

# Emprego e Desenvolvimento Tecnológico

EXPERIÊNCIAS SINDICAIS,  
SETORIAIS E REGIONAIS

*Emprego e desenvolvimento tecnológico: experiências sindicais, setoriais e regionais* é o quarto livro produzido no âmbito do programa de pesquisa e formação técnica DIEESE/CESIT, que contou com o apoio financeiro do CNPq. A publicação reúne 12 artigos, quase todos inéditos, além da apresentação do DIEESE e CESIT/IE/UNICAMP. Os autores desses textos foram pesquisadores e sindicalistas, convidados para os eventos promovidos pelo projeto, entre eles, os seminários internacionais "Tecnologia e emprego: experiências de desenvolvimento setorial e regional", em 1999, em São Paulo, e "Alternativas de desenvolvimento e a questão regional", em 2001, no Rio de Janeiro. Suas instituições de origem caracterizam-se pela importância de suas contribuições sobre as questões do mundo do trabalho: UFCW (Canadá); Departamento de Ergologia – APST, da Université de Provence, em Aix-en-Provence (França); CGIL (Itália); EPI (Estados Unidos); SOBEET, IPT, LPP/UERJ, Prefeitura Municipal de Santo André, IE/UFRJ, Programa de Mestrado e Gestão de Negócios da UNISANTOS, PUC-SP, FEA/USP e PROLAM/USP (Brasil). Os trabalhos reproduzidos na presente coletânea tratam de desafios, experiências e alternativas para o desenvolvimento setorial, regional e nacional frente às políticas neoliberais vigentes nas Américas e Europa e seus impactos para os trabalhadores e todos os cidadãos que buscam a justiça social.



APOIO:



*Emprego e Desenvolvimento Tecnológico*

EXPERIÊNCIAS SINDICAIS,  
SETORIAIS E REGIONAIS

# Emprego e Desenvolvimento Tecnológico

EXPERIÊNCIAS SINDICAIS,  
SETORIAIS E REGIONAIS



***Emprego e desenvolvimento tecnológico: experiências sindicais, setoriais e regionais***

é o quarto livro produzido no âmbito do programa de pesquisa e formação técnica DIEESE/CESIT, que contou com o apoio financeiro do CNPq. A publicação reúne 12 artigos, quase todos inéditos, além da apresentação, e foram escritos por pesquisadores e sindicalistas, que participaram de atividades promovidas pelo projeto institucional, entre eles, os seminários internacionais "Tecnologia e emprego: experiências de desenvolvimento setorial e regional", ocorrido em 1999, em São Paulo, e "Alternativas de desenvolvimento e a questão regional", em 2001, no Rio de Janeiro. Esses eventos contaram com a presença de expositores de importantes e diversificadas entidades que se debruçam sobre as questões do mundo do trabalho: UFCW (Canadá); Departamento de Ergologia – APST, da Université de Provence, em Aix-en-Provence (França); CGIL (Itália); EPI (Estados Unidos); SOBEET, IPT, LPP/UERJ, Prefeitura Municipal de Santo André, IE/UFRJ, Programa de Mestrado e Gestão de Negócios da UNISANTOS, PUC-SP, FEA/USP e PROLAM/USP (Brasil).

O livro é dividido em três partes:

1. A construção de espaços, políticas e ações setoriais e regionais;
2. A promoção do emprego: desafios para a ação sindical;
3. Desenvolvimento, trabalho e justiça social.

Os artigos da presente coletânea tratam dos desafios, experiências e alternativas para o desenvolvimento setorial, regional e nacional frente às políticas neoliberais vigentes nas Américas e Europa e seus impactos para os trabalhadores e todos os cidadãos que buscam a justiça social.

**EMPREGO E DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO:  
EXPERIÊNCIAS SINDICAIS, SETORIAIS E REGIONAIS**

**Desenvolvimento tecnológico, atividades econômicas e mercado de trabalho nos espaços regionais brasileiros: projeto de pesquisa e formação técnica DIEESE/CESIT**

**Coordenação**

Antonio Prado – *Coordenador geral do projeto* (DIEESE); Ana Yara Paulino – *Coordenadora executiva* (DIEESE); Paulo Eduardo de Andrade Baltar e Jorge Eduardo Levi Mattoso – *Coordenadores 2000* (CESIT); Claudio Salvadori Dedecca e Wilnês Henrique – *Coordenadores 2001* (CESIT); Paulo Eduardo de Andrade Baltar e Waldir J. Quadros – *Coordenadores 2002* (CESIT)

**Publicação da coletânea**

Ana Yara Paulino e Lara Heger – *Equipe técnica responsável*; Álvaro Penachioni, Carlindo Paulo Rodrigues Oliveira, Claudia Garcia Magalhães, Eliana Martins Pereira, Geni Marques, Juliana d'Ávila, Paulo Gusmão, Ramiro Torres e Regina Camargos – *Equipe de apoio*; Rosiléia Carnelos – *Revisão técnica de tradução*



**DIEESE**

**Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos**

**Diretoria sindical executiva**

Mônica Oliveira L. Veloso – *Presidente* (STI Metalúrgicas de Osasco – SP); Paulo de Tarso Gaeta Paixão – *Vice-presidente* (STI Energia Elétrica de Campinas – SP); Wagner Firmino Santana – *Secretário* (STI Metalúrgicas do ABC – SP); Hugo Roberto Perez (STI Energia Elétrica de São Paulo); Ivo Wanderley Matta (SINDBAST); João Carlos Gonçalves (STI Metalúrgicas de São Paulo); João Lima Filho (Assoc. Prof. Ensino Oficial de São Paulo); José Dilton Braga da Silva (STI Metalúrgicas de Guarulhos); Mara Luzia Feltes (Sind. Asses. Perícias de Porto Alegre); Mário Sérgio Castanheira (SEE Bancários de São Paulo); Paulo de Tarso G. B. Costa (STI Energia Elétrica da Bahia)

**Direção técnica geral**

Sérgio Eduardo Arbulu Mendonça – *Diretor técnico*; Solange Sanches – *Coordenadora de pesquisas*; Suzanna Sochaczewski – *Coordenadora de educação*; Wilson Aparecido Costa Amorim – *Coordenador de atendimento sindical*

**DIEESE – Escritório Nacional**

Rua Ministro Godói, 310 – 05001-900 São Paulo-SP – Brasil  
Telefone: (11) 3874-5366 – Fax: (011) 3874-5394 – E-mail: [en@dieese.org.br](mailto:en@dieese.org.br)  
Visite o DIEESE na Internet: <http://www.dieese.org.br>



**Cesit**

**Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho**

**Instituto de Economia (IE)**

**Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)**

Carlos Henrique de Brito Cruz – *Reitor* (UNICAMP)  
Paulo Eduardo de Andrade Baltar – *Diretor* (IE)  
Wilnês Henrique – *Diretora* (CESIT)

**CESIT/IE/UNICAMP**

Caixa Postal 6135 – 13083-970 Campinas – SP – Brasil  
Telefone: (19) 3788-5720 / 3788-5806 – Fax: (19) 3289-1565 – E-mail: [cesit@eco.unicamp.br](mailto:cesit@eco.unicamp.br)  
Visite o CESIT na Internet: <http://www.eco.unicamp.br>

SEMINÁRIOS INTERNACIONAL E REGIONAIS  
“EMPREGO E DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO”

**EMPREGO E DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO:  
EXPERIÊNCIAS SINDICAIS, SETORIAIS E REGIONAIS**



(ORGANIZADOR)

Soraia Maria do S. C. Vidal / José Ricardo Tauile  
Carlos Eduardo F. da Silveira / Jeroen Klink / Sergio Tosini  
Rémy Jean / Janet Dassinger / Laura Tavares Soares  
John Schmitt / Maria Cristina Cacciamali  
Antônio Corrêa de Lacerda

SÃO PAULO  
2002

### APOIO PARA PUBLICAÇÃO

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
“Desenvolvimento tecnológico, atividades econômicas e mercado de trabalho nos espaços regionais brasileiros: projeto de pesquisa e formação técnica DIEESE/CESIT”  
(Processo Institucional n. 680133/99-2; Processo Individual n. 480450/01-3)

### Tiragem

1.500 exemplares

### Capa

Marco Vogt

### Projeto e produção gráfica

Papirus Assessoria Gráfica Ltda.

#### DIEESE (Org.)

Emprego e desenvolvimento tecnológico : experiências sindicais, setoriais e regionais / DIEESE (Org.). — São Paulo : DIEESE; Campinas : CESIT, 2002.

225 p. (Seminários Internacionais e Regionais “Emprego e Desenvolvimento Tecnológico”, 4).

ISBN 85-87326-08-2

1. Desenvolvimento Regional. 2. Desenvolvimento Tecnológico. 3. Reestruturação Produtiva. 4. Desenvolvimento Setorial. 5. Sindicalismo. 6. Trabalho. 7. Globalização. I. CESIT. II. Livro. 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

#### Parte I

#### A construção de espaços, políticas e ações setoriais e regionais

Espaço regional: construções, caminhos e tendências <i>Soraia Maria do S. C. Vidal</i> .....	15
Do socialismo de mercado à economia solidária <i>José Ricardo Tauile</i> .....	35
Tecnologia e emprego nos investimentos industriais recentes em São Paulo <i>Carlos Eduardo F. da Silveira</i> .....	49
O Novo Regionalismo à maneira do ABC: em busca de uma economia regional de aprendizagem <i>Jeroen Klink</i> .....	65

#### Parte II

#### A promoção do emprego: desafios para a ação sindical

As relações sindicais e as negociações na Itália nos anos 90 <i>Sergio Tosini</i> .....	77
Lógicas de trabalho e ordem produtiva neoliberal: novas contradições e novas práticas na indústria química na França <i>Rémy Jean</i> .....	105
As experiências de iniciativas conjuntas do Sindicato Unificado dos Trabalhadores da Indústria e Comércio de Alimentos, no Canadá <i>Janet Dassinger</i> .....	119



**Parte III**  
**Desenvolvimento, trabalho e justiça social**

Desenvolvimento e justiça social na América Latina: modernização ou retrocesso? <i>Laura Tavares Soares</i> .....	137
Os trabalhadores e a Nova Economia: algumas lições recentes vindas dos Estados Unidos <i>John Schmitt</i> .....	159
Transformações do trabalho na França: sujeição crescente aos constrangimentos do mercado <i>Rémy Jean</i> .....	175
Liberalização do comércio e desafios para implementar os princípios e direitos fundamentais do trabalho na América Latina <i>Maria Cristina Cacciamali</i> .....	187
Globalização e políticas econômicas: os desafios da nova dinâmica capitalista <i>Antônio Corrêa de Lacerda</i> .....	209

**APRESENTAÇÃO**

***Emprego e desenvolvimento tecnológico: experiências sindicais, setoriais e regionais*** é o quarto livro produzido no âmbito do programa de pesquisa e formação técnica DIEESE/CESIT, que contou com o apoio financeiro do CNPq. A publicação reúne doze artigos, quase todos inéditos, além desta apresentação pelo DIEESE e CESIT-IE-Unicamp. Os textos foram escritos por pesquisadores e sindicalistas, que participaram de atividades promovidas pelo programa, nos anos de 1998 a 2001, ou seja, no período compreendido por dois projetos institucionais: “Emprego e desenvolvimento tecnológico” e “Desenvolvimento tecnológico e mercado de trabalho nos espaços regionais brasileiros”.

Entre os eventos do programa, destacaram-se: o *Workshop* “Emprego e desenvolvimento tecnológico – Sistemas de relações de trabalho e negociações coletivas”, realizado em Nazaré Paulista, em agosto de 1998; a III Oficina Coordenadora DIEESE/CESIT/CNPq, em São Paulo, em dezembro de 2000; e os seminários internacionais “Tecnologia e emprego: experiências de desenvolvimento setorial e regional”, ocorrido em novembro de 1999, em São Paulo, e “Alternativas de desenvolvimento e a questão regional”, em agosto de 2001, no Rio de Janeiro. Os temas discutidos nessas ocasiões, reproduzidos nos artigos da presente coletânea, tratam dos desafios, experiências e alternativas para o desenvolvimento setorial, regional e nacional frente às políticas neoliberais vigentes nas Américas e Europa e seus impactos para os trabalhadores e todos os cidadãos que buscam a justiça social.

Os autores dos artigos desse livro pertenciam aos quadros de importantes e diversificadas entidades que se debruçam sobre as questões

do mundo do trabalho: United Food and Commercial Workers International Union (UFCW), Canadá e Estados Unidos; Confederazione Generale Italiana dei Lavoratori – Nazionale (CGIL), Itália; Département d'Ergologie, Analyse Pluridisciplinaire des Situations de Travail (APST), da Université de Provence, em Aix-en-Provence, França; Economic Policy Institute (EPI), Estados Unidos; Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização Econômica (Sobeet), Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo (IPT), Laboratório de Políticas Públicas da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (LPP/UERJ), Secretaria de Desenvolvimento e Ação Regional da Prefeitura Municipal de Santo André – São Paulo, Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ), Programa de Mestrado e Gestão de Negócios da Universidade Católica de Santos (Unisantos), Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), Departamento de Economia da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEA/USP) e Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (Prolam/USP), Brasil.

A coletânea está dividida em três partes. A primeira – *A construção de espaços, políticas e ações setoriais e regionais* –, traz a discussão sobre a construção/des-construção/re-construção do espaço regional e das relações sociais que o constituem historicamente, a partir das visões de geógrafos, sociólogos, economistas, técnicos de planejamento urbano e regional e gestores de políticas públicas. Sem se ater a formulações consagradas, os autores dos artigos relatam e questionam ações, iniciativas e experiências recentes brasileiras para promover a criação de empregos e o acesso a uma renda digna, no atual quadro de desenvolvimento tecnológico e inserção do país no mundo globalizado. Entre essas experiências, citam-se desde as cooperativas autogestionárias, do que se convencionou chamar de economia solidária, até as Cidades-regiões, do Novo Regionalismo, à maneira do ABC paulista.

Na segunda parte – *A promoção do emprego: desafios para a ação sindical* –, sindicalistas ou especialistas que atuam junto aos sindicatos de trabalhadores na Itália, França e Canadá abordam os limites e as possibilidades, dentro de cada marco cultural, suas tradições e instituições legítimas, do enfrentamento dos trabalhadores organizados às políticas neoliberais, que objetivam o desmantelamento do estado de bem-estar social e a redução dos direitos sociais conquistados. Acompanhando de perto o que vem acontecendo em cada um desses países, socializam soluções para isso engendradas, como redução da jornada de trabalho, perícias no local de trabalho, processos participativos vários, políticas de trabalho focadas (por exemplo, nos jovens), programas de qualificação profissional e formação contínua, mas denunciando o aspecto contraditório das mesmas: reconhecem-se os avanços para uma parcela de traba-

lhadores, embora em um ambiente que recria continuamente situações que podem ser consideradas como de exclusão social. Essa preocupação desenvolve-se num crescente ao longo dos três artigos.

Finalmente, a última unidade – *Desenvolvimento, trabalho e justiça social* – busca recuperar as alternativas para as questões regionais em toda a sua complexidade. Os autores partem da análise crítica das abordagens teóricas existentes, sistematizam informações disponíveis de forma original, discutem rumos, fazem a crítica das interpretações e das soluções que vêm sendo adotadas, abordando os casos da América Latina, Estados Unidos, França e Brasil. Temas como desenvolvimento, globalização/mundialização, pobreza, direitos sociais, direitos fundamentais do trabalho, mercado de trabalho e as políticas públicas que lhes dizem respeito são amplamente rediscutidos ao longo dos artigos.

Convidamos o leitor a enveredar por esses instigantes textos e repensar, como têm feito muitos trabalhadores organizados e instituições competentes, as alternativas para questões cruciais no que se refere à valorização social do trabalho, seja em âmbito regional ou setorial. Afinal, à medida que avança a transnacionalização do capital e aumentam as pressões contrárias à universalização de direitos sociais e trabalhistas, é fundamental conhecer e partilhar algumas experiências e abordagens que servem de referência para o entendimento de tendências que animam o debate contemporâneo e que podem ser inspiradoras de outras práticas.

**PARTE I**

**A construção de espaços, políticas e  
ações setoriais e regionais**



# ESPAÇO REGIONAL: CONSTRUÇÕES, CAMINHOS E TENDÊNCIAS\*

Soraia Maria do S. C. Vidal\*\*

## 1 INTRODUÇÃO

O presente texto originou-se de algumas reflexões acerca do conceito e da realidade do espaço regional brasileiro. Trata-se de uma ampliação do trabalho apresentado na III Oficina Coordenadora DIEESE/CESIT, do projeto “Desenvolvimento tecnológico, atividades econômicas e mercado de trabalho nos espaços regionais brasileiros”, realizada em dezembro de 2000.

De toda a informação coletada e organizada para essas observações, uma primeira dúvida merece registro especial. Trata-se do tipo de contribuição possível na discussão do espaço no contexto de uma pesquisa aplicada, de âmbito regional. Creio (e não sou especialista) que reproduzir sínteses já elaboradas por vários autores, notadamente pelos geógrafos, não seria recomendável: essa prática nada acrescentaria, se eles já o fizeram e de forma brilhante. Assim sendo, julgo mais apropriado recorrer à minha prática de trabalho (como técnica em planejamento urbano em Natal, no Rio Grande do Norte, e em São Paulo), na qual o espaço sempre foi tema recorrente, seja como espaço intra-urbano, seja tratando de região.

\* Texto apresentado na III Oficina Coordenadora do projeto DIEESE/CESIT/CNPq, São Paulo, dezembro 2000.

\*\* Doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP); professora do Programa de Mestrado em Gestão de Negócios da Universidade Católica de Santos (Unisantos). E-mail: soraiavidal@uol.com.br

Assim, para o presente texto, além da contribuição de alguns autores, considere exemplos de experiências regionais brasileiras e a minha experiência de trabalho com planejamento urbano e regional.

A discussão da experiência regional brasileira remonta inevitavelmente à década de 1930, quando o Estado passou a ter atuação mais visível na dinâmica econômica do País, com a criação de instituições voltadas para a gestão regional. Começa nesse período o processo de expansão urbana no Brasil, com a transferência do capital agroexportador para o fomento de indústrias, particularmente em São Paulo. A partir de então, a economia do país registrou crescimento acelerado, o Estado assumindo a função de concentrador e acumulador de capital industrial, e as cidades configurando-se como sede das indústrias, com crescimento significativo. A prioridade dada ao capital industrial estimulou a concentração da força de trabalho nas cidades, especialmente a partir da década de 1950. Assim, no caso do Brasil, industrialização e urbanização são processos que se assemelham.

Na década de 1940, com a criação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), num cenário político-ideológico de integração nacional, a divisão regional compreendia cinco Grandes Regiões. A divisão dessas regiões seguia critérios da geografia física, obedecendo, porém, a um modelo hierarquizado. A distribuição espacial de atividades e de população, no entanto, não ocorreu de maneira uniforme. Tendia a reproduzir a contradição do modelo de crescimento adotado, caracterizado por grandes diferenças sociais e regionais.

A urbanização brasileira expandiu-se muito rapidamente, com grande concentração nas áreas metropolitanas e uma contínua intervenção do Estado, com o objetivo de criar as condições materiais para a expansão capitalista. Dessa política e de seus efeitos resulta que urbanização e industrialização são usadas como palavras quase sinônimas, quando na verdade não o são. No caso brasileiro, porém, é inegável que pensar o espaço regional implica pensar também a formação da rede urbana do país.

Essa discussão não é puramente acadêmica e registra contribuições de teóricos e técnicos do espaço regional também fora do âmbito das universidades. As experiências desenvolvidas em programas tanto do governo federal como dos governos estaduais e municipais contaram com a participação de técnicos de diversas disciplinas, entre outras, geografia, história, economia espacial e sociologia. Nos anos 50, as unidades regionais já são associadas, na política e na produção teórica, a processos sociais. No final da década e, mais notadamente, a partir dos anos 60, a experiência regional, nos quadros do planejamento em nível nacional, passou a ser prática recorrente.

Numa fase posterior de estudos sobre o tema, os modelos teóricos

originais não só foram criticados como serviram para construções e reconstruções de outros enfoques e tendências no estudo do espaço regional, especialmente porque "as regiões, mais uma vez, estão emergindo como focos de produção e depositárias de especialização, *know-how*, e capacitação tecnológica" (STORPER, *apud* GEIGER, 2001, p. 1745).

