além disso, há o agravante de que o regimento interno dessas cooperativas (elaborado sob a influência da empresa contratante de seus serviços) esteja em desacordo com as normas e direitos dos trabalhadores, que não podem ser contestados, devido à condição desses membros como trabalhadores autônomos. Assim, essas cooperativas, disputadas pelos governos estaduais e municipais dos estados nordestinos, ao funcionar como modelo de terceirização e flexibilização, escamoteiam a situação da grave desregulamentação e precarização das relações de trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. MCT-SETEC, PACTI. *Inter-relação entre tecnologia, emprego e educação no âmbito nacional e regional: conceitos, experiências e desafios*. São Paulo, 1998. (Edição do workshop de Fortaleza).
- DIEESE. *Encargos sociais no Brasil: conceitos, magnitudes e reflexos no emprego*. São Paulo, 1997. (Pesquisa DIEESE, 12).
- LIMA, Jacob Carlos. *Novas formas, velhos conteúdos: diversidade produtiva e emprego precário na indústria do vestuário*. João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, [s.d.]. (mimeo).
- _____. *Negócios da China: a nova industrialização no Nordeste*. João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 1997. (mimeo).
- PASTORAL OPERÁRIA DO CEARÁ. *A fraude das “cooperativas” do Estado do Ceará*. Fortaleza, [s.d.]. (mimeo).
- _____. *Cooperativismo: verdades e mentiras*. Fortaleza, 1998. (mimeo).

Desenvolvimento com justiça social: a outra face possível dos processos sócio-econômicos contemporâneos*

Célia Regina Congilio Borges**

RESUMO

A difusão tecnológica no Brasil resulta em processos contraditórios e desiguais, uma vez que potencialidades produtivas e imensas parcelas da população permanecem à margem das políticas de integração à economia nacional. Pretensamente homogeneizadoras, as articulações que envolvem os interesses predominantes desagregam e excluem. Políticas industriais capazes de corrigir essa tendência são possíveis e indicadas como propostas pela subcomissão Tecnologia, Emprego e Educação, do Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria (PACTI), do Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT).

* Este texto baseia-se nos *workshops* e documentos produzidos pela subcomissão Tecnologia Emprego e Educação, do PACTI, e na comunicação *Potencialidades regionais de desenvolvimento: alternativas e desafios*, apresentada pela autora na 51ª Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), realizada em Porto Alegre, em julho de 1999.

** Mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), consultora da subcomissão Tecnologia, Emprego e Educação, do Programa de Capacitação Tecnológica da Indústria (PACTI), do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), como bolsista DTI-7D (1997-99), e professora na Universidade Paulista (UNIP). E-mail: conborg@uol.com.br

1 INTRODUÇÃO

As reflexões expressas neste texto têm por base as exposições e debates que ocorreram em *workshops* realizados no Rio de Janeiro (1996) e em Belo Horizonte e São Paulo (1998). Esses eventos, assim como os demais realizados pela subcomissão Tecnologia Emprego e Educação, do Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria (PACTI), do MCT¹, tiveram como tema a **inter-relação entre tecnologia, emprego e educação no âmbito nacional e regional: conceitos, experiências e desafios**.

Tomando por base o mapeamento de estudos e experiências regionais com interface entre tecnologia, emprego e educação, foram realizados vários *workshops* (em Belém, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba, Fortaleza e Brasília) com a participação de diversos representantes locais (empresários, sindicalistas, e membros do governo, de universidades e ONGs). Os eventos tiveram como perspectiva debater os impactos da ordem econômica contemporânea sobre as regiões e, principalmente, subsidiar a subcomissão em sua tarefa básica: elaborar propostas de políticas públicas e industriais capazes de reverter, no Brasil, os efeitos sociais da acirrada concorrência no mercado mundial.

Tendo em vista refletir sobre a grande heterogeneidade nas formas de produção e nas relações de trabalho praticadas em diferentes localidades e considerando as potencialidades econômicas regionais brasileiras, à revelia do determinismo globalizante, serão tratadas aqui questões pontuais, que possam apresentar algumas características dos processos econômicos, políticos e sociais debatidas nos locais onde foram realizados os *workshops* destacados neste texto.

1. A subcomissão Tecnologia Emprego e Educação é parte do PACTI. Trata-se de um fórum multipartite, do qual fazem parte representantes do Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério da Indústria, Comércio e Turismo; Ministério da Educação e Cultura; Fórum dos Secretários de Estado de Ciência e Tecnologia, da Indústria e Comércio e do Trabalho; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); CNPq; Financiadora de Estudos e Projetos (Finep); DIEESE; Central Única dos Trabalhadores (CUT); Força Sindical; Confederação Nacional da Indústria (CNI); Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae); Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI)/Centro Internacional de Estudos do Trabalho (CIET) e Fundação Dom Cabral. O DIEESE coordena os trabalhos da subcomissão e o MCT/Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico (Setec) é o responsável pela secretaria executiva.

2 A DIVISÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO E OS PROCESSOS SÓCIO-ECONÔMICOS CONTEMPORÂNEOS

Antes da abordagem das questões específicas, serão tecidos alguns comentários de ordem geral, uma vez que os fenômenos regionais, de acordo com diagnósticos de forte consenso nos eventos, resultam de uma articulação mais ampla relacionada diretamente com as políticas que configuram os cenários internacionais. Diante dessas políticas, os países, com diferentes especificidades, têm buscado sob formas variadas sua inserção nos padrões atuais de concorrência mundial. As políticas em curso resultam de um conjunto de ações que acarretam mudanças na divisão internacional do trabalho, agora não mais baseada essencialmente na exploração de vantagens comparativas clássicas, como o custo da mão-de-obra e na potencialidade dos recursos naturais, mas combinando essas formas com transferências seletivas de recursos tecnológicos.

Os processos gerados pela divisão internacional do trabalho promovem extremas desigualdades entre e intra-regiões e, em se tratando dos impactos mais recentes sobre o Brasil, a difusão tecnológica atual aprofunda as condições contraditórias e desiguais geradas em processos anteriores de desenvolvimento. Tem sido reiterada com muito vigor a marginalização de potencialidades produtivas regionais, o que intensifica a exclusão de imensas parcelas da população das políticas de integração à economia nacional.

Inseridos no atual padrão da "globalização", constituída, em primeira instância, desde o século XV, com a expansão do comércio ultramarino e a conquista, colonização e exploração dos países da Ásia, África e do continente americano, os métodos atuais intensificam o entrelaçamento das políticas econômicas mundiais praticadas com peculiaridades próprias em cada período, conforme os diferentes ciclos que constituem os processos de acumulação (Borges, 1999).

Historicamente, a "globalização" tem ciclos de maiores e menores impulsos e dessa dinâmica resultaram os agrupamentos regionais hegemônicos atuais, constituindo a chamada tríade composta pelos Estados Unidos, Comunidade Européia (CE) e o bloco asiático, este sob o comando do Japão. Nesse contexto, pode-se afirmar que "globalização" é um fenômeno que combina, de forma paradoxal, a competição de mercado com a predominância de grupos economicamente fortes, com a colaboração entre eles para a ampliação e exploração conjunta desse mercado. Essa combinação resulta em intenso comércio internacional e diferentes processos sócio-políticos que, ao contrário do sugerido pela conotação

dada ao termo, não conduz países indistintamente a uma possível integração à pretensa ordem mundial. Cunhadas como homogeneizadoras, as articulações que envolvem os interesses predominantes desagregam e excluem, gerando processos desiguais de desenvolvimento, seja nas áreas urbanas, rurais, regionais e internacionais.