Baseado nas considerações acima, este texto está estruturado em três partes. A primeira apresenta o histórico de algumas experiências e a orientação teórica de ordem geral. A segunda retoma algumas experiências regionais, seja em planejamento, seja na realização de estudos de âmbito regional. A última, sem pretensões de ser conclusiva, registra alguns questionamentos sobre os resultados de tais experiências e algumas tendências recentes no estudo do espaço regional.

## 2 ESPAÇO E PLANEJAMENTO REGIONAL: CONSTRUÇÃO E RECONSTRUÇÃO

*A unidade real de organização é constituída pelo conjunto dos centros necessários para fornecer a totalidade dos serviços reclamados pelas atividades econômicas e pela vida da população.*

(ROCHEFORT, 1998: p. 19)

O espaço pode ser conceitualmente aceito como "o meio, o lugar material da possibilidade dos eventos" (SANTOS, 1996, p. 41). Parece ser consenso que o espaço não se associa apenas à localização das estruturas produtivas, mas também à do Estado, assim como ao modo pelo qual os recursos disponíveis (e os valores culturais) são distribuídos entre os diferentes estratos sociais. Ele é construído socialmente e, como tal, está sujeito a freqüentes mutações; trata-se de um espaço qualificado, não definido *a priori*, não inventado, mas sim conhecido.

Na sua essência, a organização espacial visa ao conjunto de pessoas que moram nesse espaço. Há também um sentido de territorialidade, de definição problemática, particularmente porque existe uma forte tradição nas ciências sociais em se pensar o espaço na sua relação imediata com o meio físico, além da idéia recorrente de território identificado nos limites da sua materialidade. Conforme afirma Pedro Geiger, em artigo apresentado no IX Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional:

*[...] a região é tida como um ambiente, um sistema de instituições regionais, regras, práticas, que conduzem para inovações, movida por uma rede de atores que compreende produtores, políticos,*

acadêmicos... Para o desempenho da região, as regras informais e os hábitos nela existentes são tão importantes quanto as convenções, já que participam da coordenação dos atores econômicos sob condições de incertezas (2001, p. 1745).

Apesar de a experiência regional brasileira ter sido um processo iniciado já nos anos 30, o planejamento em nível nacional passou a ser praticado somente a partir dos anos 50 e, mais intensamente, a partir dos anos 60. Desde então, foram várias as experiências desenvolvidas em programas tanto do governo federal quanto dos governos estaduais. Por essas peculiaridades, os estudos regionais, de modo geral, estão associados ao exame da rede urbana, que é aceita como elemento propulsor de seu desenvolvimento, apesar dos questionamentos atuais acerca do próprio conceito de desenvolvimento. Tratava-se, na verdade, de identificar as funções específicas de cada cidade envolvida e as relações estabelecidas entre elas, como também a emergência das cidades-pólos ou, em período recente, de especialidades e competências.

Em que pesem as críticas feitas a algumas experiências e modelos de planejamento estratégico adotados e, ainda, à aparente ausência de políticas regionais na última década, o estudo regional (com a definição de regiões para implantação de políticas setoriais) parece ser um tema emergente (ver ARANTES, VAINER e MARICATO, 2000). As novas configurações espaciais ocupam, de maneira crescente, a pauta de estudos econômicos e sociais; o tema tem sido recolocado e rediscutido pelo conjunto das diversas disciplinas a ele associadas, como também por técnicos de instituições voltadas para o planejamento e pesquisadores, especialmente em decorrência de novas territorialidades associadas ao processo de mundialização da economia.

O espaço regional brasileiro, segundo Milton Santos, compreendia dois sistemas hierarquizados de “regiões polarizadas” e “regiões homogêneas”, divisão estreitamente vinculada a uma cultura agromercantil e ao meio técnico, hegemônico no Brasil de 1850 a 1950.

No caso da polarização, a metodologia fundamentava-se muito na teoria da centralidade, na distribuição de bens e serviços para o consumo final da população. No caso da homogeneidade, ela consistia, basicamente, em registrar a distribuição de população e atividades, áreas de acumulação que, em parte, são heranças históricas antigas (apud GEIGER, 2001, p. 1749).

A ação do Estado na regionalização do país foi historicamente incorporando novas temáticas, tais como as questões metropolitanas emergentes e os eixos de desenvolvimento. “Por outro lado, as práticas regionais oficiais, por diversos modos, influenciavam os desenvol-

vimentos econômico e social da sociedade como um todo, por exemplo, através das estratégias locacionais dos investimentos” (GEIGER, 2001, p. 1750).

A alocação de investimentos, por sua vez, insere-se em um conjunto de políticas de planejamento estratégico, orientado para o fortalecimento da rede urbana, considerada como elemento dinamizador do desenvolvimento regional. Conforme destaca Bruna, “não se trata simplesmente de identificar a classificação funcional das cidades, mas de distinguir entre suas funções específicas quais as várias possibilidades de desenvolvimento regional” (1983, p. 105). A autora ainda afirma que

[...] através da análise da rede urbana regional, é possível destacarem-se cidades que, devido a suas funções específicas, seu poder de atração e de oferecer bens e serviços a uma série de outras cidades situadas numa área de abrangência, comumente chamada “área de influência”, podem ser consideradas cidades-pólos regionais (BRUNA, 1983, p. 105).

A política urbana brasileira, a partir da década de 60, viabilizou-se através do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro de Habitação, tendo como importantes fontes de financiamento o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e a Caderneta de Poupança voluntária. Essas foram as principais fontes para uma série de investimentos em estruturas urbanas. No início dos anos 70, com o fim do “milagre econômico”, o governo federal institucionalizou a política pública e a implantação do II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento, que definiu a descentralização do eixo Rio-São Paulo, já sobrecarregado por frequentes fluxos migratórios. Além da criação das nove regiões metropolitanas, o governo federal definiu a habitação popular como política social prioritária.

A instrumentalização do governo para a implantação dessas políticas deu-se a partir da criação da Comissão Nacional de Áreas Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), em 1974, e sua substituição pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), em 1979. Vários dos recursos foram aplicados na tentativa de modernizar regiões periféricas, em especial a região Nordeste. A formulação dessas políticas tinha como pressuposto básico a disseminação do desenvolvimento a partir de centros polarizadores. A identificação das cidades-pólos segue a teoria elaborada por François Perroux, a partir da experiência de cidades e regiões do Hemisfério Norte, uma realidade bem diferente daquela observada nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, caso do Brasil, por exemplo. Essa teoria nasceu da constatação de que o crescimento econômico não se propaga por todo o território de um país ou de suas várias regiões, mas sim ocorre primeiro em determinadas cidades e, posterior-

mente, transmite-se às demais cidades que são interdependentes. A cidade de maior importância passa a ser chamada "pólo regional".

Conforme ressalta Bruna,

[...] ao se aprofundar nos estudos das atividades das cidades-pólos, Perroux elaborou a conhecida teoria, segundo a qual o crescimento econômico não se propaga de modo difuso por todo o território de um país ou de suas várias regiões, mas começa a atuar, com intensidades variáveis, em determinadas cidades, para, posteriormente, transmitir-se às demais partes do território da própria região e do país (1983, p. 105).

Nessa perspectiva, destacam-se três tipos de cidades-pólos regionais, a saber: a) cidades que atingiram espontaneamente essa condição; b) cidade-pólo regional resultante de intervenções de programas de planejamento e, ainda, c) cidades que, além de não propiciarem o abastecimento da região, extraem os recursos regionais.

Quando consideradas as realidades dos países subdesenvolvidos ou mesmo em desenvolvimento, o modelo de cidades-pólos regionais torna-se bastante questionável, especialmente porque

[...] é certo que a influência de uma cidade sobre o espaço exterior só conta à medida que este último é polarizável: as atividades de produção têm efetivamente necessidade de todo um enquadramento terciário composto de serviços bancários, de serviços comerciais, de serviços de consultoria, etc. [...] mas é preciso também que os habitantes do espaço polarizado disponham de um nível suficiente para poderem utilizar as diferentes atividades terciárias necessárias a um homem 'desenvolvido'. Assim, os geógrafos que estudam os países subdesenvolvidos não tardaram a constatar que o esquema proposto pelos estudos de redes urbanas e de arcabouço urbano nos países desenvolvidos aplicava-se muito pouco ao seu tema de pesquisa (ROCHEFORT, 1998, p. 65-66).

Ainda há muitos caminhos a serem percorridos no que se refere à noção de região, especialmente porque nela intervêm fatores que fogem de competências específicas e abrangem múltiplas referências e intervenções. Ao mesmo tempo, torna-se oportuno destacar, de acordo com Gottdiener, que

[...] o produto final dos processos capitalistas tardios de crescimento é a desigualdade de desenvolvimento, com uma 'diferença' cada vez maior entre o rico e o pobre e com a exteriorização dos custos do crescimento para a comunidade em conjunto. O desenvolvimento desigual tem seus correlativos espaciais, mas estes estão sujeitos a constantes mudanças em função das atividades do setor da propriedade. Assim, mesmo em áreas que experimentam um grande crescimento, podemos mostrar espacialmente a pobreza extensiva e o desemprego como guetos em depressão e desgraça (1993, p. 271).

Para Milton Santos, "a teoria dos pólos de crescimento serviu para a difusão do capital no espaço". Ele ainda observa que o conceito de pólo de crescimento tornou-se uma vítima do seu próprio uso, em um período no qual a idéia de planejamento surgia como *slogan* de popularidade; "o seu conteúdo foi negligenciado em favor da sua forma; sua explicação em favor de técnicas e modelos." Na prática brasileira, sobram exemplos de experiências que priorizaram o espaço de poucos em detrimento do espaço de todos, em propostas voltadas apenas para o espaço econômico. Somam-se a essas críticas algumas observações de ordem conceitual, repetidas particularmente no âmbito da academia, acerca do espaço e dos espaços regionais. Além disso, verifica-se também a emergência das questões ambientais, do desenvolvimento humano, do desenvolvimento auto-sustentável, todo um elenco de novos indicadores ou categorias a ser incluído no estudo do espaço, reafirmando-se o seu caráter multidisciplinar.

Nos últimos anos tem sido crescente o número de estudos que abordam o espaço intra-urbano, principalmente a produção e apropriação desse espaço social, incluindo-se a discussão ambiental e os fenômenos de exclusão social, estes últimos associados a um novo quadro de trocas globais. Esses fenômenos têm sido estudados por urbanistas de diferentes disciplinas, como arquitetos, sociólogos, geógrafos, historiadores e economistas, em diferentes universidades, centros de pesquisa e instituições de governo. No entanto, conforme destaca Maricato,

[...] a história do planejamento urbano no Brasil mostra a existência de um pântano entre a sua retórica e sua prática, já que estava imerso na base fundante marcada por contradições: direitos universais, normatividade cidadã – no texto e no discurso – versus cooptação, favor, discriminação e desigualdade – na prática da gestão urbana (2000, p. 135).

Tal situação não se restringe ao âmbito da pesquisa urbana no Brasil. Ao contrário, a discussão e a necessidade de identificação de novas categorias de análise e uma nova matriz para o entendimento dos recentes processos de urbanização decorrem da evolução e irreversibilidade da globalização e têm-se constituído em contínuo desafio para urbanistas do mundo inteiro. Além do debate que o tema suscita (posições discordantes), o impacto da globalização sobre as cidades e o seu entendimento envolve também a compreensão de duas questões básicas decorrentes desse processo.

A primeira diz respeito à necessidade de redefinição de instituições que constituem o sistema capitalista, bem como o seu destino (Estado-Nação e empresas, por exemplo) e também o destino da sociedade civil, da cidadania e do trabalho. Que tipo de racionalidade cabe às sociedades nacionais na busca do desenvolvimento econômico e de sua integração



na economia mundial? Quais instituições perdem ou ganham legitimidade? Como definir as performances econômicas das cidades? Que funções cabem às cidades nesse cenário de trocas/integração globais? Esta última pergunta remete-nos à segunda questão básica, sobre o tipo de território (espaço físico) que será erigido nessa nova ordem econômica. Considerada a relevância concedida ao território, a discussão acerca dos processos urbanos e regionais ganha importância, particularmente porque eles se associam à tecnologia necessária à sociedade do capital. Que resultados poderão ser esperados da competitividade entre cidades? Que descobrimentos sobre a vida dos seus moradores? Que projetos de cidades poderão resultar desses processos ou que cidades de projetos resultarão? O que definirá ou não a inclusão e manutenção de uma cidade na rede de cidades mundiais?

### 3 ESPAÇO REGIONAL: REGISTRANDO ALGUMAS PRÁTICAS

*A partir da década de 40, várias foram as tentativas de coordenar, controlar e planejar a economia brasileira. Entretanto, o que se pode dizer a respeito dessas tentativas até 1956 é que elas foram mais propostas, mais diagnósticos, mais esforços no sentido de racionalizar o processo orçamentário, mais medidas setoriais. O período 1956-1961, no entanto, deve ser interpretado de maneira diferente, pois o plano de metas, pela complexidade de suas formulações e pela profundidade de seu impacto, pode ser considerado como a primeira experiência efetivamente posta em prática de planejamento governamental no Brasil. (LAFER, 1987, p. 29-30).*

A reprodução da citação acima não é casual; serve-nos para reafirmar que, assim como o planejamento em nível nacional, as primeiras experiências regionais brasileiras ocorreram também no final dos anos 50, particularmente através da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e do Grupo de Planejamento do Estado de São Paulo (Governo Carvalho Pinto, 1959-1963). A partir de então, várias foram as experiências de planejamento e os programas implementados regionalmente. Essas práticas foram reforçadas durante o regime militar (BARROS, 1987).

Assim, de maneira crescente, tornou-se comum o registro de expressões tais como regiões metropolitanas, pólos de desenvolvimento, eixos de desenvolvimento e outras associadas a unidades regionais, que “passaram

a ser categorizadas como organizações decorrentes do processo social” (GEIGER, 2001, p. 1749). Conforme citado anteriormente, a experiência regional brasileira teve a participação ativa do Estado, por meio de instituições criadas e voltadas especialmente para a gestão regional. A regionalização, inicialmente associada à ideologia da integração e ao modelo hierárquico, passou a ser adotada como modelo oficial e a ser reproduzida por várias experiências práticas e estudos teóricos.

O elenco de intervenções regionais é bastante variado, especialmente durante o regime autoritário. Conforme afirma Geiger:

[...] durante o “capitalismo administrado autoritariamente”, do regime militar, as cinco, agora designadas Macrorregiões, serviram para um logotipo da propaganda oficial do governo na televisão. No entanto o sistema técnico-militar procurou inspirar-se na chamada ciência regional. De certo modo, este movimento reforçou tendências estabelecidas nos anos 50, por influência da corrente francesa de Geografia de Pierre George (2001, p. 1749).

Bruna, por sua vez, lembra a divisão do Brasil em Regiões Funcionais Urbanas, efetuada pelo IBGE, como exemplo de regiões polarizadas (1983, p. 105). A autora destaca, ainda, que:

[...] neste trabalho foram delimitadas as áreas de influência dos principais centros urbanos, em função da dominância de relações entre cidades. Foram, então, identificados quatro níveis de centros: o nível dos centros metropolitanos, o dos centros regionais, o dos sub-regionais e o dos centros locais (BRUNA, 1983, p. 105).

Conforme citado, após a criação do IBGE, nos anos 40, as experiências regionais brasileiras foram expandidas cada vez mais, particularmente após os anos 50/60, com a criação da Sudene, por exemplo. Inicialmente, esses programas incluíam aspectos setoriais específicos, como no Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963/65), no Plano de Metas (energia, transportes, alimentação, indústrias de base e educação), no Programa de Estabilização Monetária (1958/59) e também nos Planos Nacionais de Desenvolvimento. No âmbito dos estados, as políticas regionais visavam favorecer o crescimento de algumas áreas. No caso de São Paulo, merece registro o empenho para estimular a concentração de indústrias fora da região metropolitana (desconcentração industrial) e a expansão de alguns municípios e o conseqüente fortalecimento da rede urbana no interior do estado.

A expansão do processo de urbanização no país, fortalecido nos anos 50, não ocorreu de maneira uniforme. No contexto de transforma-

ção e modernização da economia nacional, a Região Sudeste, favorecida pela acumulação do capital da zona cafeeira, concentrou os investimentos direcionados para a indústria; para as demais regiões o processo deu-se mais tardiamente.

Enquanto o Sudeste concentrava o processo de modernização da indústria do país, a economia do Nordeste caracterizava-se pela exploração da cana-de-açúcar, algodão, culturas de subsistência, pecuária extensiva e uma indústria que abrangia a produção têxtil, alimentos, couro, bebida e óleos vegetais. O crescente contraste entre as duas regiões intensificou a redução da participação do Nordeste no produto industrial do Brasil.

A situação econômica e social desfavorável ao Nordeste agravou-se no final dos anos 50, em decorrência da grande seca de 1958. Em 1959, o governo federal criou o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) e, no ano seguinte, a Sudene. A atuação do órgão redefiniu o crescimento da região, conduzindo-a a uma nova fase no processo de desenvolvimento e acumulação de riqueza. Conforme reconstitui Barros:

[...] a solução do problema não estaria na oferta de água, mas sim num conjunto mais amplo de medidas que assegurassem o desenvolvimento econômico da região como um todo, tornando-a, assim, menos dependente das variações de precipitação pluviométrica. Esta nova colocação do problema foi esboçada por um Grupo de Trabalho nomeado pelo presidente da República e acha-se substanciado no documento: Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste (1987, p. 119).

O documento referido defendia a industrialização como instrumento capaz de dinamizar e transformar a estrutura agrária nordestina, que seria estimulada com benefícios fiscais. Eram também propostas do grupo: transformação do sistema produtivo do semi-árido, produção de alimentos na zona da mata e ocupação da fronteira agrícola (especialmente na pré-Amazônia maranhense), solução para o problema da oferta de energia elétrica; aproveitamento das inovações tecnológicas, aumento da oferta de alimentos nos centros industriais; assistência técnica aos governos estaduais; articulação geral da execução do plano. As estratégias para a industrialização do Nordeste foram formalizadas no II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (BARROS, 1987).

Em 1962, foi criado um sistema de incentivos fiscais, no caso de empresas que optassem em aplicarem recursos em empreendimentos industriais no Nordeste. Esse sistema posteriormente ficou conhecido como Fundo de Investimentos para o Nordeste (Finor), que possibilitou, nas décadas seguintes, a instalação de um parque industrial na Região, aceito como elemento dinamizador da economia regional (Ipea, 1984). Em outras palavras, uma nova fase da expansão capitalista no Brasil.

A experiência da Sudene foi estendida às outras regiões e, no governo

Geisel, foram criadas superintendências regionais para todas as macrorregiões brasileiras. Abundam críticas sobre a experiência e atuação de cada uma delas, especialmente porque as respectivas atuações reafirmaram as disparidades entre riqueza e pobreza e apresentam resultados sociais questionáveis, além de freqüentes denúncias de favorecimento e corrupção.

Na reafirmação das experiências regionais, como dito antes, as políticas regionais também foram desenvolvidas pelos governos estaduais. Destaca-se, para o interesse deste texto, a experiência paulista, particularmente porque muitos dos desdobramentos esperados puderam ser observados posteriormente. Ao mesmo tempo, “a experiência paulista de Planejamento é extremamente interessante por uma série de razões: em primeiro lugar, dada a particular condição de estado de região mais desenvolvida que a média do país. Em segundo lugar, a posição do Governo do Estado é também única” (BARROS, 1987, p. 113).

Tal experiência reafirmou a orientação geral de estímulo ao crescimento econômico e social por via da industrialização, ou seja, a indústria reafirmada como pólo dinâmico do sistema. O estímulo à interiorização da indústria constituía-se como possibilidade para incrementar e dinamizar vários pólos regionais. Para tanto, foi criado um grupo técnico, ligado diretamente ao governador, que formularia e acompanharia o Plano de Ação. Posteriormente (final dos anos 60) foi criada uma secretaria estadual em substituição ao grupo, através da qual foi implementada uma experiência pioneira de orçamento e programa, mudando substancialmente o sistema de planejamento no estado de São Paulo.

A partir de então, com o fortalecimento dos chamados pólos regionais ou da rede urbana do interior do estado, iniciou-se um processo de industrialização dessas áreas e, nos anos 70, passaram a ser comuns expressões como “interiorização da indústria paulista”. No entanto, sabe-se que a dinâmica diferenciada de algumas regiões do estado não resultou na fuga de recursos da região metropolitana, que continuou a concentrar investimentos, recursos e população. Por outro lado, nos anos 80, algumas regiões paulistas não apresentaram o mesmo desempenho econômico e demográfico verificado em décadas anteriores; os efeitos da crise econômica do país fizeram-se sentir de maneira acentuada, com o aumento do número de desempregados e acirramento das questões sociais, como violência urbana, favelas e empobrecimento da população.

Hoje, conforme destaca Sales, há:

[...] tendências recentes de desenvolvimento urbano e regional no estado de São Paulo que parecem combinar uma base infra-estrutural consolidada, em termos de transporte e comunicação, com sistemas locais de especialização agrícola e diversificação industrial, apoiados

na existência de instituições de pesquisa. Por outro lado, enquanto o terciário superior (financeiro, de comando, etc.) permanece centralizado na área metropolitana de São Paulo (particularmente na capital), outras funções metropolitanas (interessadas em escala nacional ou internacional) distribuem-se entre os centros maiores, de acordo com as exigências decorrentes da presença de grandes empresas e do aumento do contingente de operários (1999, p. 80).

Às experiências reconstituídas acima, somaram-se muitas outras, direcionadas para a região e também para o fortalecimento da rede urbana brasileira e, conforme afirma Maricato:

[...] foi durante o regime militar que a atividade de planejamento urbano mais se desenvolveu no Brasil. As diretrizes foram dadas pela PNDU — Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, prevista no II PND — Plano Nacional de Desenvolvimento —, elaborado para o governo do general Ernesto Geisel, em 1973. Dois órgãos federais seriam implementadores dessa proposta: a SAREM — Secretaria de Articulação entre estados e municípios e o SERFHAU — Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. A CNPU — Comissão Nacional de Políticas Urbanas controlou o FNDU — Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano e o FNTU — Fundo Nacional de Transporte Urbano, transferido posteriormente para a abrangência da EBTU (Empresa Brasileira de Transporte Urbano) (2000, p. 138-139).

Como afirma a mesma autora, “o prestígio do planejamento urbano, nos anos 70, acarretou a proliferação de órgãos públicos municipais de planejamento” (MARICATO, 2000, p. 139).

Nessa conjuntura, criou-se o Projeto Especial Cidade de Porte Médio (PCPM), financiado pelo Banco Mundial. O Projeto foi elaborado no final dos anos 70 e implementado no início dos anos 80; compreendia várias áreas de atuação, de forma a propiciar alternativas para que várias cidades chegassem a se constituir como pólos. Alguns centros urbanos foram dotados de infra-estrutura para capacitá-los na fixação de população, visando, entre outros objetivos, conter os fluxos migratórios em direção às metrópoles, principalmente Rio de Janeiro e São Paulo. O Projeto foi implementado em várias cidades brasileiras de diferentes estados e em algumas capitais (São José do Rio Preto, no estado de São Paulo; Juiz de Fora e Montes Claros, em Minas Gerais; Natal, no Rio Grande do Norte; João Pessoa, na Paraíba, entre outras).

O PCPM favoreceu sobremaneira as cidades beneficiadas, que passaram a apresentar um quadro urbano mais favorável aos negócios e à fixação de população. No entanto, reproduziram-se as situações de contraste entre riqueza e pobreza e observou-se o surgimento de “ilhas de prosperidade”, cercadas por um quadro de pobreza comprometedor. Projetos dessa natureza não foram capazes de romper com o ciclo de acumula-

ção estabelecido, que favorecia pequenos grupos em detrimento do conjunto da população. Os impactos sociais e produtivos abaixo do almejado, particularmente, ocasionaram questionamentos que vão desde a utilização abusiva da teoria dos pólos aos resultados e eficácia de tais políticas e, até mesmo, a questionamentos de ordem teórica sobre conceitos de espaço, território, etc. A infra-estrutura implantada, a industrialização e o crescimento não foram capazes de romper com o ciclo de disseminação da pobreza. O desenvolvimento esperado, a partir de uma infra-estrutura urbana favorável, não aconteceu.

#### 4 ESPAÇO REGIONAL: TENDÊNCIAS

Nos anos 90, foi intensa a produção acadêmica relacionada à problemática urbana, de caráter mundial, decorrente do processo de globalização ou a ele associada, destacando-se os trabalhos que focaram as cidades globais, de autores como Saskia Sassen e Tony King. Esse esforço visa:

[...] entender as relações entre cidades em termos de competitividade recíproca, centrada nas atividades econômicas. É neste contexto que ganha peso a noção de vantagens competitivas das cidades, com o intuito de definir a posição econômica relativa das cidades de uma mesma rede. [...] A competitividade entre cidades assenta, assim, no pressuposto de que o papel das cidades, no interior da divisão territorial e internacional do trabalho, depende cada vez mais de elementos subjetivos e voluntaristas, explicitamente produzidos a partir de uma comunidade intencional que, estrategicamente, interpreta e constrói as suas próprias vantagens competitivas, não decorrentes tanto de resultados mecânicos da dimensão econômico-demográfica das próprias cidades nem de uma especialização setorial historicamente determinada [...] exploram a **metáfora da cidade como empresa**, reconhecendo-se, contudo, que uma cidade não é uma empresa, nem uma coletividade territorial em cujas fronteiras se contabilizam trocas (FERREIRA, 1997, p. 35-44, grifo nosso).

Para Saskia Sassen (1998), as cidades globais são locais de produção e consumo de bens e serviços altamente especializados, particularmente produtos financeiros inovadores e serviços de apoio e consultoria para empresas e organizações mais complexas. Em seu estudo sobre as cidades de Londres, Nova Iorque e Tóquio, a autora identificou quatro novas funções na dinâmica da cidade global: seriam centros de comando altamente concentrado na organização da economia mundial, localização-chave para empresas financeiras e de serviços especializados, locais de produção e mercado para os produtos e inovações.

A identificação de novas categorias de análise e a necessidade de uma nova matriz para o entendimento dos recentes processos de urbani-

zação decorrem da evolução e “irreversibilidade” da globalização, um contínuo desafio para urbanistas do mundo inteiro. Além disso, os impactos da globalização nas cidades e regiões e o seu entendimento suscitam posições discordantes. Embora constatado e aceito, o processo de integração das economias nacionais ainda requer um expressivo esforço para o entendimento da sua natureza, características e desdobramentos sobre as dinâmicas das cidades e regiões. Comum, no entanto, é apontar a descentralização da produção como o fator deflagrador de tal processo.

Como um dos efeitos da globalização, apontam-se a constituição e a desintegração de cadeias vinculadas à competitividade e vantagens circunstanciais entre seus membros. As cidades emergem como o *locus* principal do processo e, na comparação entre cidades e seus territórios, o desempenho econômico das mesmas também passa a ser assim considerado. Assim, as cidades (seus territórios) precisam mostrar-se “atraentes” como áreas capazes de abrigar e otimizar a realização de negócios. A competitividade, anteriormente restrita às empresas, passa a ser um atributo na caracterização e escolha de cidades e regiões pelos investidores.

A competitividade entre cidades e regiões, longe de ter uma aceitação consensual, envolve posições discordantes e conflitantes, especialmente porque o comércio mundial não deve ser aceito como um jogo, no qual só ganha aquele que tiver maiores vantagens competitivas. Inclui-se na discussão o conceito de cooperação que implica ganhos e benefícios das partes envolvidas, de acordo com Krugman (*apud* FERREIRA, 1997), que associa a reestruturação das economias dos países mais desenvolvidos a mudanças tecnológicas, centrada nas competências.

Particularmente em relação aos processos de inovações tecnológicas, há autores (CASTELLS, 1999, por exemplo) que aceitam a globalização como fenômeno decorrente da incorporação de novas tecnologias em todas as esferas humanas. Emerge, assim, uma sociedade pós-industrial em torno do desenvolvimento das tecnologias da informação, dos serviços e do capital financeiro em um processo de terceirização, ao mesmo tempo em que se verifica uma tendência à desindustrialização.

A crítica feita à noção de competitividade, ao planejamento estratégico e a seus desdobramentos na dinâmica urbana incitou a reflexão e produção também de pesquisadores brasileiros, particularmente dos que direcionam seus esforços para o entendimento da crise do planejamento urbano, empenhados na busca de uma nova matriz teórica. A crítica feita considera que:

[...] o risco de incorporação de novos modismos, de conceitos retificados, como cidades mundiais, cidades globais, cidades estratégicas, planejamento idem, distritos, redes, pólos e nós, entre outros, é muito grande. As técnicas também estão aí: os planos

estratégicos (americanos, catalão, alemão), o urbanismo negocial (PORTES, 1993), o retorno do plano de obras, que utiliza a arquitetura como publicidade (Berlim), os distritos de crescimento endógeno (BENKO e LIPIETZ, 1992), os ‘clusters’. São propostas que visam, sobretudo, atrair mais investimentos, por meio de movimentos de indução, diante da crise fiscal. Ganha mais importância a subjetividade — os cenários, plenos de significados, que visam criar um sentimento genérico positivo, com efeito sinérgico (MARICATO, 2000, p. 172).

Não há, atualmente, um modelo consensual de planejamento. A crise detectada não se restringe à compreensão da última década — remete também a um processo de reavaliação das ações e práticas de planejamento das décadas anteriores, planejamento que resultou em ganhos pouco significativos para os cidadãos nas cidades brasileiras. Para entender o momento atual, é importante lembrar que “a recessão e o desemprego trazidos pela reestruturação produtiva e pela inspiração do Consenso de Washington, seguido à risca pelo governo brasileiro, são dados de conjuntura que impactam as cidades” (MARICATO, 2000, p. 171).

Outros autores, como Petrella (*apud* FERREIRA, 1997), críticos da competitividade entre cidades, centram as suas atenções na redução do nível de emprego e rebaixamento do nível de vida: o argumento é que aumentar o número de desempregados e empobrecer os que ainda trabalham não leva ao enriquecimento de um país. Preferem realizar as suas análises em uma perspectiva global que, apesar de não excluir o aspecto econômico, reduz o seu peso. Dessa forma, os grandes desafios postos em uma conjuntura de crescente globalização e mundialização econômica e cultural, envolvem:

[...] domínio do desenvolvimento, da comercialização e do uso das novas tecnologias, domínio da passagem a uma economia não mais baseada exclusivamente na competitividade dos preços, mas na qualidade e pertinência de bens e serviços, rapidez e intensidade da transformação do sistema nacional de empresas em sistema de produção mundializada e o controle das conseqüências de tal transformação por parte do Estado, o futuro do contrato social, não escrito e implícito, sobre o qual, sobretudo depois da Segunda Guerra Mundial, baseou-se no consenso e a estabilidade das instituições nas sociedades industrializadas (FERREIRA, 1997, p. 35).

Para a interpretação da produção científica há que se considerar a crise dos paradigmas das duas últimas décadas, que nos lembra das muitas incertezas na produção do conhecimento. Desse “princípio de incerteza” resultam a necessidade de uma abordagem sistêmica (na qual os problemas não podem ser tratados separadamente uns dos outros) e a abertura da racionalidade a outras lógicas. Alguns pensadores apontam a possibilidade de uma nova relação ciência-natureza, homem-natureza,



entre disciplinas e áreas do conhecimento, questionando, entre outros fatores, o desenvolvimento e a aceitação positiva do progresso, do paradigma cartesiano e dos modelos newtonianos (MORIN, 1995).

Como já observado, os estudos urbanos e regionais comportam uma diversidade expressiva de interpretações, não se identificando uma teoria única e, ainda, chamando a atenção para um espaço considerável de novas descobertas a ser explorado. Também em período recente, destacam-se experiências de diagnósticos visando ao zoneamento de um determinado estado, região ou cidade, para subsidiar o planejamento estratégico, além de experiências de regionalização, objetivando à implantação de políticas setoriais (por exemplo, saúde), mas que não incorporam a noção de cidade-pólo.

Como vimos, muitas críticas recaem sobre a “teoria dos pólos”, especialmente porque essa teoria parece favorecer demasiadamente a expansão do capital no espaço. Somam-se a essas críticas os questionamentos feitos nos estudos acadêmicos acerca do espaço e sua relação com o tempo, por exemplo.

Considerados os aspectos abordados acima, os estudos regionais poderão ser orientados com os seguintes objetivos:

- incorporar valores e práticas socioculturais na definição das regiões (herança cultural);
- identificar diferenças entre regiões, sem deixar de considerar a heterogeneidade interna;
- incorporar os processos recentes de transformação dos espaços.

Trata-se de reconhecer um espaço em processo de construção e reconstrução e não definido *a priori*; conhecer o espaço regional é conhecer a realidade, sem associá-la apenas a uma perspectiva positivista, de progresso contínuo, mas sim incorporando, no estudo, os conflitos existentes em um determinado território.

A discussão acerca da competitividade entre cidades e o entendimento dos recentes processos de urbanização envolvem também aspectos relativos à redefinição de objetivos e de funções entre o Estado e as organizações produtivas – empresas (instituições). Tal redefinição, depois de deflagrada a crise do Estado-Providência (particularmente a sua crise financeira), dá-se na tentativa de tentar minimizar o “déficit” financeiro do Estado e de redefinir e ampliar o papel institucional e social das empresas. Amplia-se, dessa maneira, o território das empresas, o que requer uma nova delimitação das fronteiras de atuação de ambos; os limites às empresas entre espaço interno e externo já não são tão claros, possivelmente resultante de uma atuação que levaria à mundialização, conforme destaca Dreifuss:

[...] no século XX, a internacionalização foi sustentada pelo ímpeto de atores empresariais que marcaram presença não só como agentes centrais da produção, mas como atores políticos junto a suas contrapartidas mutuamente implicadas (sindicatos e partidos), o Estado funcionando como variável de ajuste da atuação empresarial [...] mesmo escoradas na proteção governamental de seu espaço nacional, os motores do processo de internacionalização foram as empresas: tanto as domésticas, visualizando o mercado nacional como campo de atuação e referência preferencial, quanto as exportadoras, lançando-se ao mercado externo à procura da comercialização de seus produtos, apesar de ainda ter no mercado interno a sua base de operações (1996, p. 133).

As questões abordadas durante o texto, longe de terem respostas claras e precisas, ainda impõem um esforço concentrado para o seu real entendimento, em especial porque o estudo da competitividade entre cidades não é uma temática tradicional das ciências sociais (particularmente da sociologia) e muito menos, creio, da produção de arquitetos-urbanistas. Tal discussão poderá envolver a contribuição de outras disciplinas.

A ampliação dos espaços das empresas, o redimensionamento das funções do Estado, partes importantes desse processo, contribuem para que as cidades passem a ser o *locus* privilegiado dos eventos, uma vez que nos remetem à problemática das questões relativas ao território. A competitividade entre cidades e sua associação metafórica às empresas impõem a realização de estudos interdisciplinares, agregando a contribuição de outras disciplinas além daquelas historicamente associadas à pesquisa urbana (arquitetura, sociologia, geografia, história e economia, notadamente).

Finalmente, no mundo globalizado, a questão urbana ganha relevância, uma vez que, além de se constituir na tecnologia elaborada e necessária à sociedade do capital – era industrial –, projeta para um tempo futuro, ao se estruturar para dar forma à nova lógica da acumulação, da organização social e produtiva na era informacional. A cidade globalizada de hoje é, ao mesmo tempo, cidade da indústria e cidade da tecnologia, constatação que suscita muitas interpretações e, certamente, um percurso longo de debates, aplicações de conceitos, novas experiências e pesquisas, especialmente porque o projeto de cidade deve necessariamente incluir direitos democráticos de cidadania e a gestão dos conflitos daí decorrentes.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

BARROS, José Roberto Mendonça de. A experiência regional de planejamento. In: MINDLIN, Betty (Org.). **Planejamento no Brasil**. 5 ed. São Paulo: Perspectiva, 1987. (Espaço e Debates, 21).

BRUNA, Gilda Collet (Org.). **Questões de organização do espaço regional**. São Paulo: Nobel; EDUSP, 1983.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DREIFUSS, René Armand. **A época das perplexidades: mundialização, globalização e planetarização – novos desafios**. Petrópolis: Vozes, 1996.

FERREIRA, Vítor Matias et al. **Lisboa: a metrópole e o rio**. Lisboa, Bizâncio, 1997.

GEIGER, Pedro P. Refletindo sobre a região no Brasil e a hipótese da cidade/região global: um ensaio. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9., 2001. Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: [S.n.], 2001. p. 1745-1755.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. Tradução Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: EDUSP, 1993.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Industrialização e Desenvolvimento do Nordeste: anais do seminário, 12 a 14 de março de 1984. Brasília, 1984.

LAFER, Celso. O planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1965). In: MINDLIN, Betty (Org.). **Planejamento no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 1987. (Espaço e debates, 21).

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias – planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

MORIN, Edgar. Esperar buscando o inesperado. **Correio da UNESCO**, Brasília, DF, n. 5, p. 25-21, maio 1995.

PRETECEILLE, Edmond; VALADARES, Lícia. **Reestruturação urbana: tendências e desafios**. São Paulo: Nobel, 1990.

ROCHFORT, Michel. **Redes e sistemas: ensinando sobre o urbano e a região**. São Paulo: HUCITEC, 1998.

SALES, Pedro Manuel Rivaben. **Santos: a relação entre porto e a cidade e sua (re) valorização no território macrometropolitano de São Paulo**. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, USP. São Paulo, 1999.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: HUCITEC, 1993.

\_\_\_\_\_. **Economia espacial, críticas e alternativas**. São Paulo: HUCITEC, 1979.

\_\_\_\_\_. **Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo**. São Paulo: Nobel, 1990.

\_\_\_\_\_. **Técnica, espaço e tempo: globalização e meio técnico-científico informacional**. São Paulo: HUCITEC, 1996.

SASSEN, Saskia. **As cidades na economia mundial**. São Paulo: Nobel, 1998.

SCOTT, Allen J. et al. Cidades-regiões globais. **Espaço e Debates**, São Paulo, p. 11-25, 2001.

## DO SOCIALISMO DE MERCADO À ECONOMIA SOLIDÁRIA\*

José Ricardo Tauile\*\*

*"o velho cooperativismo era uma utopia em busca de sua prática e o novo cooperativismo, uma prática em busca de sua utopia"*

Henri de Roche

### RESUMO

Neste texto analisamos as iniciativas chamadas de economia solidária, especialmente as representadas por cooperativas autogestionárias, como possíveis formas alternativas de organização social da produção diante dos efeitos deletérios das políticas neoliberais. Este tema tem sido cada vez mais relevante devido ao grande número de falências de empresas industriais e ao crescente desemprego ao longo da década de 1990 no Brasil. A questão central é que, admitindo como um dado da realidade a existência dos mercados regidos essencialmente pela lógica capitalista de produção, não são absolutamente claros os caminhos para o sucesso em empreendimentos não guiados pela mesma lógica. De qualquer modo, há fortes indícios de que elementos importantes para o sucesso do chamado modelo japonês possam servir como fontes de inspiração e ser adaptados para apoiar a lógica de funcionamento e a dinâmica deste tipo de empreendimento.

\* Texto apresentado no Seminário Internacional "Alternativas de desenvolvimento e a questão regional", promoção DIEESE/CESIT/CNPq, Rio de Janeiro, agosto 2001.

\*\* Professor Titular do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Agradeço a ajuda de Mayra Juruá e Francisco Gordillo pelo apoio na confecção deste texto. Mais do que me responsabilizar pelo conteúdo do artigo, assumo minhas dúvidas, mas espero que elas instiguem o(a) leitor(a) a formular e avançar nas questões de seu próprio interesse.

## 1 INTRODUÇÃO

Neste texto tratamos de mapear e discutir brevemente o espectro de possibilidades de sucesso e difusão da chamada economia solidária num ambiente capitalista. Interessa-nos especialmente aquela que assume a forma de cooperativas autogestionárias, em função de sua crescente incidência nos últimos anos, quando a indústria no Brasil foi combatida por uma abrupta abertura dos mercados internos, que atingiu principalmente os setores da indústria cuja origem do capital é nacional.

A primeira e mais básica questão seria conceituar o que é uma economia solidária. Sobre seu alcance, Ortiz Roca defende que:

[...] a economia solidária recobre diferentes formas de organização onde os cidadãos e cidadãs se incumbem, seja de criar sua própria fonte de trabalho, seja de ter acesso a bens e serviços de qualidade ao mais baixo custo possível, numa dinâmica solidária e de reciprocidade que articula os interesses individuais com os coletivos (ROCA, 2001, tradução livre).