Portanto, deve-se considerar que os estudos sobre os diferentes processos produtivos regionais implicam em refletir também sobre a ofensiva atual da dinâmica capitalista e, particularmente, como ela rebate na organização social e política do espaço territorial brasileiro. Devem ser evidenciados os impactos da ordem econômica contemporânea sobre os espaços regionais diante de políticas de desenvolvimento que têm como horizonte as determinações de um mercado mundial historicamente hegemônico. Mantendo, no discurso, os apelos de integração a uma "ordem global", vigoram políticas que deixam à margem de qualquer possibilidade de sobrevivência, em condições mínimas de dignidade, populações inteiras nos diferentes espaços regionais do planeta.

Dessa forma, identificar a "globalização" com fenômenos decorrentes de inovações tecnológicas recentes que incrementaram a concorrência mundial e mudaram as feições das relações entre capital e trabalho é muito pouco, pois sempre é bom lembrar que ela está associada a diferentes formas da velha, e sempre atualizada, internacionalização da economia.

Com a crise capitalista dos anos 70, um novo reagrupamento de países (Inglaterra e França enfraquecidas deram lugar ao Japão e Alemanha, tendo os Estados Unidos no comando desde a II Guerra Mundial) impulsionou mudanças na divisão internacional do trabalho. Essas mudanças tiveram como pressupostos o estabelecimento de novas regras nas transações comerciais, de forma a favorecer esse reordenamento, e o incremento nos fatores de produtividade, como forma de deter a crise em curso.

O primeiro efeito dessa crise foi o acirramento da disputa concorrencial entre os países e as empresas para ampliar seus espaços de mercado, empreendendo-se, assim, mais um furioso combate entre potências, tendo como meta a ampliação dos lucros. Práticas simultâneas no campo institucional e nos setores produtivos levaram à constituição de uma nova ordem econômica com políticas regressivas em relação às conquistas sociais que precederam esse período.

Pode-se detectar pelo menos duas grandes áreas de interface sobre as quais essas mudanças atuam, caracterizando, assim, as feições dos processos atuais:

2.1 No plano institucional

Muito embora a atual União Européia (EU) tenha origem na criação da Comunidade Econômica Européia (CEE), em 1957, somente nos anos 90 passam a tomar forma associações mais sistemáticas entre os países que constituem os chamados blocos econômicos, cujos tratados estabelecem relações comerciais privilegiadas entre si e uma atuação conjunta no mercado internacional.

Essas formações forçaram a criação de zonas de livre comércio que levaram à substituição do antigo Acordo Geral de Tarifas e Comércio (General Agreement Trade and Tariffs, GATT, na sigla em inglês) pela atual Organização Mundial do Comércio (OMC). As ações desse organismo estão voltadas, predominantemente, para a redução de barreiras alfandegárias (direcionadas, principalmente, aos países de menor poder de barganha na política internacional), visando aumentar o volume do comércio, o que caracteriza um dos aspectos da mundialização atual do capital.

Outro aspecto institucional em curso é o que promove intensa reestruturação nas políticas de Estado, além da forte onda de privatizações de empresas que exigiram, para sua constituição, fortes investimentos estatais e foram criadas para atender surtos anteriores de desenvolvimento. Pode-se classificar, grosso modo, como principais características dos atuais processos de mundialização da economia:

- o acirramento da concorrência internacional;
- a perda das soberanias nacionais quanto à formulação das políticas de Estado, provocando abertura indiscriminada da economia, cortes nos gastos públicos, direcionamento dos recursos públicos aos setores da economia determinados pelos países hegemônicos;
- as alterações nas estruturas das sociedades – quanto maior o grau de dependência em relação às potências econômicas, maior o grau de desagregação social;
- o privilégio para a formação de monopólios pela fusão e incorporação de empresas, o que, no mínimo, contradiz a tese da livre concorrência como reguladora do mercado, preceito basilar do receituário neoliberal.

2.2 No plano das empresas

Os processos em curso de mundialização da economia têm sido acompanhados por imenso avanço nas tecnologias de informação, o que favorece a agilização das transações comerciais e financeiras. Isso facilita o

deslocamento das grandes corporações para países e, dentro deles, para as regiões que ofereçam maiores vantagens competitivas, tais como incentivos fiscais associados à mão-de-obra e matérias-primas com menores custos.

Um intenso desenvolvimento tecnológico ocorreu também na microeletrônica, na informática, na indústria química e na de novos materiais e compostos da biotecnologia, o que tem aumentado a distância dos países periféricos de uma mínima oportunidade da alardeada inserção nos padrões assumidos pela concorrência internacional. Essa condição evidencia-se, principalmente, se forem consideradas as formas anteriores assumidas pela divisão do trabalho e os processos deficientes que geraram no desenvolvimento de pesquisa e tecnologia nesses países.

Mudanças na divisão internacional do trabalho têm gerado processos de difusão tecnológica, que aprofundam disparidades regionais já demarcadas em períodos anteriores, provocando situações de inclusão/exclusão e precarização entre e intra-regiões que acentuam as consequências das políticas direcionadas pelo apelo de “inserção aos padrões de competitividade”, colocado pela necessidade da mundialização neoliberal.

Para dar respostas à acirrada concorrência internacional e também por exigências das novas tecnologias, as empresas promoveram reestruturações produtivas que, nas formas atuais, têm forte referencial no modelo japonês de organização e envolvem mudanças de ordem técnica e gerencial.

Se antes o controle era prerrogativa dos gerentes intermediários e cronometristas da produção, tal como o instituiu Frederic Taylor, no início do século, agora, até mesmo porque os novos equipamentos de base microeletrônica exigem alterações de ordem organizacional do trabalho, foram estabelecidas outras formas de gerenciamento da produção, mais condizentes com a necessidade de aumentar a produtividade e rebaixar os custos, mas também responsáveis pelo desemprego e pela precarização do trabalho.

O maior fenômeno associado à atual reestruturação produtiva refere-se aos processos de terceirizações e constitui a tendência das grandes empresas subcontratarem outras firmas – empreiteiras ou terceiras – para assumirem funções auxiliares (faxina, segurança, cozinha, transporte) ou, de forma mais recente, diretamente ligadas ao processo produtivo (manutenção, ferramentaria, setores com emprego intensivo de mão-de-obra e menor emprego de maquinaria) ou, ainda, para fornecer componentes prontos.