Entre seus traços característicos estão:

- a “reciprocidade colocada no cerne de sua passagem à ação econômica; as pessoas se associam numa base voluntária com o objetivo de satisfazer necessidades sociais e culturais”;
- a vontade de empreender é coletiva; não se busca o “retorno sobre o investimento” individual;
- tais iniciativas se perenizam combinando fontes de recursos mercantis, não-mercantis e não-monetários (financiamento híbrido: estático, receitas autogeridas e contribuições voluntárias);
- estas experiências organizam-se dentro de uma dinâmica cidadã favorecendo a criação de espaços públicos de proximidade (CRIDA, 2000, tradução livre).

No que tange ao movimento de economia popular solidária, iniciado no fim dos anos 80, na Prefeitura de Porto Alegre e, mais recentemente, difundido por todo o estado do Rio Grande do Sul, trata-se claramente de uma “prática social e econômica diferente”, segundo documento do governo do estado do Rio Grande do Sul que trata do Programa de Economia Popular Solidária. Este conceito refere-se à ação

[...] de trabalhadores excluídos do mercado formal de trabalho que, através de sua auto-organização, constituem empreendimentos coletivos de produção e/ou serviços, ou assumindo empresas falidas, ou em dificuldades que, num primeiro momento visam à obtenção de trabalho e renda ou à manutenção dos postos de trabalho para a sua auto-sustentação (RIO GRANDE DO SUL, 2001).

Uma das formas particulares de economia solidária é a autogestão. No que diz respeito às recentes experiências brasileiras acompanhadas pela Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária – Anteag, o problema da origem da autogestão é que ela deve ser entendida também e, talvez, acima de tudo como “um projeto de sobrevivência [...] trabalha-se com os restos do capitalismo, principalmente com os setores econômicos mais fragilizados”<sup>1</sup>.

Quanto à forma de organização em cooperativas, deve ser entendida “apenas como um formato jurídico que se utiliza para organizar uma empresa de autogestão. A autogestão pode ser constituída a partir de uma empresa limitada (“Ltda.”), sociedade anônima (S/A), cooperativas, associação de trabalhadores, etc.”<sup>2</sup>.

Centrando o foco no conceito de autogestão, começaremos delineando o meio em que a economia solidária ocorre, indicando os instrumentos disponíveis para fomentá-la e alguns elementos determinantes da dinâmica que envolve o funcionamento deste tipo de agente econômico.

## 2 ASCENSÃO E QUEDA DO CAPITALISMO MODERNO

Um dado da realidade que se faz necessário reconhecer é a existência dos mercados, isto é, a predominância ou hegemonia da atividade econômica que ocorre em função e por meio deles, em detrimento de outras formas de produção e distribuição (ou apropriação) do excedente econômico. Também devemos reconhecer uma tendência à internacionalização dos circuitos mercantis mais expressivos, ainda que uma parte deles seja composta por subcircuitos percorridos por capitais “locais”, isto é, empreendimentos com atuação localizada em âmbitos nacionais relativamente restritos. Neste caso estariam empresas constituídas por capitais de propriedade “nacional” – e até mesmo organizadas autogestionariamente ou sob outra forma de economia solidária – subcontratadas para fornecer partes, componentes ou mesmo produtos sem marca, para empresas multinacionais (detentoras de marcas internacionalmente conhecidas)<sup>3</sup>.

Uma segunda observação importante neste ponto é que, não obstante a impossibilidade prática de que os mercados ocupem todos os

1 Depoimento pessoal de Aparecido Faria, diretor técnico da Anteag, em 16 de março de 2001, via e-mail.

2 Idem.

3 Cooperativas autogestionárias, localizadas na região de Novo Hamburgo, no Rio Grande do Sul, produzem e montam sandálias, chinelos e sapatos para grandes empresas nacionais de calçados, exportando, inclusive, para o mercado europeu. Não têm, entretanto, marca própria; não podem, portanto, vender diretamente ao mercado consumidor.



espectros da atividade econômica, a natureza da expansão do capitalismo implica uma tendência inerente à mercantilização de todos os espaços possíveis (sociais, tecnológicos, etc.) da vida humana que se ampliam e se modificam ao longo do tempo e através da história. Em palavras simples, a acumulação capitalista tende a transformar tudo em mercadoria, ainda que este “tudo” se modifique com o passar do tempo. A seção 4 do capítulo 1º de *O Capital*, que trata do fetichismo da mercadoria, mostra exatamente isso e, apesar de escrita há quase século e meio, parece mais atual do que nunca: “relações sociais entre coisas e relações materiais entre pessoas [...]” parecem definir “uma forma de relacionamento [...] entre pessoas que assume aos seus olhos a fantástica forma de relação entre coisas” (MARX, 1973, p. 72-73, tradução livre).

Como mostra a história econômica, a produção para o mercado pode se dar através de diversas formas de organização social. A predominante, nos últimos séculos, tem sido a produção capitalista, que implica trabalho assalariado e propriedade privada (e alheia ao trabalhador) dos meios de produção. A ela está associado um aparente processo tendencial de concentração da riqueza em mãos de um número cada vez menor de pessoas. A questão é saber se a produção, através das formas de economia solidária, como a autogestão e as cooperativas, pode, a longo prazo, ter espaço próprio de sobrevivência sustentável nas economias capitalistas contemporâneas. Para responder a esta questão, é preciso uma breve reflexão sobre a origem do capitalismo moderno.

O desenvolvimento do modo “maquinofatureiro” de produzir deu origem à Revolução Industrial e, progressivamente, com ela, gerou também uma base técnica – a eletromecânica – que lhe era então adequada. O amadurecimento da Revolução Industrial, por sua vez, gerou a modernidade, ao generalizar o que havia de moderno embutido na produção capitalista que, aos poucos, se consolidava como hegemônica. Não custa lembrar que, embora a produção capitalista tenha se originado da revolução mercantil, só se generalizou no mundo ocidental – a ponto de se falar em capitalismo (produtivo) enquanto modo de produção hegemônico – após a Revolução Industrial.

À medida que o capitalismo se desenvolvia, potencializava enormemente o processo de acumulação social da riqueza. O auge deste processo de amadurecimento não só tem uma forma específica, como é marcado, também, pela transferência da hegemonia industrial e econômica em geral da Inglaterra para os Estados Unidos (EUA). O fenômeno típico deste processo é a “invenção” e difusão do fordismo: firmas de tamanho crescente passaram a auferir ganhos de produtividade significativos com a produção em grande escala de artigos padronizados, baseada em linhas de montagem e automação rígida. Isso implicou uma inexorável divisão capitalista do trabalho que, além de separar hierarquica-

mente as atividades de concepção e de execução, acentuava, dentro delas, a especialização e desqualificação do trabalho, bem como sua desvalorização, ao atribuir tarefas diferentes para trabalhadores diferentes (TAUILE, 2001, cap. 4).

Passada a II Guerra Mundial, duas importantes características acompanharam a emergência, agora nítida, da nova potência hegemônica: em primeiro lugar, ocorreu uma nova revolução tecnológica, a revolução da informação, calcada em processos digitais com base na microeletrônica; em segundo lugar, mais distante das fronteiras da acumulação, desenvolveram-se formas alternativas de organização social da produção, ainda que no marco capitalista, como foi o caso do Japão no pós-guerra (TAUILE, 2001, caps. 5 e 6).

A revolução tecnológica da informação trouxe tanto a automação flexível quanto o tratamento de dados em massa e o seu transporte instantâneo a longas distâncias, criando, conseqüentemente, um espaço virtual de interação que, em grande medida, constitui um espaço real de acumulação. Olhando estritamente no âmbito da produção material (inclusive no que concerne à cibernética), a acirrada concorrência internacional vem pressionando cada vez mais para que se desenvolvam e se implementem formas de organização social da produção mais eficazes e mais adequadas às novas tecnologias de automação flexível.

### 3 ONDE ESTÁ A SAÍDA?

Tendo em mente este quadro econômico geral, nosso propósito é indagar, então, se seria possível produzir para o mercado evitando as relações estritas de assalariamento. Até que ponto formas de economia solidária, como a operação através de cooperativas, seriam alternativas viáveis tanto nos interstícios do sistema capitalista por conta das “fraturas” de um regime de acumulação insustentável, como em espaços mais expressivos da dinâmica de reprodução das economias contemporâneas? Poderia a resolução destas “fraturas” tornar-se força motriz para um novo estilo de acumulação? Será que nas atuais circunstâncias é correto considerar a cooperativa como uma empresa “socialista”, como o faz Paul Singer? Serão seus princípios “totalmente diferentes dos princípios da empresa capitalista” ou tratam-se, meramente, de detalhes e aspectos não fundamentais para a lógica da organização do empreendimento?

No mínimo, caberia indagar qual conceito de socialismo está se tomando como referência. Faria sentido aqui falar novamente de algo que pudesse ser chamado de “socialismo de mercado”? Esta expressão, de amplo sentido, esteve em voga nos anos 30 (ver, por exemplo, LANGE, 1969), sendo posteriormente utilizada nas discussões sobre a Iugoslávia e, finalmente, também por diversos intelectuais “radicais” americanos. De

qualquer modo, a questão que se apresenta é sobre a natureza da produção quando está voltada prioritariamente para o consumo e não para o lucro. Daí, qual o sentido dos desejos sociais a serem satisfeitos? Como (que recursos utilizar para) satisfazê-los? Como fazer por merecê-los? Como priorizar seu atendimento?

Há, de fato, nestas economias ("solidárias"), inúmeros novos condicionantes e nuances de seu funcionamento que indicam possibilidades efetivamente viáveis de adoção bem-sucedida e difusão mais significativa de formas alternativas de organização social da produção. Ao livre sabor de uma economia de mercado, não adianta fazer considerações ou juízos de valor social se tais alternativas não forem economicamente viáveis; nesta hipótese, elas somente poderão ser adotadas caso se considere a possibilidade de intervenção do Estado para arcar explicitamente com o ônus de determinados custos sociais.

É verdade que o mercado é implacável, pelo menos até certo ponto. Se o agente econômico quer funcionar neste ambiente, deve levar em consideração "padrões socialmente necessários de produção"<sup>4</sup> e outros socialmente aceitos de demanda, que precisam ser atendidos e respeitados minimamente para garantir, ao menos, a sobrevivência do empreendimento. Assim sendo, é preciso atender o mercado em termos da especificação do que é demandado, em quantidade suficiente, com preço competitivo e qualidade assegurada, bem como com diversificação do produto, serviços pós-venda, etc. Além disso, é preciso dispor de outras capacidades e competências econômicas indiretas à produção, tais como sistemas de financiamento ao produtor e crédito ao consumidor (entre outros).

### 3.1 Uma inspiração no sucesso do modelo japonês<sup>5</sup>

A experiência da economia japonesa no pós-guerra pode servir de inspiração na busca de soluções criativas para equacionar e solucionar problemas estruturais da economia brasileira, agravados pela dinâmica liberalizante do capitalismo nos últimos tempos. Partindo de condições de escassez no mercado interno e em seu aparato produtivo, mas contando

4 A noção de (trabalho ou) produção socialmente necessária, segundo Marx, é aquela utilizada e aceita como padrão numa determinada época e lugar. Não adianta usar agulha de ouro na produção, quando o padrão aceito é agulha de aço. Em nada melhora o produto, apenas o encarece.

5 Trata-se aqui de realçar aspectos positivos da experiência japonesa contemporânea, particularmente na medida em que podem servir de exemplo e inspiração para as iniciativas recentes de autogestão, sem negar que podem ser salientados também aspectos negativos deste modelo. O delineamento desta polêmica, todavia, não é relevante para os argumentos aqui apresentados.

com perspectivas cada vez mais favoráveis de penetração no mercado internacional, a economia japonesa brindou o capitalismo contemporâneo com alternativas importantes de organização social da produção. O sucesso desta experiência não veio sem muito empenho e dedicação na busca dos objetivos estabelecidos, nem sem diversas contradições especialmente aparentes sob o ponto de vista das economias desenvolvidas ocidentais. De qualquer modo, experiências mais cooperativas de relacionamento, que implicam, freqüentemente, em formas particulares de autogestão, apoiaram-se na lealdade e credibilidade mútuas dos agentes econômicos, sejam estes capital e trabalho ou capital e capital, na mesma cadeia produtiva. Sem dúvida, estes foram fatores decisivos para o sucesso da economia japonesa ao longo da segunda metade do século XX.

Apoiada por uma organização sindical própria vinculada a cada empresa, a economia japonesa conseguiu beneficiar-se do engajamento dos trabalhadores com o sucesso dos respectivos empreendimentos. Houve uma mudança qualitativa em relação às tendências prévias, presentes no capitalismo moderno, qual seja, a incorporação das sugestões dos trabalhadores para melhoria de produtos e processos. Os trabalhadores fabris voltaram a participar ativamente dos processos de concepção e de tomada de decisões ao longo da cadeia produtiva, especialmente no chão de fábrica. Uma empresa como a Toyota recebeu de seus trabalhadores, no ano de 1982, cerca de 1.900.000 sugestões, tendo sido utilizadas 95% delas, correspondendo a uma média de quase 39 sugestões por trabalhador<sup>6</sup>. Tais contribuições foram importantes para que produtos passassem a ser projetados e desenvolvidos com maior rapidez e tivessem mais qualidade no momento de sua produção. O engajamento dos trabalhadores também foi fundamental para o desenvolvimento e sucesso das técnicas de produção enxuta, como o *just in time*. A confiança depositada nos trabalhadores é essencial para que este tipo de sistema, que trabalha com estoques praticamente nulos, seja bem sucedido.

De qualquer maneira, o chamado modelo japonês atenuou, ainda que parcialmente, o conflito explícito entre capital e trabalho no âmbito dos processos de produção e, aparentemente, foi, por isso, muito bem sucedido. Por mais que existam argumentos que mostrem as deficiências deste modelo e apontem um decorrente e expressivo aumento na taxa de exploração do trabalho, não são poucos os que consideram esta uma experiência alternativa de grande significância, dado que seria impensável no espírito conflitante do capitalismo moderno alcançar tais níveis de cooperação entre os agentes econômicos (CORIAT, 1994).

Por isso, é válido usar essa experiência como contraponto quando se

6 Esta média chegou a 60 sugestões na segunda metade da década de 1980.

faz uma reflexão sobre os caminhos viáveis para a experiência brasileira no campo da economia solidária. No caso japonês, a credibilidade foi forjada entre empreendedores e empregados, em busca de objetivos de longo prazo que se tornaram mais ou menos comuns. Tomando este fato como referência, seria válido, então, pensar que nas experiências de cooperativas autogestionárias de Economia Solidária o antagonismo básico entre capital e trabalho poderia, também, ser atenuado, visto que os trabalhadores são seus próprios patrões? A prática, entretanto, tem demonstrado ser por vezes bastante difícil que estes trabalhadores se sintam proprietários e, portanto, responsáveis pela empresa na qual trabalhavam. No entanto, quero crer que, se devidamente articuladas, as experiências de autogestão podem resultar em ganhos extraordinários, provenientes das formas de relacionamento apoiadas na credibilidade dos agentes (*relation specific skills and procedures*). Neste âmbito, não seria possível falar em “economias de solidariedade”, vistas como arranjos orientados para tentar superar certas dificuldades como acesso ao crédito e negociação com fornecedores? Voltaremos a estas questões mais adiante.

### 3.2 As experiências recentes de autogestão no Brasil

Há diversas formas de classificar as empresas autogestionárias no Brasil. De maneira bem abrangente, pode-se dizer que constituem, pelo menos, dois amplos conjuntos quanto à origem de suas atividades autogestionárias. O principal traço característico de um desses grupos é o fato de serem empresas que passaram ou ainda passam por uma situação falimentar ou pré-falimentar. Na origem deste grupo há situações típicas que caracterizam subgrupos. Em um deles, o funcionamento era inviável porque diversos aspectos de sua estratégia estavam (ou eram) inadequados para que as empresas operassem no mercado vislumbrado.

Um outro subgrupo compõe-se de empresas nas quais a direção anterior ao processo de sua transformação em cooperativa autogerida apropriava-se de uma parte substancial do excedente, sem reaplicá-lo no próprio negócio. Um terceiro subgrupo é composto por empresas atingidas por adversidades tais como falência ou mudança de estratégia das empresas que as subcontratavam.

Um segundo grupo de empresas autogestionárias é composto por aquelas cuja origem foi estimulada por políticas públicas ou criadas a partir de iniciativas comunitárias “espontâneas”. Em qualquer caso, comunidades locais organizam-se cooperativamente para buscar prover a subsistência de seus integrantes e suprir, por vezes, carências sociais próprias.

Segundo informações da Anteag, em 1994, 100% dos projetos de

autogestão originaram-se de crise no negócio, má gestão e situações pré-falimentares. Em 2000 e já contemplando um número bastante ampliado destas experiências (cerca de 150, envolvendo aproximadamente 30 mil trabalhadores diretos), 45,7% haviam-se originado da própria iniciativa dos trabalhadores; em 18,3% dos casos, as empresas “originais” haviam chegado efetivamente à falência; 10,4% surgiram de artifícios da terceirização; em 9,8%, tratavam-se de situações ainda pré-falimentares; em 6,5%, as empresas haviam sido apenas desativadas. Somente 6% dos casos foram atribuídos estritamente à crise do negócio e má gestão, incluindo, nestes, 2% em que a empresa foi simplesmente abandonada e 1,3% em que eram empresas dirigidas por “laranjas”. Considerando, também, situações falimentares e pré-falimentares, conclui-se que, em 2000, apenas 43,9% das empresas de autogestão acompanhadas pela Anteag surgiram com os mesmos motivos daquelas criadas em 1994.

### 4 DESAFIOS PARA UMA ECONOMIA SOLIDÁRIA CONTEMPORÂNEA

Olhando o conjunto das empresas que atuam no âmbito da economia popular solidária é possível distinguir elementos característicos de sua atuação que, se articulados devidamente, podem torná-las economicamente mais eficazes, aumentando suas chances de sobrevivência – e, mesmo, de sucesso – nos mercados capitalistas. Pergunto se não seria o caso de buscar “economias e ganhos de solidariedade”<sup>7</sup> a partir de uma “eficiência coletiva” obtida pela atuação concatenada dos agentes que atuam no campo da economia solidária.

É importante insistir em que a associação destas empresas, ou melhor, destes agentes, pode, por exemplo, gerar economias de rede a partir das quais se pode obter desde escalas mais operacionais e eficazes para diversas atividades econômicas até possíveis complementaridades nestas atividades, tais como o desenvolvimento dos sistemas de compras no interior destas redes e a montagem de uma central de compras de produtos externos a elas, ou seja, provenientes de empresas que não fazem parte da rede. Nesta linha de raciocínio, mas tendo em vista as vendas, fala-se, também, na adoção de selos para estimular o consumo de bens produzidos sob o sistema de autogestão por parte não só daquelas empresas componentes da rede, mas também de outras empresas externas a ela e do público em geral.

<sup>7</sup> Ou seja, ganhos extraordinários provenientes justamente da atuação solidária dos agentes econômicos. A prevalecer esta lógica, é de se supor que empresas autogestionárias do complexo coureiro-calçadista no Vale dos Sinos possam ou saibam beneficiar-se destas condições favoráveis.

Objetivamente, a identificação de um mínimo de interesses comuns por parte dos agentes que compõem a rede solidária pode alavancar seu esforço coletivo, de modo que sua atuação se torne mais eficaz no meio mercantil capitalista. Uma das fontes de eficiência coletiva típicas são as aglomerações industriais (*clusters*), freqüentemente em torno de um mesmo tipo de produto ou de tecnologia. Dos distritos industriais no norte da Itália às empresas de informática no Vale do Silício, nos Estados Unidos, entre muitos outros exemplos, é notória a vantagem auferida coletivamente a partir da concentração regional de empresas que atuam no mesmo espectro de atividades.

No caso das empresas autogestionárias, no Brasil, um desafio a mais se apresenta, pois muitas delas não estão concentradas em uma mesma região geográfica. Em vários casos, são milhares de quilômetros a separar empresas que poderiam ter atuação conjunta e/ou complementar. Para que a associação entre estas empresas tenha chances efetivas de sucesso é fundamental, antes de mais nada, criar condições que facilitem a comunicação entre os agentes, e que esta assuma a forma de estruturas horizontais, sem uma hierarquização rígida. Sem deixar de reconhecer as dificuldades a transpor, seria importante, para se preencher esta lacuna espacial, a difusão dos meios de comunicação eletrônica à distância, em tempo real.

Vale ressaltar que, aqui, o desafio cresce, pois há que se garantir a formação cultural necessária para que, quando estes meios de comunicação a distância estiverem de fato disponíveis, possam ser devida e eficientemente utilizados pelos "trabalhadores-empresários".

Na mesma linha de raciocínio, parece evidente que, na medida do possível, deve-se incentivar o desenvolvimento e a utilização de novas tecnologias de informação (NTI) adequadas aos propósitos dos participantes destas redes solidárias. Não creio que, por conta das limitações financeiras, em face de outras prioridades consideradas emergenciais ou em razão das barreiras educacionais inerentes à baixa escolaridade média do trabalhador brasileiro, estas iniciativas devam ser consideradas desprezíveis ou mesmo inalcançáveis. Por mais que existam barreiras a curto prazo, não seria impraticável a configuração, na Internet (ou em Intranets específicas das redes) de feiras virtuais de negócios, bem como a utilização de quadros de avisos, salas de discussão, revistas eletrônicas, meios de teleconferência etc., os quais poderiam funcionar de maneira bastante eficaz para agilizar a atuação dos participantes das redes solidárias.

À semelhança da questão das distâncias geográficas, no Brasil, há também uma dispersão dos agentes da economia solidária entre os diversos ramos de atividade. Como muitas destas empresas não pertencem a um mesmo setor de atuação, torna-se ainda mais necessário criar elemen-

tos aglutinadores de interesses, bem como estimuladores de comportamentos solidários. Entre estes estariam mecanismos que não dependem do valor de uso do produto oferecido, tais como instrumentos de financiamento à produção e de estímulo ao consumo de bens produzidos ou ofertados no regime de economia solidária.

Na verdade, a questão do crédito é mais ampla e profunda do que possa parecer à primeira vista. O desenvolvimento de mecanismos eficientes de crédito para apoiar as iniciativas de autogestão fora da lógica draconiana do mercado financeiro é decisivo para que este tipo de empreendimento resulte em perspectivas de expansão estrutural mais significativas, a longo prazo.

Diante da fragilidade financeira e institucional de grande parte destas empresas, pode-se depreender que os agentes financeiros privados ou mesmo públicos que atuam estritamente sob "a fria lógica do mercado" não se interessarão em apoiá-las. As entidades públicas que se dispuserem a isso deverão adotar critérios alternativos para mensurar o retorno dos investimentos realizados<sup>8</sup>. O desenho e a implementação de mecanismos eficazes de crédito público, sejam eles provenientes de políticas governamentais ou de "iniciativas sociais espontâneas", apresentam-se como verdadeiros desafios à nossa inteligência social. A atuação de organismos de financiamento "politicamente corretos" em nível internacional poderá ser de grande valia para a alavancagem inicial destes mecanismos alternativos de financiamento.

No que tange às atividades produtivas ou à operação das empresas ou da rede como um todo, a possibilidade da criação de "bancos de idéias" emerge com grande potencial. Sugestões para aperfeiçoamento de produtos e processos, bem como de atividades administrativas e formas de relacionamento interempresarial poderiam gerar benefícios significativos, direta ou indiretamente, a ser contabilizados a favor tanto dos trabalhadores individualmente como das empresas nas quais trabalham. É de se supor que os trabalhadores autogestionários tenham não só todo o interesse, como também de condições concretas para contribuir substancial e objetivamente para a melhoria do processo de produção no qual estão inseridos (e do qual são co-proprietários), tanto no que diz respeito ao aumento da produtividade quanto ao aperfeiçoamento de suas condições de trabalho.

<sup>8</sup> Por exemplo: pode-se prever que possivelmente a taxa de mortalidade das empresas autogestionárias seja alta devido a insucessos individuais de empresas. Não obstante, seria importante criar procedimentos do tipo "corta fogo" para preservar a credibilidade dos investimentos financeiros na rede como um todo, ou seja, mecanismos que só funcionem num sentido e que tenham, portanto, dispositivos de prevenção de retorno, propagação e encadeamento dos efeitos indesejáveis provocados por uma dificuldade ou um insucesso financeiro localizado.

Este tipo de mecanismo parece ter grande potencial na construção de vantagens comparativas dinâmicas – aquelas construídas pela ação objetiva dos agentes e que realimentam a própria competitividade –, tal como ocorreu no caso japonês. Neste contexto, a introdução e a difusão das inovações técnicas e organizacionais daí provenientes poderiam ou deveriam ser utilizadas em ritmo adequado à formação de uma cultura profissional específica deste tipo de empresa e/ou rede, voltada para seu próprio e constante aperfeiçoamento.

De qualquer modo, sob qualquer critério que norteie a sobrevivência de tais empresas ou redes autogestionárias num ambiente capitalista, é imperiosa a criação de relações de confiança no interior destas redes (HUMPHREY e SCHMITZ, 1996), ou seja, a redução do risco proveniente de comportamentos oportunistas de alguns agentes (em detrimento de outros) aumenta a competitividade dos componentes e da rede como um todo. Um certo grau de entrelaçamento, baseado em relações de confiança, é fundamental para que a rede funcione efetivamente. À medida que se desenvolver a confiabilidade intrínseca entre os agentes, uma espécie de “eficiência coletiva” poderá resultar em “economias de rede”. Pensando em termos de sucesso e expansão destas redes, há quem aponte que, tanto em países avançados como nos em desenvolvimento, “clusters de pequenas e médias empresas [...] conquistaram mercados externos com base em sua **eficiência coletiva**” (SCHMITZ, 1995, *apud* Humphrey et al., 1996, p. 2, tradução livre e grifo do autor).

Faz-se, também, necessário, o desenvolvimento, por parte dos próprios membros desta rede, de mecanismos de comunicação e rotinas de relacionamento que sirvam tanto para estimular e facilitar a interação regular cotidiana entre estas empresas como para apoiar processos de decisão. Para que tais processos decisórios tenham maior efetividade no ambiente coletivo no qual operam as redes solidárias devem se basear, tanto quanto possível, na transparência dos critérios que os norteiam. Somente assim o trabalhador terá noção do que a sua atividade – individualmente –, tem a ver com o produto final. Isto é fundamental para que se obtenha, de maneira estimulada ou negociada, o engajamento sólido dos trabalhadores, outro elemento decisivo para aumentar as chances de sobrevivência destas empresas.

Como se vê, é bastante complexo o quadro onde atuam as empresas autogestionárias e suas chances de sobrevivência estão sujeitas a condicionantes bastante diversos. Por um lado, como os problemas que as afligem e/ou afligem os ambientes nos quais estão inseridas são bastante primários (ou “rasteiros”), não se pode esquecer que respeitar as leis básicas de uma economia de mercado é uma condição necessária para que se possa participar deles. Por outro lado, insisto, a construção de vantagens comparativas dinâmicas em substituição às tradicionais

vantagens comparativas estáticas (recursos naturais e mão-de-obra barata) requer a percepção, com certa acuidade, das possibilidades tecnológicas de materialização do futuro. Se a criatividade é fundamental para tornar o futuro melhor somente a ousadia e a firmeza na devida articulação dos agentes sociais e econômicos são capazes de torná-lo real.

Passos ousados, mas viáveis, politicamente, se fazem necessários para abrir uma trilha que seja realmente nova e, portanto, traga a possibilidade de se usar uma espécie de “teoria da relatividade social” para se dar o “pulo do gato”. Ao tentar seguir a mesma trilha na qual preponderaram hegemonicamente as vontades e ações dos agentes capitalistas bem sucedidos, o que se conseguirá, provavelmente, será aumentar o hiato do desenvolvimento que os separa, permanecendo subordinados e dependentes. A idéia, justamente, é procurar atalhos alternativos que criem, agora, as bases daquilo que se constituirá em elemento de competitividade dinâmica a longo prazo. Este exercício de **inteligência social** exige um programa de investimentos estratégicos, consubstanciado por políticas públicas de cunho socializante para se criar a cultura (econômica, política e social) de sustentação efetiva da rede solidária, no tempo (TAUILE, 1997). A idéia de fundo é que se possa, com isso, preencher substancialmente as carências sociais com mecanismos democratizados de acumulação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EMPRESAS DE AUTOGESTÃO E PARTICIPAÇÃO ACIONÁRIA – ANTEAG. **Empresa social e globalização**. São Paulo, 1998.

CORIAT, B. **Pensar pelo avesso**. Rio de Janeiro: UFRJ: Revan, 1994.

GUIMARÃES, Gonçalo (Org.). **Sindicalismo & cooperativismo: a economia solidária em debate**. São Paulo: Unitrabalho, [s.d.].

FRAISSE, Laurent. L' économie solidaire: à la recherche de nouvelles formes d' économie entre l' État et le marché. In : CRIDA 2000., 2000, Montreal. **Congresso mundial sobre a coexistência humana num mundo responsável e solidário na aurora do terceiro milênio**. Montreal: [S.n.], jul. 2000.

HUMPHREY, J.; SCHMITZ, H. **Trust and economic development**. Sussex Eng.: IDS, 1996. (Discussion Paper, 355).



LANGE, Oskar. *Desarrollo y socialismo*. Buenos Aires: J. Alvarez, 1969.

MARX, Karl. *Capital*. New York: Progress Publishers, 1973.

RIO GRANDE DO SUL. (Estado). Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais. *Programa de economia popular solidária*, mar. 2001.

ROCA, Humberto Ortiz. *Economia solidária: hacia una nueva civilización*. [S.l.: s.n.], 2001.

SINGER, Paul. Economia solidária: propostas e desafios. *Proposta-FASE*, Rio de Janeiro, ano 30, n. 88-89, 2001.

SCHMITZ, H. Collective efficiency: growth path for small-scale industry, *Journal of Development Studies*, v. 31, n. 4, apr. 1995.

TAUILE, José Ricardo. Globalização, tecnologias de informação e inteligência social: uma reflexão sobre as possibilidades deste país, *Proposta-FASE*, Rio de Janeiro, ano 26, n. 72, mar./maio 1997.

\_\_\_\_\_. *Para (re)construir o Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

## TECNOLOGIA E EMPREGO NOS INVESTIMENTOS INDUSTRIAIS RECENTES EM SÃO PAULO\*

Carlos Eduardo F. da Silveira\*\*

### 1 INTRODUÇÃO

O Brasil chegou ao fim da década de 70 como um dos países de maior taxa de crescimento econômico, desde a Segunda Guerra Mundial, e dotado de uma indústria poderosa, diversificada, integrada e moderna. Nas duas últimas décadas do século XX, entretanto, o que se verificou foi o esgotamento do processo de desenvolvimento anterior, conduzido pela industrialização e responsável pela pujança então demonstrada, e uma crise econômica que, em meio a oscilações, permanece até os dias de hoje. Abandonou-se o modelo antigo e o novo não tem sido capaz de trazer nenhum dinamismo mais consistente. Acompanhando a voga mundial, passaram a ser trilhados caminhos que, supostamente, adaptariam o país ao mundo contemporâneo. Tais caminhos consistiriam em valorizar os mecanismos de mercado, liberalizar a produção, o comércio e as finanças e reduzir o papel do Estado, desregulamentando e privatizando funções e empresas públicas. Esses caminhos criariam um novo tipo de inserção na economia mundial e condições para que as empresas brasileiras se tornassem competitivas no mercado internacional.

A pesquisa de que trata basicamente este texto evidencia, de forma dramática, alguns dos contornos desta inserção. Seu objeto é o investi-

\* Texto apresentado no Seminário internacional Tecnologia e Emprego: experiências de desenvolvimento setorial e regional, promovido pelo DIEESE/CESIT/CNPq, São Paulo, novembro 1999.

\*\* Pesquisador do Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo (IPT).



mento industrial paulista, nos últimos anos, e suas características tecnológicas e organizacionais. Seus resultados, entretanto, mostram a íntima interface com outras questões, tais como o emprego, o balanço de pagamentos e o processo de mundialização econômica.

Entretanto, embora essa pesquisa, realizada em 1999, tenha abordado um grande número de aspectos, este texto vai se concentrar em algumas poucas questões de caráter mais geral e com repercussões mais diretas na questão do emprego e da tecnologia.

## 2 A PESQUISA SOBRE OS INVESTIMENTOS INDUSTRIAIS RECENTES NO ESTADO DE SÃO PAULO

A pesquisa resulta de uma investigação sobre projetos de investimentos industriais no estado de São Paulo, recém-executados, em andamento e a executar, realizada para a Secretaria de Ciência, Tecnologia, Desenvolvimento Econômico e Turismo do Estado de São Paulo (SCTDET). Seu ponto de partida foram os registros que essa Secretaria faz, periodicamente, com base em diversas fontes, dos planos de investimento anunciados e/ou discutidos pelas empresas e organizações empresariais com o governo do estado ou com as prefeituras municipais. Tais registros estão organizados em um cadastro que pode ser acessado pelo *site* da própria SCTDET e/ou da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade). Com base neste cadastro, foram selecionadas 236 empresas que, em conjunto, representavam mais de 93,5% do valor total do investimento industrial que serviriam de base para a pesquisa.

O estudo tinha por objetivo identificar e analisar o padrão tecnológico, associado aos novos investimentos previstos e/ou realizados nos últimos anos, de empresas da indústria de transformação no Brasil. Assim, procuraria estabelecer, no universo destas empresas, suas diversas estratégias, suas características mais importantes – produtos, tecnologias, setores, redes de fornecedores, origem, localização, tamanho, mercados etc. – e suas carências quanto à ação pública. Ademais, buscar-se-ia avaliar seus condicionantes regionais e os fatores de localização que orientam tais projetos, centrados principalmente no perfil do estado de São Paulo.

Para isso, foi esboçado um questionário bastante detalhado e complexo, depois enviado àquela amostra de 236 empresas que, em seu conjunto, eram responsáveis por 370 projetos de investimento e totalizavam mais de 95% do valor presumido dos investimentos. Foram obtidas respostas de 49 empresas, três delas para comunicar a inexistência de tais projetos naquele momento. Paralelamente, foram realizadas 18 entrevistas qualitativas a partir de um roteiro preestabelecido.

Trata-se, portanto, de um universo não significativo em termos de amostra de empresas, mas bastante significativo em termos dos valores obtidos para os investimentos presumidos, uma vez que as empresas que responderam ao questionário perfizeram um total de US\$ 8 bilhões. Embora contemplando um período de vários anos – antes e depois da pesquisa – este valor é bastante expressivo. Afinal, trata-se de um número reduzido de empresas, limitadas ao estado de São Paulo. Recentemente, uma pesquisa conduzida pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e a Confederação Nacional da Indústria (CNI) levantava o montante de US\$ 26 bilhões para 730 empresas industriais situadas no Brasil, num espaço de tempo de quatro anos (CEPAL, 1998).

## 3 Alguns resultados da pesquisa

A seguir, serão apresentadas as principais conclusões da pesquisa:

**3.1** O estado de São Paulo permanece como um pólo de atração importante para a localização industrial. Se, por um lado, como apontam trabalhos sobre a questão regional no Brasil, há tendência a uma certa desconcentração espacial da indústria, com maior crescimento dos investimentos, da produção e do emprego nos demais estados da federação que em São Paulo, por outro, o investimento neste estado continua proporcionalmente vigoroso. O investimento em São Paulo, entretanto, dado revelado pela pesquisa, é, genericamente, um investimento mais intensivo tanto em capital como em conhecimento.

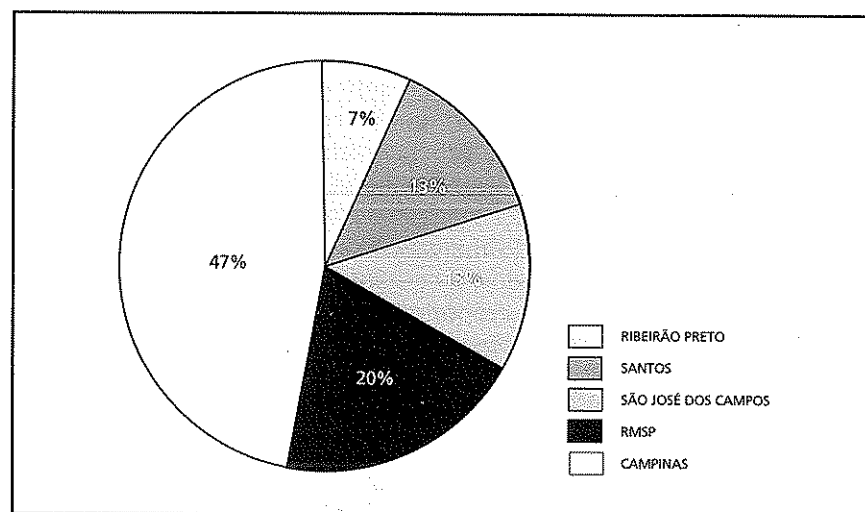
As vantagens de localização paulistas, levantadas na pesquisa, são basicamente: a proximidade do mercado consumidor; a disponibilidade de recursos humanos qualificados; a existência de infra-estrutura ampla e de boa qualidade – estradas, aeroportos, energia, escolas, saúde etc. e a proximidade das redes de fornecedores. Assim, os incentivos fiscais, para as indústrias pesquisadas, seriam insuficientes para contrabalançar as perdas pela realocação. O estado parece ter perdido “competitividade” naqueles setores que dependem de mão-de-obra desqualificada e barata, nas indústrias em que a instalação nos estados vizinhos permite manter a proximidade do mercado, e os incentivos, embora pequenos, são compensadores, e, por fim, aquelas indústrias em que o arsenal de incentivos foi tão elevado que passou a compensar a “perda” da realocação (caso da Ford, por exemplo).

Fica claro, por outro lado, que a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) deixou de oferecer os elementos de atratividade do passado, que a levaram à concentração da atividade industrial até os dias de hoje. Os projetos de investimento que têm esta região como *locus* constituem-

se todos em extensões das plantas hoje existentes ou constituem reestruturação e/ou introdução de novos produtos. Não há plantas novas nessa região.

No final dos anos 90, as indústrias procuram as regiões circunvizinhas – Campinas, principalmente, mas também São José dos Campos, Sorocaba e, mesmo, a região Central –, enquanto Santos mantém investimentos nas indústrias preexistentes no complexo petroquímico e siderúrgico (ver Gráfico 1). Os chamados “custos de aglomeração” cresceram demais na RMSP, particularmente, os custos de terreno e transportes, e a “interiorização” tornou-se quase absoluta nos investimentos em plantas novas. A RMSP deve encontrar novas vocações fora do setor secundário, para gerar atividades econômicas e emprego. Em Campinas, parece estar situado um pólo de atração bastante poderoso, particularmente do tipo de indústria mais moderna e capitalizada.

**GRÁFICO 1**  
Distribuição regional dos investimentos  
Estado de São Paulo, 1999



Fonte: Pesquisa IPT/SCTDET, 1999.

**3.2** Em segundo lugar, os investimentos industriais não são mais capazes de gerar postos de trabalho em larga escala. O emprego direto gerado por unidade de investimento é ínfimo. Basta dizer que, para o conjunto de empresas constantes da pesquisa, cada posto de trabalho

a ser gerado custa, em termos líquidos, cerca de US\$ 1 milhão. Este é um número estarrecedor, e é preciso advertir que seu cálculo incluiu as perdas de emprego causadas por alguns dos investimentos que, visando a sua reestruturação e reorganização, reduziram postos de trabalho. Assim, este conjunto de empresas que investe cerca de US\$ 8 bilhões, é capaz de gerar apenas mais 3 mil postos de trabalho diretos, aproximadamente.

Essa parece ser uma tendência inquestionável da indústria moderna que emerge dos novos investimentos: a incapacidade de gerar postos de trabalho em número significativo. Há, entretanto, duas considerações a fazer. A primeira diz respeito às características da indústria, já apontadas, que escolhe localizar-se em São Paulo. Ela apresenta um perfil mais intensivo em capital; é moderna, tanto do ponto de vista organizacional quanto do tecnológico e utiliza pouca mão-de-obra. A segunda, diz respeito aos empregos indiretos. Esta é uma estimativa extremamente difícil de se estabelecer, pelo que se pode apurar das entrevistas. Entretanto, é de se crer que seja bem menor que no passado, por várias razões. Uma delas está relacionada a este mesmo fenômeno que também ocorre nas indústrias “para trás” e, quando for o caso, “para a frente” da cadeia produtiva, ou seja, elas também têm reduzido o componente de trabalho por capital empregado ou unidade de valor gerada.