A terceirização tem sido feita de forma espúria, pois reflete-se na precarização das condições de trabalho e de salário. Entre os principais problemas referenciados nessa prática, destacam-se:

- a desqualificação e o excesso de oferta de mão-de-obra no mercado de trabalho promove uma inserção desfavorável ao trabalhador; crescem o trabalho temporário e informal. Segundo pesquisas realizadas pela central sindical alemã DGB (sigla que nomeia a Deutscher Gewerkschaftsbund Bundesvorstand), nos próximos dez anos, do total da população economicamente ativa, 25% serão trabalhadores periféricos nas empresas de subcontratação; 50% estarão desempregados ou realizando trabalhos ocasionais; e apenas 25% seriam trabalhadores qualificados de grandes empresas, protegidos pelas convenções coletivas e direitos trabalhistas.
- a degradação salarial, uma vez que as atividades passam a ser executadas por firmas menores, com padrões salariais inferiores; pesquisa realizada pelo DIEESE (1993) revelou que isso ocorreu em cerca de 68% dos casos de terceirização;
- as condições ambientais e de segurança também são inferiores nas empresas subcontratadas;
- os trabalhadores são pulverizados em várias categorias profissionais, trazendo sérias dificuldades à sua organização sindical.

Para não nos fixarmos apenas nos aspectos negativos, há estudos que indicam potencialidades nas terceirizações. Muitos acreditam que elas podem promover o desenvolvimento das pequenas, micros e médias empresas, o que pode significar desconcentração do grande capital. Isso depende, essencialmente, da qualidade das políticas industriais e conquista de soberania dos Estados nacionais frente aos grupos que comandam a divisão internacional do trabalho, além, é claro, de forte articulação da sociedade, principalmente por intermédio do fortalecimento das ações dos trabalhadores.

3 O ESTADO NACIONAL NO PROCESSO DE “GLOBALIZAÇÃO”

Como afirma Petras (1999), a condição fundamental para o sucesso do atual processo de “globalização” é o êxito dos países hegemônicos em minar as resistências populares, dismantelar os benefícios sociais conquistados e converter os Estados em instrumentos da expansão monetária; não são, portanto, as mudanças tecnológicas, os novos sistemas de comunicação ou os imperativos do mercado mundial. Esses atributos são tão

compatíveis com os modelos de economia programada pelo Estado quanto com os neoliberais, como bem o demonstram os países capitalistas asiáticos, cujo acentuado crescimento nos últimos anos teve impulso graças às determinações estatais.

Assim como as tecnologias não se auto-determinam quanto ao local do investimento, tipo de pesquisa ou setores industriais de sua aplicabilidade, os diferentes tipos de atividades econômicas (produtivas, especulativas, agrárias etc.) não resultam de imperativos que emanam de um "mercado mundial" abstrato. Tudo isso provém de decisões reais formuladas nos centros administrativos das grandes multinacionais e dos ministérios governamentais ligados a elas (Petras, 1999). Quando nos dobramos aos argumentos de que "os imperativos do mercado mundial tornam a globalização inevitável", passamos a ignorar as potencialidades que podem viabilizar o dinamismo dos mercados locais e regionais.

Os atuais processos tornam agudas as contradições que integram uma pequena elite ao mercado mundial, exclui ou precariza imensos contingentes populacionais e pilham os recursos nacionais, originando, assim, as bases que podem interpelar as políticas que lhes dão suporte.

Uma saída viável para reverter esse processo no Brasil é integrar segmentos produtivos presentes na economia regional e nacional, contribuindo para o desenvolvimento e criação de novas tecnologias com incentivo ao planejamento e respeito às lógicas regionais específicas, trabalhando com o aperfeiçoamento da mão-de-obra e respeitando o quadro ecológico existente, de modo a criar condições próprias de sustentação, como indicado no documento final da subcomissão Tecnologia, Emprego e Educação (Brasil, MCT-Setec, 1999).

Trata-se, pois, de transformar em ação os questionamentos sobre a recriação das **economias nacionais** capazes de dinamizar os mercados locais, o que passa pela reorientação dos recursos e dos sistemas de informação e tecnológicos disponíveis em favor das camadas menos favorecidas pelo avanço do capitalismo.

Contra os apelos globalizantes, que, reiterando uma pseudo-ausência do Estado das questões econômicas, induzem as políticas estatais para os interesses das grandes corporações, e com o devido cuidado para não nos vermos emaranhados em ações de caráter popular-nacionalista, pode-se criar, fortemente enraizada nos movimentos sociais, uma convocação que vincule o Estado a programas abrangentes, indutores de um modelo de desenvolvimento nacional capaz de promover transformações sociais de longo prazo e em grande escala (Petras, 1999).

Os eventos organizados pela subcomissão foram pródigos em propostas que indicam essa orientação, especialmente os realizados em

Belém, Fortaleza, Belo Horizonte e Curitiba, cujos relatórios encontram-se disponíveis para consulta² (Brasil, MCT/ Setec, 1997, 1998a, 1998b, 1998c, 1998d e 1998e).

4 WORKSHOP DE BELO HORIZONTE

Diante da impossibilidade de detalhar todas as experiências apresentadas e debatidas no *workshop*, privilegiou-se comentar aquelas que enfatizaram mais o caráter regional de suas atividades, destacando-se entre elas:

- o Instituto de Desenvolvimento Industrial (INDI);
- o Centro Regional de Inovações e Transferência de Tecnologia (CRITT);
- o Centro de Capacitação e Apoio ao Empreendedor (CAPE)/Mãos de Minas;
- a Associação Mineira dos Produtores de Aguardente de Qualidade (AMPAQ).

Iniciamos pelo INDI, entidade que, conforme definida pelo seu representante, é dedicada a viabilizar o desenvolvimento de regiões do estado de Minas Gerais, por intermédio de parcerias entre governo e empresas privadas. "Financiado, em grande parte, pelas Centrais Elétricas de Minas Gerais (Cemig) e Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (Fiemg), o INDI busca oferecer às empresas os incentivos e as condições necessárias para que se instalem em regiões onde o impacto, em termos de emprego e renda, seja maior e o custo para o Estado, menor" (Brasil, MCT/Setec, 1998e).

O INDI considera o Estado de Minas Gerais como detentor de um forte potencial para a atração de capitais, já que possui características relevantes capazes de viabilizar um planejamento voltado para a competitividade, citando-se como exemplo a capacidade energética. Segundo o representante do INDI, enquanto várias regiões já apresentam problemas sérios no que diz respeito à oferta de energia, Minas Gerais é responsável por 20% de toda a produção nacional. Além disso, exporta outros 25% do que gera internamente para estados limítrofes, como São Paulo e Rio de Janeiro.

2. Todo o material produzido pela subcomissão Tecnologia, Emprego e Educação, do PACTI, estará disponível no MCT, em Brasília, no Escritório Nacional do DIEESE, em São Paulo, e, possivelmente, em site da Internet, a ser produzido futuramente, conforme uma das propostas de continuidade dos trabalhos.

Outro fator destacado relaciona-se com a capacidade de exportação de produtos industrializados. As pesquisas do INDI indicam que, em 1980, o estado de Minas Gerais era predominantemente exportador de produtos agrícolas, mas, atualmente, há uma inversão: enquanto 41% dos produtos primários compõem a sua pauta de importações, 59% são de produtos industrializados. Essa inversão ocorreu através de programas que incentivaram a agregação de valor aos produtos mineiros.

O INDI destaca a capacidade de diversificação que faz de Minas Gerais um estado representativo em vários segmentos produtivos, destacando-se, no setor agrícola, o café, que já responde por 46% da produção nacional, e o de laticínios. No setor mineral, a produção de zinco responde por 88% do total produzido no Brasil.