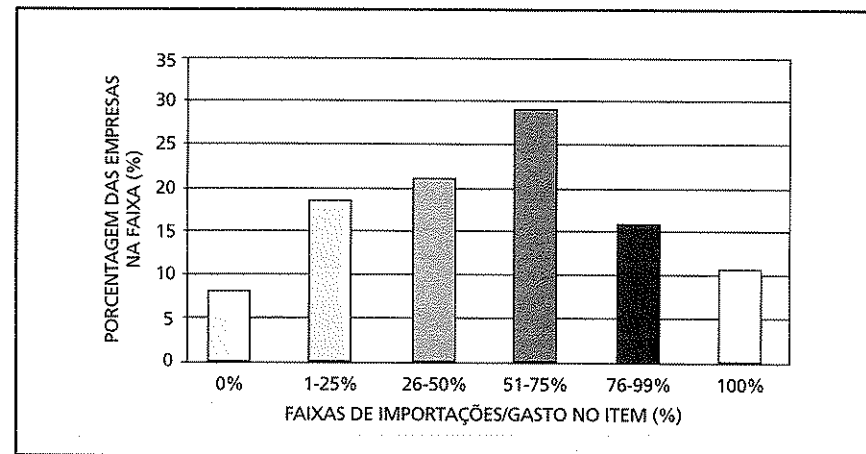
**3.3** Um terceiro ponto levantado na pesquisa tem relação com o que se disse anteriormente, ou seja, a capacidade multiplicadora mais reduzida do investimento industrial atual. A pesquisa revelou que é muito grande o conteúdo importado dos bens e serviços que compõem os investimentos, em particular no item mais importante, isto é, máquinas e equipamentos (ver Gráfico 2). Uma vez importados, esses itens reduzem sensivelmente o peso do efeito indutor de outras atividades no país, que é deslocado para o exterior, para fornecedores estrangeiros de bens de capital. Isto ocorre também com a tecnologia, embora em menor escala, paga com *royalties*, pagamentos de serviços técnicos e consultorias especializadas.

Esta constatação não conduz, necessariamente, à redução do nível de emprego possível ou ao atrofiamento dos ofertantes nacionais de tecnologia. Mas para que assim não fosse, seria necessário que a nova produção significasse um aumento das exportações e que o acesso à nova tecnologia mais avançada significasse maior domínio interno de “*know-how*” e de “*know why*”, jargões técnicos que procuram representar a capacidade de produzir e a capacidade de inovar, que seria o estímulo a novos desenvolvimentos tecnológicos locais. Não é isso, entretanto, que está ocorrendo.

A pesquisa apontou que os investimentos visam, fundamental-

mente, à produção para o mercado interno. O mercado externo é considerado apenas por poucas empresas situadas em setores de produção de *commodities*, onde já se pratica a exportação de seus produtos. Ademais, boa parte das indústrias não está investindo para expandir a produção, mas para se tornar mais produtiva, isto é, reduzir custos, ou introduzir novos produtos. Como resultado, deprime-se o setor de produção de bens de capital, sem contrapartida, seja de um aumento na produção corrente, seja de um incremento nas exportações.

**GRÁFICO 2**  
**Importação de máquinas e equipamentos nos projetos de investimento**  
**Estado de São Paulo, 1999**



Fonte: Pesquisa IPT/SCTDET, 1999.

Esse argumento é coerente com a ínfima participação da indústria de bens de capital nos investimentos industriais: é o mercado reagindo ao desestímulo que as importações fáceis, livres e baratas possibilitaram. Afinal, todos os projetos levantados foram executados ou planejados no período imediatamente anterior à pesquisa, quando o câmbio estava sobrevalorizado.

O desestímulo à indústria de bens de capital soma-se ao desestímulo aos ofertantes brasileiros de tecnologia – instituições de pesquisa, universidades, empresas de consultoria e de engenharia etc. Sabe-se que boa parte do progresso tecnológico tem origem nos setores produtores de bens de capital que, em razão disso, costumam apresentar maiores índices de dispêndio em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) que as demais empresas. Estes gastos são, em parte, dirigidos a entidades de pesquisa,

outras empresas e universidades. O atrofiamento da indústria brasileira de bens de capital, por seu turno, significa, da mesma forma, um desestímulo à geração interna de tecnologia. Por outro lado, soma-se o recurso fácil ao exterior para a compra de tecnologia e, até mesmo, para a realização de serviços mais corriqueiros do que a chamada Tecnologia Industrial Básica (TIB).

Assim, o que poderia ser um *trade-off* entre estímulos internos versus acesso à tecnologia mais atualizada, em que estímulos e desestímulos se contrabalançam de modo positivo para o país, transforma-se num desequilíbrio danoso, parte dele sendo captado pela permanência dos déficits comerciais após a desvalorização de janeiro de 1999. Ou seja, se por um lado, as empresas adquirem o equipamento e a tecnologia mais avançados mundialmente, por outro, reduzem a capacitação para inovar não somente delas mesmas, mas do país. Se a conquista da “capacitação para produzir” estabelece as condições para a competitividade, no presente, é a aquisição da “capacidade para inovar” que conquista a competitividade futura. Neste *trade-off* pode-se estar adquirindo competitividade hoje, às custas da competitividade de amanhã.

**3.4** Daí não ser surpreendente uma outra constatação da pesquisa, o quarto ponto a ser destacado. Trata-se dos reflexos das articulações que estas empresas estabelece(ra)m no seu processo de investimento com o Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia. A pesquisa revela uma enorme distância entre as instituições e as práticas dentro das empresas, que podem ser incluídas neste conceito. As empresas recorrem muito pouco aos organismos de ciência e tecnologia, seja para a realização de programas ou projetos de P&D, seja para a prestação de serviços de cunho tecnológico, como ensaios, testes, normas, seja ainda para a realização de cursos de treinamento e qualificação. Esta é a contrapartida da importação de tecnologia, de onde se traz o “saber fazer”, mas pouco se traz do “saber criar” (ver tabela 1).

É preciso afirmar, entretanto, que esse comportamento por parte das empresas guarda estreita relação com a transnacionalidade de boa parte das empresas pesquisadas. Na verdade, as empresas internacionais definem suas estratégias básicas no plano mundial, ainda que haja um conjunto de decisões importantes, tomadas em níveis local, regional e nacional.

Uma dessas decisões de caráter centralizado diz respeito aos esforços de P&D das empresas. Estes são, por via de regra, concentrados num centro de P&D que se localiza em um dos países centrais; na maioria das vezes, mas não exclusivamente, nos países de origem do grupo. Aos países periféricos e às filiais locais, reservam-se, na cadeia tecnológica, papéis

**TABELA 1**  
**Participação dos diversos itens de gasto com tecnologia nas empresas**  
**pesquisadas Estado de São Paulo, 1999**

Itens de gasto com tecnologia	Número de empresas			Em porcentagem do	
	Nº	Só com o item	Total	Item	Subitem
Aquisição de tecnologia	19	3	65,5	100,0	
No exterior	15	2	51,7	78,9	100,0
de empresas	10		34,5	52,6	66,7
de instituições de pesquisa/universidades	4		13,8	21,1	26,7
No país	9		31,0	47,4	100,0
de empresas	7		24,1	36,8	77,8
de instituições de pesquisa/universidades	6		20,7	31,6	66,7
Informatização	20		69,0	100,0	
Treinamento de pessoal	20		69,0	100,0	
Pessoal de nível superior	12		41,4	60,0	
Outros	13		44,8	65,0	
P&D&E	23	4	79,3	100,0	
Na empresa	15	1	51,7	65,2	
com terceiros	13		44,8	56,5	100,0
em cooperação com outras empresas	6		20,7	26,1	42,9
em cooperação com instituições de pesquisa/universidades	9		31,0	39,1	64,3
Informação tecnológica	12		41,4	100,0	
Outros	3		10,3	100,0	
TOTAL DE DECLARAÇÕES	29		100,0		
Não declarados	17		37,0		
TOTAL	46		100,0		

Fonte: Pesquisa IPT/SCTDET, 1999.

como a engenharia de adaptação do produto aos gostos, às características das matérias-primas ou insumos e, inclusive, aos hábitos e cultura dos trabalhadores. Em termos simplificados, os produtos são gerados e desenvolvidos nos centros de P&D, eventualmente utilizando-se insumos de natureza técnica advindos das filiais periféricas. Em seguida, são transmiti-

dos às filiais que promovem sucessivas adaptações, adequando-os às especificidades locais, e, em seguida, ao longo do tempo, municiam aqueles centros de outras informações.

Por fim, em relação a este ponto, há de se considerar que a distância entre empresas e instituições de pesquisa não resulta apenas da tendência à importação de tecnologia. Advém, também, da própria distância cultural dos dois pólos, gerados na independência mútua que ainda não foi vencida, apesar de enormes mudanças, particularmente na cultura dos órgãos de pesquisa. Mas, problemas como confiabilidade (critério de privacidade), custos e ritmo de trabalho contribuem para manter as empresas distantes daqueles órgãos, embora não seja a causa mais importante. Exemplo disso é a disposição das empresas em manter laboratórios intramuros, que ficam boa parte do tempo ociosos.

**3.5** Chama a atenção, outrossim, o fato de as empresas investidoras utilizarem muito pouco os instrumentos de incentivos fiscais existentes: Lei 8.248/91, Lei de Informática, Lei 8.661/94, Lei de Incentivo ao Desenvolvimento Tecnológico. Da mesma forma, o recurso a financiamentos oficiais é proporcionalmente reduzido, embora ocorra em grau bem maior que no caso dos incentivos fiscais. Apenas sete entre os 46 projetos de investimento examinados pertencem a empresas que utilizaram uma ou outra forma de incentivo. E mesmo instadas a se pronunciarem sobre o futuro, poucas empresas manifestaram interesse no seu uso. Isso preocupa, porque são mecanismos fortes de indução que não têm encontrado eco nas indústrias, seja por desconhecimento, seja pela burocracia exigida para a elaboração dos programas, seja pela inexistência de planos de desenvolvimento tecnológico, seja, ainda, por problemas de caráter fiscal.

O investimento industrial é financiado pesadamente por capitais próprios, e o sistema financeiro privado praticamente inexistente. É evidente a distância entre a indústria e os bancos nas operações de longo prazo, como é o caso dos projetos de investimento. As altíssimas taxas de juros praticadas no mercado financeiro doméstico inviabilizam a parceria entre bancos e empresas produtivas nas operações de longo prazo. Mesmo o financiamento externo, em que vigoram taxas de juros mais baixas, foram muito pouco acionados. As empresas internacionais preferiram realizar aportes próprios de recursos a recorrer aos bancos externos, e as empresas nacionais ou não tiveram acesso ou não quiseram assumir os riscos implícitos nos empréstimos externos (o que não ocorreu com empresas de outras áreas da economia), traduzidos nas possibilidades de uma desvalorização da moeda, como, de fato, veio a ocorrer. Mesmo as fontes públicas de financiamento foram pouco acionadas: o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

**TABELA 2**  
**Fontes de financiamento dos investimentos nas empresas pesquisadas**  
**Estado de São Paulo**  
**Maiο-julho 1999**

Fonte do financiamento	Faixas de concentração						Sim, utiliza	Nāo foi citada	Nāo declarado	Sub-total
	Zero	1-25%	26-50 %	51-75%	76-99 %	100%				
Capital próprio	0	6	8	3	1	15	2	0	11	35
Financiamento de bancos oficiais	1	1	6	7	1	0	2	17	11	35
BNDES	0	1	0	1	0	0	1	32	11	35
Outros	0	0	0	0	0	0	1	34	11	35
Financiamento externo	0	7	2	0	0	0	0	26	11	35
Bancos	0	0	1	2	0	0	0	32	11	35
Outros	0	1	1	0	0	0	1	32	11	35
Novos sócios/ parceiros estrangeiros	0	0	1	0	0	1	1	32	11	35
<b>TOTAL</b>	<b>1</b>	<b>16</b>	<b>19</b>	<b>13</b>	<b>2</b>	<b>16</b>	<b>8</b>			<b>em 46 empresas</b>
Em % das empresas										
Capital próprio	0	17,1	22,9	8,6	2,9	42,9	5,7	0		
Financiamento de bancos oficiais	2,9	2,9	17,1	20,0	2,9	0	5,7	48,6		
BNDES	0	2,9	0	2,9	0	0	2,9	91,4		
Outros	0	0	0	0	0	0	2,9	97,1		
Financiamento externo	0	20,0	5,7	0	0	0	0	74,3		
Bancos	0	0	2,9	5,7	0	0	0	91,4		
Outros	0	2,9	2,9	0	0	0	2,9	91,4		
Novos sócios/ parceiros estrangeiros	0	0	2,9	0	0	2,9	2,9	91,4		
Em % da fonte de financiamento										
Capital próprio	100,0	6,3	31,6	53,8	50,0	0	25,0			
Financiamento de bancos oficiais	0	6,3	0	7,7	0	0	12,5			
BNDES	0	0	0	0	0	0	12,5			
outros	0	43,8	10,5	0	0	0	0			
Financiamento externo	0	0	5,3	15,4	0	0	0			
Bancos	0	6,3	5,3	0	0	0	12,5			
Outros	0	0	5,3	0	0	6,3	12,5			
Novos sócios/ parceiros estrangeiros	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0			

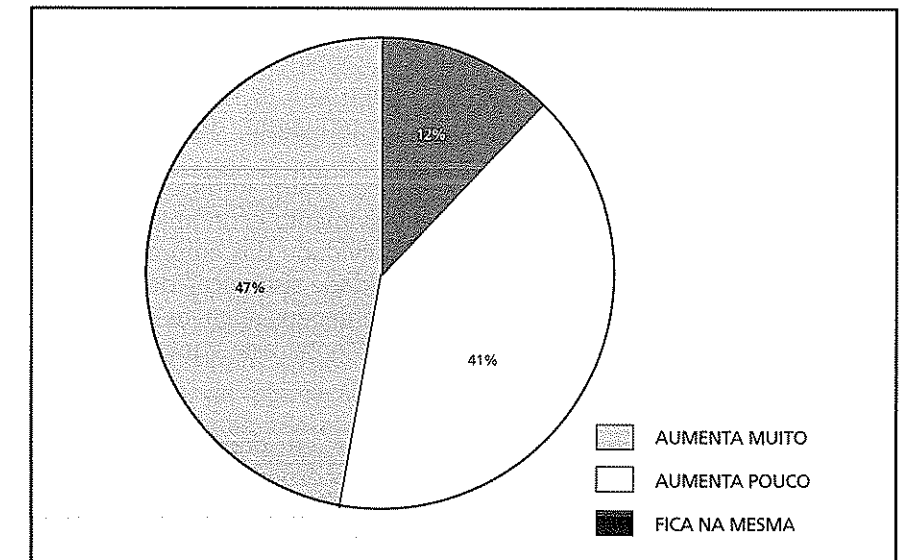
Fonte: Pesquisa IPT/SCTDET, 1999.

e Social (BNDES) foi pouco citado e a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep)<sup>1</sup>, menos ainda (ver Tabela 2).

As empresas, portanto, parecem contar com suas próprias forças, tecnológica e financeiramente, sendo pouco estimuladas pelas intervenções públicas, seja na área do financiamento, seja na área fiscal, seja na integração com entidades públicas. Estas empresas, ademais, demonstram ser pouco sensíveis ao tipo de subsídio e incentivos fiscais que têm sido fartamente empregados pelos estados no contexto da chamada "guerra fiscal".

**3.6** Por outro lado, as mudanças ocorridas na organização do trabalho e da produção, particularmente no chão-de-fábrica, mostram a importância crescente que vem assumindo o fator educação para as indústrias, razão pela qual os investimentos se associam a um importante e generalizado aumento da exigência de qualificação feita aos trabalhadores (ver Gráfico 3).

**GRÁFICO 3**  
**Com o investimento, a qualificação dos trabalhadores...**  
**Estado de São Paulo – 1999**



Fonte: Pesquisa IPT/SCTDET, 1999.

<sup>1</sup> A Finep é uma das agências do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). Nota do editor.

Não se trata da educação como valor intrínseco do homem brasileiro, trata-se de um requisito funcional exigido pelas empresas para a contratação da sua mão-de-obra. Dessa forma, passou a ser vista sob o ângulo da competitividade das empresas. A pesquisa revela que as empresas pesquisadas já não contratam pessoal com nível de escolaridade inferior ao segundo grau e têm estabelecido, nas unidades existentes, previamente aos investimentos, programas de treinamento e qualificação intensivos, visando tanto o atendimento a cursos mais específicos ligados às funções laborais exercidas, como, principalmente, ao alcance de graus mais elevados de escolaridade formal. Um outro aspecto destes novos requerimentos de *upgrade* educacional é o fato de muitas empresas empregarem pessoal de nível superior para trabalhos que não se coadunam com sua formação educacional, como por exemplo, engenheiros na chefia de um módulo ou seção que anteriormente era exercida por trabalhadores braçais.

Esses novos requerimentos estão, em larga medida, associados às novas necessidades do ambiente de produção e da organização do trabalho, que demandam maior flexibilidade funcional, capacidade de leitura e interpretação de manuais, algum raciocínio matemático e lógico etc.. Mas, seguramente, para parte dos casos examinados, estão presentes outros dois fatores. O primeiro trata da cultura da empresa, que busca maior homogeneidade e valorização do trabalhador na unidade. O segundo trata da atual abundante oferta de trabalho, situação em que é possível "escolher" o trabalhador que se quer para as funções mais braçais, ainda que as tarefas da empresa não requeiram necessariamente escolaridade formal mais elevada.

Desta forma, a educação, além do seu valor intrínseco ao país, sendo meio e fim dos objetivos de desenvolvimento econômico e social, passa a ter um valor relacionado à competitividade das empresas, como parte do que tem sido chamado "competitividade sistêmica" do país. São Paulo, assim, e alguns outros estados, têm vantagens relativas em relação à maioria dos demais estados da federação. Manter esta vantagem é fundamental.

**3.7** Observa-se que os investimentos, em grande parte, estão sendo realizados como resultado de fusões, incorporações e associação de empresas. Algumas são empresas novas, outras conservam seu *status* anterior, mas em aliança com outras empresas. Essa combinação não se realiza apenas por razões financeiras, mas também estratégicas, em termos de ganhos tecnológicos, de mercado e de escala ao longo da cadeia produtiva. Este é um fenômeno mundial que encontra, no país e em parte das empresas pesquisadas, um reflexo expressivo. A direção desses movimentos é tanto no sentido de obtenção de ganho de escala como

"focalização" e concentração financeira e produtiva. Por vezes, o projeto de investimento resultou de uma associação/fusão das matrizes e, em outras, a associação é feita para a realização precípua do investimento em tela.

**3.8** É importante registrar a importância dos investimentos em intangíveis, tanto em recursos diversos – informática, *softwares* – como em capital humano, através de treinamento e maiores exigências em termos de qualificação de pessoal e em reorganização da estrutura gerencial, administrativa e produtiva. O investimento substancial em controles automatizados de processos é generalizado, tanto nas unidades novas, como naquelas que se reestruturam e/ou se expandem (nestas, em maior proporção relativa). Em particular, nas indústrias de processamento contínuo, antigos controles manuais de instrumentação têm sido substituídos por sistemas cada vez mais complexos, como, por exemplo em conseqüência de seus avanços tecnológico e organizacional: controles lógico-programáveis; Sistemas Digitais de Controle de Dados (SDCD) e "field bus". Isto tem resultado em notáveis avanços em regularidade, otimização de processos, melhorias na qualidade e confiabilidade. Em contrapartida, requerem, em velocidade espantosa, mão-de-obra cada vez mais reduzida.

Esse comportamento está associado a fortes mudanças organizacionais na estrutura das empresas, envolvendo, inclusive, novas filosofias de organização da produção e do trabalho. Associa-se a isto a maior ênfase na concorrência baseada na qualidade, secundada pela concorrência em custos; um número bastante reduzido de empresas declara ser inovador, e um número ainda menor afirma concorrer em prazos e em flexibilidade. Os métodos de gestão considerados mais modernos encontram maior presença nas empresas multinacionais.

**3.9** Por fim, neste conjunto de empresas, é dominante a participação do capital estrangeiro nos investimentos do estado de São Paulo. Eles se concentram nos setores automobilístico (onde dominam de forma absoluta), de fabricação de celulose, papel e produtos de papel, de produtos minerais não-metálicos, de material elétrico e de comunicações. As empresas nacionais dominam os setores de fabricação de produtos têxteis, alimentos e bebidas, edição, impressão e reprodução de gravações, refino de petróleo e combustíveis, produtos químicos, metalurgia básica, produtos de metal e fabricação de outros equipamentos de transportes (ver Tabela 3).



**TABELA 3**  
**Origem do capital das unidades empresariais pesquisadas**  
**Estado de São Paulo**  
**1999**

Origem do capital	Nº de unidades empresariais	%
Capital nacional	16	34,8
Apenas 1 grupo	15	32,6
Joint venture	1	2,2
Capital estrangeiro	21	45,7
Apenas 1 grupo	14	30,4
Joint venture	7	15,2
Joint venture nacional e estrangeiro	8	17,4
50%-50%	1	2,2
Estrangeiro maior que nacional	2	4,3
Nacional maior que estrangeiro	5	10,9
Subtotal	45	100,0
Não declarado	1	
<b>TOTAL</b>	<b>46</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Pesquisa IPT/SCTDET, 1999.

#### 4 COMENTÁRIOS FINAIS

No item anterior, procurou-se fazer uma síntese de algumas das conclusões da pesquisa citada, que apresenta diversos outros aspectos deixados de lado no contexto deste texto. Está dito, na **Introdução**, que o Brasil encerrou um ciclo de desenvolvimento, sem encontrar outro que sustente as enormes necessidades de sua economia e de sua população. Os caminhos da liberalização não têm mostrado, até o momento, um futuro promissor diante das mudanças em curso na economia mundial. As conclusões apresentadas, amparadas nos resultados da pesquisa, mostram elementos preocupantes quanto à capacidade interna de uma retomada do desenvolvimento econômico e social.

O investimento industrial, no estado mais avançado do país, é hoje muito mais dependente da oferta de tecnologia e da presença de empresas internacionais que no passado recente, fazendo prever problemas futuros de balanço de pagamentos que hoje têm sido cobertos por capitais especulativos e instáveis que não possibilitam ao país uma independência maior na direção de seus destinos. Esses investimentos têm ajudado a indústria brasileira a ampliar a produtividade e têm aumentado sua

eficiência, podendo-se dizer, assim, que teriam aumentado sua competitividade. Entretanto, no plano internacional, a velocidade das mudanças organizacionais e tecnológicas é de tal ordem que as indústrias brasileiras não têm alcançado maior competitividade no mercado mundial. Pior do que isso, o desmonte lento e progressivo do que se tem denominado Sistema Nacional de Inovação e a dependência da oferta de tecnologia externa levam a uma redução da capacidade endógena de inovação das empresas aqui situadas. Submisso às determinações das empresas transnacionais, em veloz processo de concentração, o país tem se atrasado ainda mais, vendo seu potencial ser pouco a pouco destruído. Neste sentido, a reconquista dos investimentos externos diretos da segunda metade dos anos 90 acabou beneficiando muito pouco o país em sua capacitação para enfrentar os desafios do futuro.

Um outro ponto importante, objeto de debates infundáveis, diz respeito à tensão entre desenvolvimento tecnológico e emprego. A pesquisa mostra que o investimento industrial, no final da década de 90, no país, é extremamente poupador de mão-de-obra e, à medida que os efeitos dinâmicos do investimento são carreados em larga escala para os países centrais, por via de compra de equipamento e tecnologia – e também pela remessa de dividendos –, não se dá o efeito alimentador a outras atividades, tal como ocorre nos países desenvolvidos, fator que é objeto das louvações ao investimento, particularmente nos livros-texto de economia. O progresso técnico torna-se um alimentador dinâmico quanto mais endogeneizado for (isto é, realizado internamente ao país) e quanto mais participar de um sistema dinâmico que induza a novas atividades econômicas e à expansão das existentes. Quanto a esse aspecto, é desolador o retrato trazido pela pesquisa. O desenvolvimento tecnológico, por um lado, realiza uma espécie de *aggiornamento* da condição produtiva nas empresas, mas, ao fazê-lo, não conquista potencial competitivo no mercado internacional e não favorece a formação de capacitação tecnológica no país.

Há evidentes limites para a continuidade deste “modelo”, a menos que se assuma o abandono de qualquer perspectiva de reintrodução do país no caminho do desenvolvimento, que inclua, e não o contrário, a maioria da população nos benefícios do crescimento econômico. O maior deles está nas próprias contas externas, numa reedição ou, melhor dizendo, volta ao passado, dos primeiros tempos da industrialização brasileira, quando as crises recorrentes de divisas propiciavam o crescimento substitutivo. Mas é preciso lembrar que, naqueles tempos, a economia e a sociedade brasileira não apresentavam o quadro negativo de desagregação político-social dos dias de hoje.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE – CEPAL. Brasil: inversión extranjera directa y estrategias empresariales. In: LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: Informe 1998. Disponível em: <http://www.cepal.org/espanol/publicaciones/inver98/brasilesp/index.htm> Acesso em: 30.jul.1999, p. 98-149.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS – SEADE. Disponível em: <http://www.seade.gov.br>

SECRETARIA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA, DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E TURISMO DO ESTADO DE SÃO PAULO – SCTDET. Disponível em: <http://www.ciencia.sp.gov.br>

## O NOVO REGIONALISMO À MANEIRA DO ABC: EM BUSCA DE UMA ECONOMIA REGIONAL DE APRENDIZAGEM\*

Jeroen Klink\*\*

### 1 UMA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DO DEBATE

O cenário de transformações pelas quais passa a Região do Grande ABC paulista<sup>1</sup> não é um fenômeno desconhecido. Várias cidades-regiões industriais européias e norte-americanas já vinham, desde meados da década de 1970, lidando com uma queda acentuada da competitividade das suas principais plantas industriais. Os setores básicos de cidades-regiões como Baltimore, Detroit e Pittsburgh, Vale de Ruhr, Roterdã, Barcelona e Toronto sofreram dramáticas reduções no nível de produção.

Todos estes casos estrangeiros de reestruturação produtiva tinham algo em comum. Surgiam as chamadas coalizões locais, freqüentemente compostas por um conjunto de atores públicos e privados, voltadas para a elaboração e a implementação de estratégias ousadas de revitalização econômica. O setor público local passava a pautar temas na sua agenda que anteriormente eram tratados por outras esferas de governo, como o desenvolvimento econômico local, e passava também a tratar o tema de desenvolvimento urbano como instrumento para alcançar a competi-

\* Texto apresentado na III Oficina Coordenadora do projeto DIEESE/CESIT/CNPq, São Paulo, dezembro 2000.

\*\* Economista, Secretário de Desenvolvimento e Ação Regional do Município de Santo André, SP. E-mail: [jklink@santoandre.sp.gov.br](mailto:jklink@santoandre.sp.gov.br)

<sup>1</sup> A Região do ABC compreende os municípios de Santo André, São Bernardo, Diadema, São Caetano, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, no estado de São Paulo. Nota do editor.

vidade regional. Ousadas iniciativas e projetos estratégicos de grande visibilidade buscavam impulsionar as transformações da cidade-região. Através destes projetos, a gestão pública almejava também alavancar a participação financeira e técnica do setor privado na elaboração e na implementação de iniciativas voltadas para a retomada do desenvolvimento econômico local.

Constata-se, ainda, que as universidades voltaram, na década de 1980, a discutir os temas relacionados com o papel ativo das cidades-regiões na economia mundial. Teóricos europeus e norte-americanos vêm abordando o fenômeno do "protagonismo" e do "empreendedorismo" das cidades por intermédio de um paradigma que rotulamos como **o Novo Regionalismo**. Este debate teórico é polêmico e está longe de ser concluído. Não pretendemos, evidentemente, esgotar esta discussão aqui. No entanto, interessa-nos abordar com mais precisão o elo importante de uma das idéias-chave do Novo Regionalismo, isto é, a economia regional como espaço privilegiado para se criar uma competitividade urbana sistêmica e a perspectiva de uma gestão pública compartilhada que conduza (de maneira endógena e a partir das próprias potencialidades locais) a uma reterritorialização do desenvolvimento econômico.

Para entender melhor este elo, tomemos o trabalho do economista Alfred Marshall, realizado no início do século XX, acerca dos distritos industriais. Marshall argumenta que um agrupamento de atividades econômicas no espaço urbano está relacionado com o *labor pooling* (concentração de um grupo de mão-de-obra qualificada), com a densidade de redes entre os diferentes produtores, fornecedores especializados e clientes e, por último, com as chamadas externalidades tecnológicas positivas (ou seja, se o progresso tecnológico é internalizado por um determinado número de empresas, a concentração espacial favorece uma rápida difusão desse conhecimento para a região como um todo).

A mensagem deixada pelos manuscritos clássicos de Marshall é clara: qualquer estratégia de desenvolvimento econômico regional precisa colocar em funcionamento uma combinação refinada dos fatores mencionados acima, buscando, assim, criar um *milieu* (um meio) inovador. Isto porque é difícil para as empresas substituir, de imediato e sem custos transacionais, esse ambiente espacial de alta produtividade e capacidade endógena de inovação tecnológica por um outro.

A discussão econômica sobre o rumo das cidades-regiões, na década de 1990, toma como base o trabalho de Marshall, mas enriquece-o substancialmente com contribuições de várias disciplinas que apontam para a perspectiva de uma reterritorialização do desenvolvimento econômico a partir da gestão local. A literatura da administração de empresas, por exemplo, liderada por autores como Michael Porter, começa a incorporar o conceito de *cluster* e reconhece, assim, de forma explícita, a dimen-

são *mesoeconômica* da gestão empresarial, ou seja, as empresas que conseguem ter um enfoque que ultrapassa os limites estreitos da própria empresa obterão seguramente vantagens comparativas.

Além disso, a própria teoria sobre o desenvolvimento regional, através do aprimoramento de estudos de casos paradigmáticos da Terceira Itália, de Baden-Württemberg (Alemanha) e do Vale do Silício (Estados Unidos - EUA), entre outros, chama a atenção para as relações **não comercializáveis** nos distritos *marshalianos*. O ambiente cultural e sociológico de coesão social e o comprometimento baseado em redes de confiança e cooperação não seriam meramente um produto, mas a precondição para o sucesso competitivo das regiões. Interdependências não-mercantis ocorreriam, por exemplo, entre fornecedores, produtores, clientes, empresas e universidades, através da circulação de mão-de-obra pelo mesmo mercado regional, dentro de empresas matriciais com mais unidades ou através de fóruns de negociação compostos por atores como o governo local, as associações empresariais e a sociedade civil, entre outros.

A perspectiva apontada pelo debate teórico aqui sintetizado é a de que a cidade-região poderá iniciar, com as próprias pernas, sucessivos ciclos virtuosos de crescimento da produtividade, da capacidade endógena de inovação, dos níveis salariais e da qualidade de vida. Esta **via superior** abriria uma perspectiva real de fuga de estratégias de concorrência inter-regional predatória, baseada exclusivamente na redução dos preços, nos custos e na regulamentação urbanística.

## 2 A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DO GRANDE ABC

Voltemos à trajetória da Região do Grande ABC paulista. É difícil não associá-la ao padrão de industrialização nacional que foi construído a partir da década de 1950. O modelo de substituições das importações, acoplado à política de incentivos aos investimentos estrangeiros e à importação de tecnologia estrangeira, foi decisivo para a instalação da cadeia automobilística no Grande ABC. A presença do capital estatal, que culminou no II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), buscou completar a endogeneização das principais cadeias produtivas brasileiras através de investimentos diretos na infra-estrutura e de participações em setores como petroquímica, informática e aeronáutica. O capital estatal estava também atuando diretamente na construção de uma infra-estrutura de apoio à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico. Enquanto a presença do capital internacional e estatal era garantida, o capital nacional privado participou de maneira muito mais tímida no ciclo de industrialização. O modelo industrial nacional que se construía caracterizava-se pelo

baixo grau de conectividade entre o sistema tecnológico, por um lado, e o setor privado nacional, por outro, o que ocasionava uma dependência cada vez maior de fontes estrangeiras e estatais de inovação. Esta desarticulação repercutiu de maneira negativa sobre a competitividade sistêmica.

As limitações e as potencialidades deste padrão de desenvolvimento nacional iam se manifestar, mais cedo ou mais tarde, com grande intensidade em regiões de antiga industrialização como o Grande ABC paulista. A região apresentava, em meados da década de 1970, um parque industrial relativamente consolidado, diversificado e complexo. Aparentemente, o Grande ABC havia conseguido queimar etapas de desenvolvimento industrial na sua trajetória. No entanto, o tecido econômico da região vinha acumulando uma série de fragilidades. Era caracterizado por uma presença pujante do capital multinacional oligopolista que se instalara num regime de alta proteção tarifária, sem ter enfrentado exigências mais estratégicas no âmbito de uma política industrial nacional, como, por exemplo, em termos de transferência de tecnologia para a indústria nacional e, mais particularmente, para a rede de micro e pequenas empresas. Esta transferência teria desempenhado um papel-chave para o empresariado nacional e regional quanto à aquisição e à aprendizagem de tecnologias. A política industrial se limitava à manipulação de tarifas e índices de nacionalização da produção, sem que houvesse verdadeiros impulsos dinâmicos sobre o capital nacional.

Conseqüentemente, já a partir deste período, a economia regional vinha assumindo os traços de um sistema industrial extremamente hierárquico e fragmentado, evoluindo na direção de um sistema de arquipélagos, simbolizado pela fraca articulação entre os setores dinâmicos da indústria automobilística e química (cada um deles com fortes laços internacionais), por um lado, e, por outro, o resto do espaço econômico regional.

Em certo sentido, o Grande ABC paulista assemelha-se a Cidades-regiões como Seattle (nos EUA), sede de grandes empresas de vários ramos, como Boeing e Microsoft, além de um conjunto de empresas no setor de biotecnologia. A penetração e a força de mercado destas empresas faz com que as suas alianças e redes não se limitem a Seattle, reduzindo significativamente o grau de interdependência interempresarial territorializado na aglomeração urbana. Empresas como Boeing, por exemplo, nunca se esforçaram diretamente no desenvolvimento de fornecedores localizados ao seu redor. Ao contrário dos *distritos marshalianos*, os benefícios de cooperação e coordenação interempresarial esvaziam-se nestes sistemas parcialmente para fora dos limites urbanos. Cidades-regiões deste tipo são mais vulneráveis a choques relacionados com a dinâmica do vetor que constitui o setor básico da sua economia. No caso de Seattle, no entanto, o dinamismo tecnológico endógeno, a capacidade de

aprendizagem dos atores e a própria diversidade dos setores fizeram com que a cidade conseguisse superar várias e consecutivas crises na sua base econômica, como, por exemplo, a crise relacionada com a queda da demanda na indústria bélica no fim da Guerra Fria, que repercutiu negativamente sobre a Boeing.

No entanto, o Grande ABC não conta com sedes principais das empresas que compõem o seu setor dinâmico. O sistema endógeno de aprendizagem tecnológica, herdada do modelo de industrialização, também proporcionou uma capacidade de encadeamento do setor dinâmico sobre o resto da economia regional, que é muito menor do que em Seattle. A fratura que houve, por um lado, entre o setor relativamente dinâmico e moderno construído a partir do grande envolvimento do capital multinacional e estatal e, por outro, o setor tradicional descapitalizado, com participação maior das empresas nacionais, deixou a economia regional do Grande ABC com uma vulnerabilidade muito maior aos impulsos e choques exógenos associados à dinâmica da cadeia automobilística e petroquímica no âmbito mundial.

### 3 O MOMENTO ATUAL DE REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA

A Região do Grande ABC atravessou, nos anos 90, um momento difícil, com queda de postos de trabalho nos setores-chave como o metalúrgico, químico, metal-mecânico e automobilístico. Essa queda é mais acentuada do que a redução de emprego nesses mesmos setores no estado de São Paulo. Muito mais que o reflexo de uma transformação mais estrutural semelhante àquela ocorrida em economias regionais estrangeiras, os ganhos que a região obteve em determinados setores do terciário, como, por exemplo, os serviços técnicos e profissionais e o comércio varejista, relacionam-se com o caráter tardio de desenvolvimento desses setores no Grande ABC em relação à Região Metropolitana de São Paulo. Mesmo assim, a relativa participação de setores como os de serviços técnicos e profissionais no conjunto do emprego do Grande ABC está ainda longe dos patamares da capital, cuja pujança nesses setores permanece incontestável.

A partir da lógica do que ocorreu em muitas outras experiências internacionais, a liderança regional do Grande ABC cria, a partir da década de 1990, um sistema promissor e flexível de *governance* regional através de iniciativas inovadoras como o Consórcio Intermunicipal, a Câmara Regional, o Fórum e, mais recentemente, a Agência Regional.

No entanto, considerando as fragilidades históricas do tecido econômico e o impacto mais recente da reestruturação produtiva sobre a

região, qual seria a perspectiva destes mecanismos de gestão compartilhada para impulsionar uma reterritorialização e um desenvolvimento econômico local endógeno? Não é animadora a leitura dos dados mais recentes da Pesquisa da Atividade Econômica Paulista (Paep), realizada pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), em 1996.

A estrutura da economia do Grande ABC ainda está fortemente concentrada. Por exemplo, as cadeias automobilística e química são responsáveis por mais de 50% do valor adicionado da Região. Este sistema industrial hierárquico e verticalizado vem se reestruturando em função de uma série de rápidas e intensas transformações no quadro da economia nacional e mundial, sem que, no entanto, o tecido de micro e pequenas empresas possa se aproveitar disso, o que é confirmado pela análise dos dados quantitativos sobre as estratégias de localização, de inovação e modernização tecnológicas, de reestruturação produtiva e sobre as de subcontratação.

As estratégias de localização dos estabelecimentos que se instalaram no decorrer dos anos 90 no Grande ABC não estavam orientadas para a busca de um *milieu* (meio) inovador ou ambiente *marshaliano*, ao contrário das idealizações do Novo Regionalismo. O conjunto das respostas das empresas com relação aos fatores de atração e expulsão locais mais relevantes apontou sistematicamente para a pertinência das estratégias de redução de custos, sejam eles salariais, fundiários, tributários ou de transporte.

Quanto aos aspectos de inovação e modernização tecnológicas, vale ressaltar o papel preponderante do item Pesquisa & Desenvolvimento (P&D) como fonte de inovação nas empresas, tendo-se relegado a segundo plano as fontes como a universidade, os centros de pesquisa e, mais particularmente, o conjunto de normas e convenções para o inter-relacionamento entre empresas, fornecedores especializados e clientes, todos fatores cruciais para o *milieu marshaliano*. Desse modo, não nos surpreende que, no ramo automobilístico do Grande ABC, a participação dos funcionários em P&D seja duas vezes maior do que a média encontrada na indústria automobilística do estado de São Paulo. A outra face desta mesma moeda é o baixo potencial endógeno do sistema de micro e pequenas empresas que não pertencem ao ramo automobilístico. As micro e pequenas empresas também não têm fôlego financeiro para implementar volumosos gastos em P&D, o que se reflete na baixa frequência das empresas que declaram ter implementado inovações no processo ou produto.

Os dados sobre as estratégias empresariais de reestruturação produtiva mostram também dois lados contraditórios deste processo. Por um lado, o quadro de grandes oscilações macroeconômicas e o conseqüente cenário de incertezas a respeito da sustentabilidade da recuperação da

atividade econômica fizeram com que as empresas implementassem uma série de estratégias defensivas. Tais estratégias estão refletidas, por exemplo, na desativação de linhas de produção, na redução do número de produtos e, por último, na substituição da produção doméstica por importações. O resultado líquido desses ajustes foi a redução dramática dos postos de trabalho registrada durante a década de 90. Por outro, considerando-se também as exigências impostas por um cenário mais internacionalizado, as empresas iniciaram estratégias ofensivas de modernização da gestão, buscando mais qualidade, flexibilidade e produtividade nos seus processos produtivos, refletidos, por exemplo, nas estratégias de *just in time*, de produção flexível em células e de qualidade total. É novamente a grande matriz fordista e, em especial, as empresas do ramo automobilístico instaladas no Grande ABC, que embarcam com mais intensidade nas estratégias defensivas e ofensivas. Afirmam com mais frequência ter desativado linhas de produção e ter aumentado as importações de insumo em detrimento da produção doméstica, propiciando, assim, uma desestruturação das cadeias produtivas regionais e elevadas quedas no nível de emprego. No entanto, é a mesma indústria automobilística no Grande ABC que demonstra mais avanços no que se refere à introdução de programas como *just in time* interno e externo, rearranjo em células e grupos de melhoria do que a média apresentada nas indústrias desse ramo no estado de São Paulo: avanços que se refletem nos seus índices de produtividade, substancialmente maiores em relação aos demais estabelecimentos deste ramo no território paulista.