Mas é ao setor automobilístico que o INDI dedica grande parte de suas atividades, ressaltando que, na fabricação de veículos, Minas Gerais respondeu, em 1997, apenas com a Fiat, por 33% da produção nacional. Para o representante da entidade, isso representa um fator de muita importância quando se está discutindo emprego, associado à tecnologia. Para ele, o setor possui grande capacidade de pró-atividade, uma vez que as três novas fábricas que a Fiat estava instalando no estado, mais a planta da Mercedes-Benz, em Juiz de Fora, deverão proporcionar uma capacidade maior de integração econômica e de crescimento, porque estará chamando novas indústrias ao seu redor. Segundo o INDI, o setor pode gerar 25 mil empregos diretos, além de 22 mil indiretos.

O representante da entidade chama atenção para outras potencialidades da região, como a celulose direcionada não para o carvoejamento, que, segundo ele, gera subemprego, mas para atividades de reflorestamento indutoras de novas tecnologias e capacitação de mão-de-obra voltadas para as ocupações em serrarias, fábricas de placas de compensado e aglomerados, acompanhadas do que existe de mais avançado no mundo em termos de novas tecnologias. De acordo com o expositor, essa idéia tem sido discutida com empresas que estão se instalando no Vale de Jequitinhonha e em outras localidades do Norte de Minas Gerais.

No *workshop* realizado em Belo Horizonte, o Centro Regional de Inovação e Transferência Tecnológica (CRITT), ligado à Pró-Reitoria de Pesquisa da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), representou um exemplo de relação possível entre a universidade e os setores empresarial e industrial. Um dos objetivos do centro, conforme explicou seu diretor, foi a transferência de tecnologias por intermédio de linhas de ação. Uma delas é a de programas institucionais, que visa apoiar determinados segmentos em toda a cadeia produtiva, induzindo programas com parceiros afins (outras universidades, institutos de pesquisa, governo, iniciativa privada etc.).

Outra linha de trabalho do CRITT relaciona-se com as incubadoras de empresas de base tecnológica (com uso intensivo de conhecimento), cujo programa consiste em tornar disponíveis espaço e infra-estrutura de funcionamento para novos negócios. No sistema de incubação são rateados os espaços e as despesas com infra-estrutura e a universidade fornece assistência tecnológica e gerencial. As empresas incubadas irão gerar produtos de alto valor agregado e formar especialistas e pesquisadores, o que deverá criar empregos de qualidade, e não em quantidade.

Uma terceira linha de trabalho do centro é composta pelos núcleos de transferência de tecnologias, que visam assistir às pequenas empresas na aquisição e atualização de equipamentos, na formulação de estratégias de modernização e na análise de processos de fabricação.

Destaca-se, na atuação do CRITT, a importância da articulação entre a competência da universidade e dos institutos de pesquisa com a demanda econômica e social de uma determinada região. Como afirmou o representante da instituição, a simples instalação de uma grande montadora não implica, necessariamente, desenvolvimento regional. É necessária a criação de estruturas, através de programas institucionais, que impulsionem outros setores sócio-econômicos, propiciando assim o crescimento endógeno das regiões. Para isso, devem ser estabelecidas políticas com base em definições das representações regionais que possam formular as diretrizes para esse fim.

Experiências capazes de promover a geração de emprego e renda com proposta de integração de grandes parcelas das populações locais em atividades produtivas foram apresentadas por intermédio do CAPE/Mãos de Minas e da AMPAQ.

O CAPE/Mãos de Minas congrega cerca de sete mil artesãos no estado e administra cursos que incluem desde o artesanato até o gerenciamento de pequenos negócios voltados para a comercialização dos produtos. A entidade orienta a organização dos produtores em associações, uma vez que, segundo a presidente de uma delas, "o artesão individual só consegue produzir e atingir grandes mercados quando trabalha em grupo".

Outra experiência nessa direção é o trabalho desenvolvido pela AMPAQ, responsável pela geração de 120 mil empregos diretos no estado, no período da entressafra agrícola. A AMPAQ visa a organização do setor, bem como a divulgação do produto no Brasil e no exterior, constituindo um projeto de extrema importância para a atividade agrícola. Como salienta o presidente da entidade, "temos que olhar para a zona rural e provocar uma inversão nesse processo de êxodo".

A AMPAQ integra um projeto regional que, por intermédio da implantação de um programa, o "roteiro turístico da cachaça", também

tem como objetivo, segundo o expositor da experiência, capitalizar o produtor rural, procurando ajudar a recuperar muitas fazendas em má situação da Zona da Mata, promovendo, ainda, possibilidades turísticas.

Focalizando as questões colocadas por sindicalistas diante dos desafios contemporâneos para a geração de emprego e renda e para a atividade sindical, é preciso destacar a consideração do representante da Central Única dos Trabalhadores (CUT). Segundo ele, a atuação do movimento sindical não se traduz pela condenação dos processos tecnológicos, mas pela crítica diante da ausência de uma política industrial global que crie condições de recolocação dos trabalhadores em novos postos. Dessa forma, segundo ele, “as empresas que queiram investir em determinadas mudanças que vão gerar desemprego devem ter que investir na qualificação e requalificação dos trabalhadores expulsos por esse processo”.

O sindicalista ressalta que existe no Brasil “um processo de precarização do trabalho e das garantias sociais que circundam o trabalho”, e defende que a Central reivindique “uma política pública de qualificação e requalificação profissional integrada a uma política de emprego e que também esteja integrada à política educacional”.

Essa idéia foi tratada com bastante ênfase no *workshop* realizado no Rio de Janeiro. Destacam-se, a seguir, alguns aspectos das discussões que pautaram o tema.

5 WORKSHOP DO RIO DE JANEIRO³

Nesse evento, evidenciaram-se as discussões mais gerais acerca dos impactos da reestruturação produtiva sobre a sociedade. Os temas relacionados, respectivamente, com a educação básica e a qualificação profissional estiveram fortemente presentes nas exposições e nos debates. A grande questão passível de reconhecimento é a que considera o papel da educação e da qualificação profissional sob, pelo menos, três enfoques: o da necessidade de aquisição de competências para o mercado em função da competitividade empresarial e do crescimento econômico; o da busca pela “empregabilidade”; e o da aquisição de atributos que conferem “cidadania”.

Na exposição do representante do Centro Internacional de Estudos do Trabalho (CIET), órgão constituído pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e pela Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e

3. A partir daqui, as citações desse texto basearam-se no documento Brasil, MCT/Setec, 1999.

Cultura (Unesco), a preocupação central refere-se ao fato de que, à medida que novos processos de trabalho e meios de produção são introduzidos no País, “há impactos profundos sobre a demanda da mão-de-obra que o SENAI é encarregado de formar para a indústria”. A principal decorrência desse fenômeno, segundo o expositor, seria que a entidade, assim como outras instituições de ensino no Brasil, poderia estar capacitando trabalhadores para funções não mais absorvidas pelo setor industrial.

A mesma preocupação esteve presente na palestra do representante da Coordenação dos Programas de Pós-Graduação de Engenharia (COPPE), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com a diferença de que, aqui, se manifesta com uma constatação de abrangência mais geral. Para o expositor, a maior dificuldade das empresas brasileiras com o mercado de trabalho está não só na educação profissional, mas também na educação básica.

Em ambas as exposições, o papel da educação vincula-se às necessidades das empresas no mercado de trabalho, tendo em vista os impactos das mudanças produtivas sobre a competência da mão-de-obra. Essa posição foi retomada pela representante da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) sob outro aspecto. Para ela, o foco da educação não deve estar orientado para o mercado, uma vez que considera o problema como uma questão social, estreitamente relacionado com propostas de programas e ação que sejam capazes de dotar o trabalhador de atributos da educação básica, capazes de garantir sua “empregabilidade”.

Com relação a essa posição, o argumento do representante da central Força Sindical, conhecido durante os debates, é que a defesa da ampliação da educação a patamares mais elevados deve ser considerada, principalmente, porque o exercício para a garantia da cidadania pressupõe a ampliação do acesso e a elevação dos níveis de escolaridade dos trabalhadores.

Os debates trouxeram também algumas reflexões em torno dos impactos do desenvolvimento econômico e da competitividade atuais sobre o emprego e suas conseqüências sociais.

Uma afirmação comum sobre essa questão, não só neste, como praticamente em todos os eventos, é a de que as novas tecnologias e a reestruturação produtiva vêm causando grande redução de empregos. Um dos expositores resume essa causalidade com a seguinte afirmação: “a questão, neste momento, é que se está perdendo a elasticidade entre o volume de produção e a quantidade de emprego gerado. Desde os enxugamentos do Plano Collor e da nova política industrial, nós temos uma situação em que, quando a economia cresce, o nível de emprego não cresce mais, e esse é o problema”.

Como exemplo dessa afirmação, o presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de Volta Redonda destacou o setor das montadoras instaladas em São Bernardo do Campo no ABC paulista, onde, na década de 80, houve uma redução de cerca de cem mil trabalhadores. "Na década passada, a média de produção dos trabalhadores no setor automobilístico era de 7,5 mil carros ao ano e hoje se produz, em média, 18,5 carros por ano", compara o sindicalista.

Tendo esse dado como realidade, considerou-se que a questão do emprego não pode ser resultado residual de outras ações de governo sobre a atual reestruturação produtiva, mas deve se constituir em metas explícitas de políticas públicas. Recomenda-se o investimento em setores geradores de empregos, considerando, especialmente, as pequenas e micro empresas, o turismo e a construção civil, entre outros setores.

A expositora da Finep destacou como necessidade o apoio na área de cooperativas, mencionando o exemplo da Incubadora de Cooperativas Populares da COPPE como uma experiência bem-sucedida e com perspectivas de ser expandida para outras áreas e outras universidades.

Outros temas de importância foram abordados nesse evento, entre os quais destaca-se a experiência da Rede de Tecnologia do Rio de Janeiro, formada por cerca de 34 parceiros de universidades, escolas técnicas, agentes de desenvolvimento econômico e social e entidades empresariais, com o propósito de promover a articulação entre a demanda e a oferta de tecnologia, promovendo a difusão tecnológica através de cursos, oferta de banco de dados e de orientação a consultas aos usuários da rede, constituídos por pequenos, médios e micro-empresários.

Outro tema tratado foi o do emprego no setor de serviços, cuja dinâmica foi pesquisada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em conjunto com a Universidade Federal Fluminense (UFF). A pesquisa indica que há um crescimento reduzido da produtividade do setor no Brasil, bem inferior ao que ocorre na indústria e na agricultura, ainda que seja responsável por cerca de 54% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. Um dos fatores que explica essa baixa produtividade é que ele é formado por trabalhadores com pouca ou nenhuma qualificação e baixos salários, exercendo atividades em setores tradicionais como comércio, conservação, limpeza, emprego doméstico, além da crescente ocupação informal nesse setor.

Em relação ao setor moderno de serviços, composto por trabalhadores técnico-profissionais ligados à informática, embora constata-se seu crescimento, a avaliação é que representa uma fatia pequena do setor de serviços em geral, e que não deverá gerar impactos significativos na geração total de novos postos de trabalho.

Muitas foram as referências sobre a necessidade de uma articulação inter-institucional mais ampla para a questão da tecnologia, do emprego e do trabalho, que envolva, de forma permanente, os diferentes setores da sociedade. Sobre essa articulação, o representante da CUT na subcomissão observa que os segmentos que representam os trabalhadores têm grande dificuldade em participar ativamente das políticas institucionais, uma vez que a discussão do tema fragmenta-se nos diferentes ministérios por programas com "cortes transversais", o que evidencia, no campo institucional, "boas intenções, mas que não estão se transformando em coisas concretas".

Considerando esse aspecto, muitas foram as recomendações para que se dissemine a participação social, de forma ampla, nos canais orientadores das políticas que definem esse campo de inter-relação entre tecnologia, emprego e educação.

6 WORKSHOP DE SÃO PAULO

Diante da impossibilidade de se inserirem, neste texto, as posições de todos os expositores, optou-se por enfatizar as discussões pautadas nos impactos dos processos econômicos e da atual reestruturação produtiva sobre os empregos, já que foram predominantes no evento realizado em São Paulo. Mesmo entre essas, as exposições selecionadas, e aqui resumidas, são as que indicam ou propõem soluções alternativas aos cursos que dominam a ordem econômica em vigor.

Em sua intervenção, o acadêmico da Universidade de São Paulo (USP) e consultor da Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária (Anteag) buscou identificar as mudanças no mundo do trabalho, que, segundo ele, resultam do avanço tecnológico que modifica para melhor os processos produtivos, mas reduzem drasticamente o insumo humano, afetando não somente a indústria, mas também o setor das atividades terciárias.

Para o expositor, a singularidade da chamada Terceira Revolução Industrial não reside na destruição de qualificações e de empregos, já que nas revoluções industriais anteriores tal fenômeno ocorreu e foi parcialmente compensado por um vigoroso crescimento econômico, o que permitiu o barateamento de produtos e o conseqüente consumo de massa. Dessa forma, o aumento da produtividade compensou os impactos decorrentes do deslocamento da mão-de-obra promovido pela mudança tecnológica, uma situação que se distingue da atualidade, pois essa nova configuração coincide com o pensamento neoliberal que prioriza a estabilidade de preços.

O problema do desemprego no Brasil não é identificado pelo professor como resultado apenas dos avanços tecnológicos, mas também da ausência de crescimento econômico e da forma de utilização das novas tecnologias, o que tem acarretado a marginalização de grande parte da sociedade de qualquer participação significativa na divisão social do trabalho.

Para o professor da USP, o combate à exclusão social se dará a partir da organização coletiva contra o desemprego, da geração de postos de trabalho e de formas de trabalho e renda que, sendo coletivas, possam atuar nos mercados em que há ganhos de escala e de escopo. Ele citou como exemplos bem-sucedidos as empresas que, ao entrarem em processo de falência, passaram a ser geridas por trabalhadores, como as filiadas à Anteaq.

Por sua vez, o presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de Osasco e representante da Força Sindical destacou a geração de emprego e renda como uma questão crucial hoje para os trabalhadores. A iniciativa de alguns sindicatos caminha na direção da requalificação profissional, através de recursos repassados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Isso também, segundo ele, não resolveria o problema, pois não estão sendo criados novos empregos, apenas as pessoas mais qualificadas estão tomando o lugar de outras. O sindicalista propõe que o debate sobre essas questões seja regionalizado nos municípios, para que a introdução das inovações tecnológicas se dêem a partir de processos amplamente negociados.

O palestrante da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), e também diretor do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT), identifica alterações significativas na dinâmica da economia e do mercado de trabalho, diante do crescimento do setor informal. Este estabelece relações produtivas com o setor formal que, assim, reduz a geração de novos empregos. O segmento que efetivamente absorveu a força de trabalho, no Brasil, no começo da década de 90, foi o setor informal mais tradicional (trabalho ambulante, emprego doméstico, reparo de serviços). Tem-se, portanto, um mercado que se reestrutura, e as oportunidades de trabalho se dão num extrato caracterizado por baixos níveis de educação e de remuneração e também por ocupações de pouca ou nenhuma qualificação.

Dada a abundância da força de trabalho, as empresas contam com uma disponibilidade de mão-de-obra que excede a sua capacidade de absorção. Assim, elas se aproveitam desse contexto para selecionar os trabalhadores com nível educacional mais elevado e outros atributos. Persistindo essa dinâmica, a tendência é que não haja mudanças na qualificação dos trabalhadores ocupados no setor formal da economia.

O professor do Departamento de Engenharia de Produção da USP e membro da Fundação Vanzolini direcionou sua análise da atual configuração mundial partindo da compreensão de um processo totalizante, intitulado por ele como "Globalização, reestruturação produtiva e a questão do trabalho", focalizando o setor mais dinâmico da economia industrial. Para iniciar tal abordagem, procurou delinear o conceito de globalização utilizando propostas explicativas do professor Renato Bolman (Universidade de Brasília), o qual define três estágios estruturantes para o entendimento das transformações em curso: a globalização financeira, iniciada na década de 70, com a desregulamentação dos mercados financeiros, e intensificada durante os anos 80, com o advento da micro-informática; a globalização comercial, que derrubou as barreiras alfandegárias, sendo potencializada pela tecnologia da comunicação e transportes; e a chamada globalização produtiva, etapa qual as empresas internacionais enfocam o mercado com possibilidades de integração de atividades no mundo inteiro.

A globalização produtiva significa o estabelecimento de uma estratégia distinta de uma visão multidoméstica, termo empregado por Michel Porter para identificar as empresas internacionais que detinham subsidiárias em diferentes países, competindo no interior destes, de acordo com as normas e lógicas locais. Assim, é preciso atentar para as especificidades trazidas pela nova perspectiva de atuação das transnacionais e identificar os novos padrões de organização dessas empresas no contexto brasileiro, ou seja, que lugar o Brasil ocupa nesse novo arranjo produtivo.

O expositor salientou a vulnerabilidade do Brasil na relação com as multinacionais, pois elas se instalam no País segundo seus critérios de avaliação (interesses, vantagens), mantendo-se aqui enquanto julgarem ser interessante para seus objetivos empresariais. O professor afirmou que as multinacionais passam a protagonizar as transformações motoras, tanto quantitativa como qualitativamente, no mercado de trabalho. Ele identifica a extrema importância da engenharia na constituição de um sistema de produção eficiente e defende que, para isso, é estritamente necessário entender as configurações e regras desse mundo global, que envolve ocupação de novos espaços, geografia de produção, estratégias de capacitação e padrões ordenativos das empresas, questões que não estão sendo discutidas pela sociedade brasileira.

O diretor do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC relatou a ação de sua entidade para a região, que vem sofrendo fortes impactos de desindustrialização. Segundo ele, tornou-se necessário "fazer uma reestruturação negociada, influenciar na reestruturação do parque produtivo, aumentando a competitividade da indústria e a melhoria nas relações de trabalho". Conforme ressaltou, uma experiência concreta nessa direção foi a da Câmara Setorial Automotiva, resultado, basicamente, da reivindi-

cação do movimento sindical para intervir na reestruturação das empresas automobilísticas.

Porém, ainda segundo o sindicalista, em 1994 e 1995, o governo federal deixou de considerar o movimento sindical, abandonou a negociação tripartite, estabelecendo uma relação bipartite com as montadoras, e beneficiando essas multinacionais em detrimento do setor de autopeças nacional. Diante da impossibilidade de retomar as negociações, o sindicato elaborou uma agenda para discutir a política regional de desenvolvimento econômico, conseguindo criar, então, a Câmara Regional do ABC, bastante diversa na sua configuração partidária, e com o comprometimento de todos os prefeitos locais com uma agenda regional. A partir daí, o governo do estado de São Paulo começou a participar dessa discussão, através das secretarias de Emprego e Renda e de Ciência e Tecnologia, que também conseguiu reunir os principais sindicatos e representantes dos empresários. Organizou-se um seminário e grupos de trabalho, configurando a primeira tentativa de discutir um diagnóstico comum do nível de desenvolvimento econômico, com participação quadripartite, composta por empresários locais – do setor industrial, do comércio e de serviços –, pelo poder público local, uma interface com o governo do estado de São Paulo e os representantes dos trabalhadores.

Segundo o sindicalista, depois da discussão de uma agenda que tinha como objetivo um planejamento estratégico local, as prioridades definidas transformaram-se em oito acordos. Foi criado também um novo organismo, o Fórum da Cidadania, que reúne desde as diversas seções da Organização dos Advogados do Brasil (OAB) até o Clube de Passarinhos, “são mais de cem entidades que representam a sociedade civil e que têm interesse no desenvolvimento econômico local”.

A integrante da equipe da Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho (Unitrabalho) e professora da Faculdade de Educação (FE), da USP, falou sobre a atividade desenvolvida pela entidade no projeto Integrar Nacional, coordenado pela Confederação Nacional dos Metalúrgicos (CNM) da CUT, com a participação do DIEESE e da COPPE. Nesse contexto, a tarefa da Unitrabalho envolveu a avaliação e diagnóstico da formação profissional voltada ao setor metalúrgico, englobando as instituições públicas, privadas e sindicais, incluindo o estudo das ações educativas empresariais nessa área.

A professora concentrou sua exposição em uma análise crítica e geral das políticas públicas e empresariais, apreendendo o teor dos discursos proferidos por essas duas instâncias que, segundo ela, “(...) sempre partem do pressuposto da superação do paradigma taylorista-fordista, pelo paradigma da chamada automação flexível”. Isso significaria “a emergência de novas modalidades de organização do trabalho

fundamentadas na intelectualização da produção, convergindo, assim, para um novo perfil de trabalhador, o qual, além de possuir competência técnica e escolaridade média superior à atual, estaria capacitado a tomar decisões, articulando sua iniciativa e criatividade”. Ela destacou uma redefinição do conceito de formação profissional, pois o termo qualificação não reflete mais a natureza dessas mudanças, sendo, então, substituído pela noção de competência, implicando num campo de atuação qualitativamente mais amplo em relação ao fator condicionante do “saber fazer”.

Diante dessa redefinição do conceito de formação profissional, que aparece associada à escolaridade, seja básica ou média, a professora lembrou os discursos proferidos pelos empresários, no final dos anos 80 e ao longo dos 90. Eles responsabilizam a baixa qualidade da escola pública pela ineficiência dos trabalhadores, os quais, conforme argumentam, não conseguem adaptar-se às novas exigências da produção moderna. Entretanto, segundo ela, tal crítica não se sustenta, já que a culpa pela baixa qualidade da formação escolar é dos próprios empresários, que nunca exigiram escolaridade como critério de admissão em suas fábricas, onde antes predominavam os princípios tayloristas-fordistas.

A expositora acrescentou ainda que “não há superação de um paradigma pelo outro; o que existe é a convivência de paradigmas...”, o que significa que a reestruturação não está solicitando um trabalhador polivalente de forma generalizada, estando limitada a determinados setores nos quais a escolaridade deverá ser exigida e ampliada, enquanto a maioria está sendo atingida pela precariedade das condições de serviço ou desemprego, num processo de extrema exclusão social.

Ao comentar a instituição empresarial SENAI, a professora avaliou positivamente as ações de reformulação empreendida pela entidade, como a implementação de uma maior autonomia executiva para as direções regionais, possibilitando que estas estruturarem programas e serviços em consonância com as demandas locais.

Entretanto, criticou a postura do SENAI, que, segundo ela, continua atendendo somente às necessidades das grandes empresas, acrescentando ainda que a entidade desenvolve um trabalho muito tímido com os desempregados, considerando que se utiliza dos recursos do FAT para realizar os cursos comunitários. Argumentou ainda que o SENAI foi mantido com recursos públicos, constituídos pela arrecadação de um percentual descontado da folha de pagamento das empresas, um imposto parafiscal, durante praticamente seus 50 anos de existência. Por esse motivo, defende que a instituição deveria possuir uma gestão pública.

Ao tratar da temática da reestruturação produtiva, o coordenador geral do projeto “Emprego e Desenvolvimento Tecnológico”, desenvolvido pelo DIEESE em parceria com o CESIT/IE/Unicamp, lembrou que as

discussões começaram no início da década de 80, em torno dos chamados impactos socioeconômicos da automação microeletrônica, estendendo-se, atualmente, até a chamada reestruturação produtiva. Muitos estudos sobre a automação foram realizados na década de 80, mas não se deu muita importância às inovações organizacionais, que marcariam as transformações observadas ao longo dos anos 90.

O expositor vê com preocupação a situação que se delineou mais claramente a partir de 1995, quando o Brasil passou a caminhar numa trajetória de crescimento decrescente, o que o coloca numa situação dramática diante dos efeitos do desemprego tecnológico: "a estimativa de crescimento do PIB para este ano [1998] é de 1%. Nós sabemos que essa taxa não é suficiente nem para absorver o crescimento demográfico de longo prazo que está em torno de 1,6%, quanto mais para permitir uma absorção das pessoas deslocadas pelo aumento da produtividade (...). As empresas continuam reestruturando-se, e estamos com uma taxa de crescimento econômico baixo e com a da produtividade ainda num nível sustentável, quer dizer, a produtividade continua crescendo lentamente e isso nos coloca frente a uma situação de desemprego bastante grave, e esse é um ponto que a gente tem que chamar atenção", ressaltou.

Tendo em vista essas considerações, o professor ponderou que as discussões que fazem parte do projeto do CNPq não podem prescindir da discussão sobre o desemprego geral ou tecnológico, considerando que, além dos elementos estruturais envolvidos no problema do emprego na década de 90, com a abertura da economia, os processos de reestruturação produtiva, a adoção de inovações organizacionais e outras estratégias empresariais que buscam a racionalização no uso da mão-de-obra, não podem ser desconsiderados também os elementos associados à gestão de uma política macroeconômica, restritiva do ponto de vista do crescimento.

7 CONCLUSÃO

Dado o caráter multipartite da subcomissão, os desafios e as propostas referentes ao tema tratado nos *workshops* foram indicadas por vários segmentos sociais. Contudo, destacam-se aqui aqueles considerados afeitos ao movimento sindical, devido à especificidades próprias em que se inserem o DIEESE e CESIT, executores dos projetos em andamento.

Diante do quadro de extrema injustiça social que caracteriza a realidade social brasileira, certamente não são pequenos os desafios colocados para os trabalhadores. A situação de indignação que atinge, hoje, um imenso contingente populacional, a insegurança que afeta mesmo os que

estão empregados e a falta de perspectivas relacionadas com os aspectos materiais e subjetivos da existência, conduzem o movimento sindical para um dos mais dramáticos embates desde a última década, especialmente aquele que se destacou pela luta permanente pelos direitos da classe trabalhadora.

Em primeiro lugar, coloca-se como algo premente o rompimento com a idéia de inexorabilidade, forte componente do rol ideológico que integra o receituário neoliberal e apresenta os efeitos atuais da mundialização econômica como forças exteriores aos movimentos sociais. Segundo, é necessário ir além dos conflitos corporativos que separam os trabalhadores entre os que, por enquanto empregados, lutam apenas pelos seus empregos, daqueles já excluídos do mercado de trabalho. Torna-se urgente a unificação dos trabalhadores em torno de objetivos gerais que visem o rompimento com a ordem econômica que predomina na agenda das políticas neoliberais. Para isso, muitas são as frentes em que o movimento sindical deverá estar presente, destacando-se, a seguir, algumas que foram indicadas nos *workshops* organizados pela subcomissão.

Principais desafios para o movimento sindical, conforme os problemas e recomendações indicados nos *workshops*⁴

Conforme já definidos no documento final elaborado pela subcomissão, os desafios estão destacados de acordo com os temas subjacentes ao tema central que afloraram nos debates e eleitos para compor as reflexões colhidas nos trabalhos. São eles:

Desenvolvimento tecnológico, emprego e equidade social

No que se refere a esse tema, e de acordo com os problemas levantados, entende-se que cabe ao movimento sindical organizado, de maneira primordial, intervir nos critérios que definem a produtividade e a competitividade, de forma a torná-las favoráveis ao emprego e à distribuição de renda. Para isso, há que se buscar a integração dos diferentes segmentos de trabalhadores nos fóruns de discussão e informação.

Outra tarefa importante é incentivar, orientar a busca de recursos e acompanhar atividades de geração de emprego e renda voltadas para as

4. Os problemas e recomendações apresentados no documento final da subcomissão foram levantados pelos participantes nos *workshops* e estão voltados para possíveis ações governamentais. A proposição de parte deles como desafios colocados ao movimento sindical são de livre adaptação pela autora deste texto.

populações de baixo poder aquisitivo, visando encontrar formas de integrá-las ao circuito dos trabalhadores organizados.

Pesquisa científico-tecnológica e geração de empregos a partir de dinâmicas regionais

Nesse item, evidenciaram-se como problemas a ausência de políticas de emprego agrícola e de mercado, com enfoque regional, e a de apoio financeiro e de pesquisa para a geração de tecnologias em atividades econômicas de pequeno porte.

Foram relatadas, ainda, dificuldades no acesso aos programas existentes de transferência e difusão tecnológica e também as que se referem aos modelos impositivos de produção, alheios à realidade dos produtores, o que resulta no fracasso de muitos empreendimentos.

Diante dos problemas apresentados, é possível presumir que o movimento sindical tenha como tarefa ativar os fóruns regionais e discutir, por intermédio deles, diretrizes que promovam políticas de produção direcionadas para as especificidades regionais.

Ações estratégicas e articulação inter-institucional

Levantado, sobretudo pelos sindicalistas, em quase todos os *workshops*, nesse caso o maior problema refere-se à falta de reconhecimento da legitimidade das representações dos trabalhadores nos fóruns tripartites, o que remete à ausência de democracia. Reclamou-se também da ausência de programas de capacitação dos participantes e da disseminação igualitária das informações necessárias à tomada de decisões, bem como a falta de conhecimento sobre as realidades regionais.

Isso posto, percebe-se, quando a discussão trata de desenvolvimento regional, a presença da participação sindical capacitada nos fóruns e comissões tripartites, principalmente naqueles que articulam o mercado de trabalho e a intermediação de mão-de-obra. É preciso intervir para que se criem sistemas produtivos integrados com ações de educação, qualificação e requalificação para o trabalho que atendam às necessidades locais.

Novas formas de gestão para a geração e manutenção de empregos

Destaca-se nesse item a necessidade de forçar o apoio financeiro e facilidade de acesso aos créditos institucionais para a produção voltados às iniciativas de autogestão em empresas ou outras atividades em cooperativas assumidas pelos trabalhadores, ou em vias de o serem, de forma que

se obtenha a modernização dos empreendimentos e a qualificação e requalificação dos agentes produtivos. Entende-se também que devam ser incentivadas e organizadas iniciativas desse tipo.

Educação básica e capacitação como condição para o desenvolvimento tecnológico

Embora haja um reconhecimento geral de que o Estado deva ser responsabilizado pelas condições da educação do país, observou-se, com muita frequência nos *workshops*, que entidades civis devem promover ações de recuperação da escolaridade, especialmente aquelas associadas a atividades de qualificação e requalificação profissional. Quanto aos trabalhadores, chama-se atenção para a necessidade de se promover uma reivindicação organizada junto ao sistema público, visando a ampliação de acesso e a melhoria na qualidade dos níveis educacionais.

No que diz respeito aos aspectos regionais, indicou-se a necessidade de que a educação básica seja desenvolvida de forma integrada às comunidades. Como descrito no documento final, "ainda que se perceba a necessidade de que conteúdos básicos sejam garantidos, requer-se a criação de recursos didáticos que explorem as realidades locais, como, também, a inserção nos currículos de atividades que capacitem os estudantes para a utilização das potencialidades regionais, ressaltando-se preocupações que envolvam o uso dos recursos naturais com a preservação do meio ambiente".

Quanto à capacitação profissional, a recomendação é que ela esteja voltada para as especificidades regionais, de forma que os investimentos em pesquisa e desenvolvimento e o direcionamento dos cursos de capacitação sejam condizentes com as atividades produtivas das regiões.

Concluindo, é necessário frisar que o presente artigo traz apenas algumas indicações originadas nos debates promovidos pelos participantes nos *workshops*, tendo como objetivo contribuir com as discussões mais gerais, já largamente difundidas pelo movimento sindical, em torno dos impactos dos atuais processos econômicos sobre os trabalhadores e as possíveis alternativas. É preciso reconhecer que os desafios com os quais se confronta hoje o movimento sindical inserem-se numa correlação de forças desfavorável aos trabalhadores. Entretanto, espremidas em limites estreitos, é possível perceber as lutas, grandes e pequenas, que teimosamente persistem contra a ordem vigente.

A professora e pesquisadora da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) apresentou um quadro dos resultados de sua pesquisa (considerado por ela ainda bastante incompleto) sobre as práticas de resistência que ocorreram em todo mundo, no período de julho de 1996 a outubro de 1997, contra os atuais processos capitalistas. O texto traz descrições de

movimentos grevistas, marchas, manifestações e enfrentamentos que têm ocorrido com frequência cada vez maior, o que demonstra, conforme seu entendimento que "os que lutam não representam singularidades, exceções, mas cada vez mais a normalidade".

A integração econômica e produtiva do Brasil pode transformar-se em objetivos políticos favoráveis aos trabalhadores, privilegiando-se a realização de potencialidades econômicas e sociais que respeitem e valorizem as dinâmicas próprias das regiões. É necessário construir uma forma de integração e articulação entre e intra-regiões que possa aumentar o poder de barganha dos trabalhadores contra a ordem neoliberal. Essa construção é inviável sem a participação ativa do movimento sindical e, por intermédio dele, da organização e mobilização permanente daqueles que representa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BORGES, Celia R. C. A atual reestruturação produtiva e as lutas sociais: enfrentando ideologias. *Lutas Sociais*, São Paulo, Xamã, n. 6, 1999.
- BRASIL. MCT-SETEC, PACTI. *Inter-relação entre tecnologia, emprego e educação no âmbito nacional e regional: conceitos, experiências e desafios*. São Paulo, 1997. (Edição do *workshop* de Rio de Janeiro).
- _____. _____. São Paulo, 1998a. (Edição do *workshop* de Belém).
- _____. _____. São Paulo, 1998b. (Edição do *workshop* de Fortaleza).
- _____. _____. São Paulo, 1998c. (Edição do *workshop* de Curitiba).
- _____. _____. São Paulo, 1998d. (Edição do *workshop* de São Paulo).
- _____. _____. São Paulo, 1998e. (Edição do *workshop* de Belo Horizonte).
- _____. _____. *Síntese dos workshops*. São Paulo, 1999. (mimeo).
- BUONFIGLIO, Maria Carmela. *Trabalhadores e a atual reestruturação produtiva: inventário de resistências*. [s.l. : s.n., s.d.]. (mimeo).
- DIEESE. *Os trabalhadores frente à terceirização*. São Paulo, 1993. (Pesquisa DIEESE, 7).
- PETRAS, James. *Armadilha neoliberal*. São Paulo : Xamã, 1999.

encontram numa situação limite entre a inclusão e a exclusão; e o dia-a-dia das negociações coletivas de diversas categorias de trabalhadores, frente à reestruturação produtiva e à flexibilização.

Na parte III, *Políticas públicas de emprego e proteção ao desempregado*, empreendem-se análises distintas sobre as experiências recentes de políticas de combate ao desemprego nos países avançados e as políticas públicas de emprego implementadas no Brasil, nos anos 90. Os três textos que encerram a coletânea refletem a discussão desses temas e as propostas encaminhadas por diversos atores sociais em *workshops* nacional e regionais.

Emprego e Desenvolvimento Tecnológico: projeto de pesquisa e formação técnica DIEESE/CESIT

vem atuando, desde 1997, na formação de um núcleo de pesquisadores – com o objetivo de ampliar a capacidade de análise da relação entre transformações produtivas, mercado de trabalho e políticas públicas –, e na difusão desse debate e conhecimento gerados para dirigentes sindicais, empresários, órgãos de governo, especialistas e interessados da sociedade em geral.

Os trabalhos foram realizados considerando três linhas de pesquisa: Linha 1 – Emprego e desemprego nos anos 90, no Brasil e em países selecionados da Europa e Américas; Linha 2 – Sistemas de relações de trabalho e negociações coletivas; Linha 3 – Políticas de emprego e proteção ao desempregado.

Todas as atividades do projeto contam com o apoio financeiro do CNPq.