A pujança presente nos processos de reestruturação que vêm ocorrendo no âmbito da grande empresa química e automobilística abriria, teoricamente, novos caminhos para um conjunto de empresas ao seu redor. No entanto, o perfil das subcontratações adotadas não tende a favorecer automaticamente um impacto dinâmico e catalisador sobre a cadeia produtiva da economia regional do Grande ABC. Os dados da Paep indicam que as atividades subcontratadas concentraram-se naquelas relacionadas com os serviços de informática que são praticamente inexistentes na estrutura econômica do Grande ABC. Além disso, encontramos uma grande frequência de subcontratações de serviços com um baixo potencial de agregação de valor, como limpeza, restaurante e segurança. Por último, os serviços de produção, por exemplo, associados às atividades como a elaboração de projetos de engenharia, de ensaios de materiais e produtos e de projetos logísticos, difundiram-se relativamente com menos frequência nas práticas de subcontratação das empresas no ABC.



#### 4 A PERSPECTIVA POLÍTICA E ECONÔMICA PARA O FUTURO

A análise anterior conclui que o Grande ABC está ainda longe de se tornar uma plataforma regional em condições de enraizar, no seu próprio território, as bases para uma competitividade dinâmica no mercado mundial. Ao contrário, a preponderância e pujança das macroestratégias da grande matriz fordista presentes na região apontam para uma certa desterritorialização. O quadro histórico de desarticulação e fragmentação nas principais cadeias produtivas, acelerado pelo processo de reconversão defensiva, com reflexos negativos sobre a região na década de 1990, reforça também a impressão de um **capital relacional** pouco desenvolvido, com fraca capacidade de se renovar, modernizar e inovar. O setor de serviços e, mais particularmente, o de produção (relevantes para a discussão no Grande ABC), está descapitalizado e não dá sinais de estar preparado para desempenhar um papel de carro-chefe neste processo de transformação. Aliás, autores como Márcio Pochmann, da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), já vêm, há algum tempo, mostrando que a própria desarticulação das principais cadeias industriais brasileiras é a principal responsável por este diferencial do papel dos serviços no processo brasileiro de reestruturação produtiva em relação aos países industrializados.

O incipiente sistema de *governance* regional do Grande ABC enfrenta um enorme desafio ao construir uma nova economia da região baseada nos processos endógenos de aprendizagem. O êxito de um novo regionalismo no Grande ABC será obtido com a reversão do quadro histórico de **fratura industrial** que existe entre uma matriz fordista, construída através de um processo sócio-econômico e político, que não conseguiu tornar endógena a sua trajetória de desenvolvimento, e o resto da sua economia regional.

Um regionalismo deste porte buscará a construção de uma política de desenvolvimento econômico regional mais complexa, com mais elementos sutis e intangíveis do que possui a abordagem tradicional. Esta complexidade exigirá mais participação de todos os atores. Não bastarão as estratégias voltadas para a atração ou a manutenção, a qualquer custo, de novos empreendimentos de alto valor adicionado, como a execução dos grandes projetos estratégicos que freqüentemente envolvem ariscados pré-investimentos do setor público em infra-estrutura urbana, desregulamentação urbana ou, ainda, a redução de custos tributários ou salariais. Também não serão suficientes os programas unilateralmente direcionados para a rede de micro e pequenas empresas, uma vez que há um elo fraco entre elas e que o nó da questão é a ausência histórica de

sistemas dinâmicos de aprendizagem entre os atores. Com isso, não negamos a importância da entrada de grandes investimentos de alto valor agregado, freqüentemente relacionada com mudanças nas variáveis exógenas à região. Também não menosprezamos a relevância de projetos piloto, montados pelo conjunto dos atores da região que buscam fortalecer o tecido de micro e pequenas empresas. Estes projetos teriam, inclusive, a força de simbolizar e mostrar as reais transformações pelas quais a região vem passando. No entanto, o sucesso da nova gestão regional compartilhada será obtido, principalmente, com a dinamização do encaadeamento destes e de outros impulsos sobre o sistema de aprendizagem dos atores privados e públicos como um todo. Será obtido, também, com a superação da antiga engenharia de política econômica regional, permeada pelas velhas e falsas dicotomias como grande *versus* pequena empresa, indústria *versus* serviços e investimentos direcionados para setores considerados estratégicos *versus* investimentos genéricos criando, inclusive, a ilusão da viabilidade de se formar e estimular, isoladamente do resto da economia regional, o chamado setor ganhador (ou *winner*).

É difícil prever o perfil deste novo regionalismo à maneira do ABC que seria capaz de agilizar as transformações necessárias. Mas é necessário procurar envolver ativamente o setor privado regional, inclusive o seu segmento desterritorializado, na recuperação do atraso na construção de um capital relacional. Este envolvimento se daria através da criação, por exemplo, de sistemas de intermediação profissional (os *brokers*) ou de um macroassociativismo dentro das cadeias produtivas regionais, como associações de fornecedores e compradores industriais que pudessem organizar *workshops* e intercâmbios técnicos, agregando também atores do setor público e do meio sindical e universitário.

Se esta fase *soft* e intangível do novo regionalismo for bem-sucedida, deverá encadear a construção de novas redes de relações e de confiança entre os atores privados e públicos e também incentivar um ambiente propício à execução em conjunto de uma série de projetos piloto. Esses projetos terão um envolvimento técnico e financeiro do grande conjunto de atores dos setores privado e público, nacional e internacional, que foram agregados ao processo na fase anterior. A participação ativa do conjunto destes atores significará um diferencial em relação às políticas públicas tradicionais, baseadas em pressupostos elaborados *ex-ante* e formadas por um conjunto muito limitado de atores.

Seria ingênuo vislumbrar a curto prazo que um cenário virtuoso deste tipo, mesmo orquestrado pelas novas instituições promissoras e por uma liderança local protagonista e visionária, pudesse impulsionar a Região, com grande facilidade, rumo a esta trajetória de desenvolvimento local endógeno. A Região está marcada pelas fragilidades no próprio modelo de desenvolvimento brasileiro. Na ausência de reformas supra-



regionais que possam vir a fortalecer o arcabouço institucional e financeiro de apoio para as iniciativas regionais — que marcou tão profundamente o êxito de algumas das cidades-regiões européias — o laboratório do novo regionalismo, à maneira do ABC, correrá o risco de se tornar refém das forças centrífugas da economia mundial.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO GRANDE ABC. Disponível em: <[www.consorcioabc.org.br](http://www.consorcioabc.org.br)>

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS – SEADE. Disponível em: <[www.seade.gov.br](http://www.seade.gov.br)>

KLINK, Jeroen J. *A cidade-região*: regionalismo e reestruturação no Grande ABC paulista. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

## PARTE II

### A promoção do emprego: desafios para a ação sindical

# AS RELAÇÕES SINDICAIS E AS NEGOCIAÇÕES NA ITÁLIA NOS ANOS 90\*

Sergio Tosini\*\*

## 1 O CENÁRIO SOCIAL E ECONÔMICO DO INÍCIO DOS ANOS 90

Nos primeiros anos da década de 1990, ganharam intensidade, na Itália, problemas que produziram uma reviravolta nos planos político, social e sindical.

No plano político, houve um esgotamento do esquema centrado na Democracia Cristã (DC) e na discriminação anticomunista que, de 1948 até meados dos anos 60, havia governado com a direita moderada e depois com os socialistas, até ceder a presidência do conselho para o socialista Craxi, em meados dos anos 80, sempre com o Partido Comunista Italiano (PCI) na oposição.

A partir de 1989, com a queda do muro de Berlim, rompe-se a base ideológica anticomunista e entra em crise o acordo de poder centralizado na Democracia Cristã. Paralelamente, o PCI inicia o processo de revisão que levaria, entre os anos de 1990 e 1991, à sua dissolução e à fundação do Partido Democrático da Esquerda (PDS) e do Partido da Refundação Comunista (PRC).

\* Traduzido do original, *Le relazioni sindacali e la contrattazione in Italia negli anni '90*, por Magali Godói, com revisão de Alessandra Paola Caramori. Texto apresentado nos *Workshops* sobre Emprego e desenvolvimento tecnológico – Linha de Pesquisa 2, promoção DIEESE/CESIT/CNPq, realizados em Nazaré Paulista, SP, agosto 1998.

\*\* Membro da Confederazione Generale Italiana dei Lavoratori - Nazionale (Confederação Geral Italiana dos Trabalhadores – Nacional, sigla CGIL) e responsável pelo Progetto Politiche della Riduzione dell'Orario (Projeto de Políticas de Redução da Jornada de Trabalho).

A derrocada política do regime da Democracia Cristã acontece também, e talvez sobretudo, em decorrência da crise do modelo econômico-social e de gestão do Estado.

Durante toda a década de 80, também como resposta ao movimento de lutas operárias e sindicais dos anos 70, acentuou-se progressivamente o uso da máquina pública e do emprego no setor público, com caráter assistencial e clientelista, para garantir o consenso político e social, particularmente em relação ao Sul da Itália. Tal política, financiada através da emissão de títulos públicos, acarretou, no início dos anos 90, uma dívida pública acumulada no valor de 1,2 trilhão de liras (cerca de US\$ 706 milhões, considerando a paridade US\$ 1 = 1.700 liras, em agosto de 1998), enquanto o déficit anual do balanço de pagamentos superava largamente o Produto Interno Bruto (PIB), o que determinou, durante toda a década de 80, um forte aumento da inflação, com taxas que oscilaram entre 6% e 10%, as mais elevadas em relação a todos os países da Europa.

O sistema econômico e produtivo também sofreu uma crise prolongada durante toda a década de 1980: a reestruturação industrial, ligada à progressiva internacionalização dos mercados, requeria um capital pouco disponível para o custo do sistema de poder da Democracia Cristã. Além disso, as conquistas operárias e sindicais dos anos 70 tornavam difícil operar, de imediato, uma redução dos custos do trabalho, que é o objetivo estratégico da Federação das Indústrias Italianas (Confindustria Italiana).

No final dos anos 80, prevaleceu um modelo produtivo com base nas produções de médio e baixo valor agregado, tornando-as competitivas nos mercados internacionais, através da desvalorização competitiva da lira e da redução dos custos do trabalho.

O Estado Social italiano – aposentadoria, saúde, educação –, construído durante a década de 70, foi o resultado conjunto das lutas operárias e sindicais dos anos 70 e do clientelismo patrocinado pela Democracia Cristã. Por isso, assume, nos dias de hoje, aspectos de grande avanço social, tais como o Sistema Público de Previdência e o Serviço Nacional de Saúde, de caráter universalista. Mas, ao mesmo tempo, possui elementos de acentuado clientelismo (por exemplo, aposentadorias por invalidez em número exorbitante etc.), de ineficiência na gestão, de desperdícios, de verdadeira corrupção e de superdimensionamento do número de funcionários públicos. Este último aspecto facilitou o ataque ao Estado de Bem-Estar Social, bem como seu redimensionamento nos anos 90.

Nesse contexto, o movimento sindical italiano, que conheceu, nos anos 70, um período de grande avanço, tornando-se a vanguarda da Europa, experimentaria, nos anos 80, um lento e gradativo redimensionamento.

A inversão de tendências ocorreu com a grande derrota na Fiat, em 1980, no terreno do controle da organização do trabalho e da centralização das exigências produtivas da empresa. A partir de então, redimensiona-se progressivamente o poder do sindicato nos locais de trabalho, enquanto o contrato coletivo e as relações gerais entre sindicato, governo e a federação das indústrias indicam uma substancial resistência.

Em um sistema econômico com altos índices de inflação, a “escala móvel” constitui um elemento de fundamental importância. Ou seja, a indexação (com periodicidade trimestral) dos salários em relação ao aumento do custo de vida, inclusive no caso do mecanismo de Tratamento de Fim de Relação (TFR), que prevê o pagamento de uma mensalidade, também indexada, para cada ano de trabalho, o que permitia um ganho relativo com a alta da inflação.

Nesse quadro, não só a negociação empresarial mas também a coletiva, em termos econômicos, começariam progressivamente a perder força, no que se refere à quantia garantida pelo mecanismo da “escala móvel”.

Paralelamente, a partir da segunda metade dos anos 80, cada vez mais imperariam os efeitos da internacionalização dos mercados em nível empresarial e nos setores expostos à concorrência internacional. Por sua vez, os setores industrial e das empresas estatais, que na Itália tiveram um papel determinante na siderurgia, telecomunicações, construção civil, indústria química etc., entrariam em crise generalizada, devido a decisões político-econômicas de caráter neoliberal, que se baseiam progressivamente nas escolhas do governo e na falta de recursos destinados à inovação. Diante desse quadro, entre os anos de 1992 e 1993, ocorreriam mudanças nas políticas sindicais e sociais.

## 2 A “CONCERTAÇÃO” E O ACORDO DE 23 DE JULHO DE 1993

Em 31 de julho de 1992, com o agravamento da situação econômica, CGIL-CISL-UIL<sup>1</sup> assinaram um acordo, prevendo a abolição da “escala móvel” (mecanismo automático de reposição da inflação) e, em 23 de julho de 1993, firmaram um acordo geral entre governo, Federação das Indústrias e sindicatos, que modificaria radicalmente a ordem das relações sindicais na Itália, instituindo o sistema de “concertação”<sup>2</sup>, pelo qual as três partes se comprometiam a adotar, autonomamente, comportamentos adequados para alcançar os objetivos comuns.

1 Confederazione Italiana dei Sindacati dei Lavoratori (Confederação Italiana dos Sindicatos dos Trabalhadores, sigla CISL) e Unione Italiana dei Lavoratori (União Italiana dos Trabalhadores, sigla UIL).

2 Termo derivado de concerto, no qual seus componentes produzem a música com a condição de tocarem todos a mesma composição.

Esse acordo continha quatro capítulos fundamentais: política de emprego e renda; políticas para o mercado de trabalho e o sistema produtivo; representação sindical; e negociações dos acordos.

### 2.1 Política de emprego e renda

As partes concordavam em ter como objetivo comum uma justa distribuição de renda entre as várias classes sociais, através da simultânea contenção da inflação e dos lucros, a fim de favorecer o desenvolvimento econômico e o emprego.

Em particular, concordava-se em ter como objetivos, em relação ao processo de construção da União Européia: a) a redução da taxa de inflação à média européia; e b) redução da dívida e do déficit do Estado.

Isso seria realizado por meio de negociações anuais tripartites (governo, Federação das Indústrias e sindicatos), no momento de preparação da lei orçamentária, em que o governo verificaria a taxa trienal da inflação prevista (ou "programada", já que relativa às escolhas de política econômica do próprio governo) e as políticas de renda em geral.

### 2.2 Políticas para o mercado de trabalho e para o sistema produtivo

Esse ponto previa, essencialmente, responsabilidades para medidas de flexibilização do mercado de trabalho a serem realizadas através de disposições específicas em relação à introdução das agências de intermediação de mão-de-obra, contrato de formação para o trabalho e extensão do aprendizado.

### 2.3 Representação sindical

O acordo previa a instituição de Representações Sindicais Unitárias (RSU) por locais de trabalho, eleitas por todos os trabalhadores, com listas apresentadas pelas organizações sindicais e representação proporcional.

### 2.4 Negociações dos acordos

Trata-se de uma mudança profunda que, nas intenções, deveria assinalar a passagem da livre contratação, com base na correlação de forças e na proteção realizada pela "escala móvel" para um sistema de contratação regulamentada.

Estão previstos dois níveis de contratação: contrato coletivo nacional por categoria e contrato de segundo nível, por empresa ou territorial.

O contrato coletivo nacional por categoria tem duração quadrienal para a parte normativa, e bienal, para a econômica. Os aumentos econômicos previstos têm como objetivo recuperar o poder aquisitivo dos salários e, portanto, devem ser, no máximo, iguais à taxa de inflação "programada" pelo governo. Ao final dos primeiros dois anos, se prevê uma ampliação com a eventual recuperação das perdas, caso se verifique uma diferença entre a inflação "programada" e a inflação real.

A contratação de segundo nível também tem duração quadrienal, mas com realização prevista para dois anos. Não se trata de matéria já disposta na contratação coletiva, tendo como questão central, na parte econômica, os vínculos com a produtividade e os resultados econômicos de cada empresa.

## 3 O BALANÇO DO ACORDO DE 23 DE JULHO DE 1993

Como se trata de matéria controversa, irei ater-me, neste texto, aos dados efetivamente aceitos por todos.

O acordo de 23 de julho de 1993 contribuiu de modo espetacular para o saneamento do déficit público, permitindo que a Itália respeitasse as exigências do Tratado de Maastricht e aderisse ao principal grupo da União Européia e à moeda única européia (euro). Em termos macroeconômicos, no que se refere ao emprego, distribuição de renda, salários e lucros – do ponto de vista do sindicato –, seus efeitos estão expressos nos dados reunidos nas tabelas A.1 a A.8 (ver Anexo A).

Além disso, no período de 1993 a 1997, foram renovados todos os contratos coletivos nacionais de categoria, com um forte elemento de dificuldade quanto à recuperação da diferença entre a inflação programada e a inflação real, resultando na oposição do empresariado e em violentos conflitos (como foi o caso dos mecânicos) para alcançar o objetivo, mesmo que parcialmente.

O contrato por empresa efetivou-se, abrangendo de 20% a 30% da força de trabalho, principalmente nas grandes empresas e, em parte, nas empresas médias. As pequenas empresas, que na Itália são maioria em alguns setores (como têxtil e comércio), ficaram de fora desse acordo.

## 4 A FLEXIBILIZAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO

Na primeira metade dos anos 90, assistiu-se a uma progressiva desregulamentação do mercado de trabalho italiano: o empresariado retomou progressivamente o controle do mercado de trabalho e da organização do trabalho nas empresas, o que foi facilitado pelas políticas neoliberais que guiaram a política econômica, tanto do governo italiano como do restante da Europa.

Em 1996, aprovou-se uma lei (conhecida como “Pacote Treu”, nome do então ministro do Trabalho) – denominada “Normas em matéria de incremento de empregos” – que contemplava um acordo entre o sindicato e a Federação das Indústrias (conhecido como “Pacto para o Trabalho”). Essa lei regulamentou a flexibilização do mercado de trabalho, introduzindo dispositivos previstos no acordo de 23 de julho de 1993, bem como normas relativas à jornada de trabalho, e instituiu o “Trabalho de Utilidade Pública”, pago pelo Estado e administrado pelas prefeituras, com remuneração ao redor de 800 mil liras, sem direitos sociais (abrangendo, em 1998, cerca de 160 mil pessoas).

Na realidade, o mercado de trabalho italiano é estruturalmente mais flexível nas relações de trabalho do que pela introdução de instrumentos de flexibilização, devido ao grande número de empresas com um quadro de pessoal inferior a 15 funcionários (para as quais não valem as proteções da lei contra as demissões) e a enorme difusão em relação à média europeia de trabalho autônomo e atípico, que representam 26% e 10% da força de trabalho, respectivamente. Tais modalidades de trabalho são só formalmente autônomas, mas, na verdade, são subordinadas, chegando ao ponto de constituírem uma verdadeira categoria de trabalhadores (conhecidos como “parassubordinados”, que somavam mais de um milhão de pessoas, no final dos anos 90). Ver, no Anexo B, dados sobre o mercado de trabalho na Itália e União Européia.

## 5 GLOBALIZAÇÃO E DUMPING SOCIAL

Os efeitos da globalização são particularmente devastadores no plano contratual, já que as empresas utilizam a possibilidade de deslocar sua produção para o exterior, onde o custo do trabalho é menor, com a finalidade de obter liberdade na empresa quanto a produtividade e a organização do trabalho.

Um bom exemplo é o da Zanussi, multinacional sueca com atuação em muitos países da União Européia, que abriu concorrência sobre os incrementos de produtividade entre todos os estabelecimentos europeus, para definir onde promover as demissões de pessoal. As unidades da Zanussi na Itália conseguiram evitar os cortes, assinando um acordo sindical no qual se comprometiam, sem contrapartida, a incrementar a produtividade em 12%.

Na lei de 1996, o “Pacote Treu”, previa-se a possibilidade de realizar “contratos de área”, isto é, pactos locais entre sindicatos, empresários e instituições públicas locais (prefeituras), com a finalidade de definir uma série de condições vantajosas (em termos de financiamento, incentivos fiscais e custo do trabalho) para atrair novos investimentos.

Do ponto de vista sindical, em geral aceita-se garantir o piso mínimo salarial do contrato coletivo, definindo-se derrogações para contratação e enquadramentos profissionais. Esse instrumento, definido para enfrentar o desemprego e o subdesenvolvimento do Sul da Itália (onde a taxa atinge 25%, muito superior aos 6% registrados para a região Norte), corre o risco de estender-se a todo o território nacional.

## 6 TEMPO DE TRABALHO E REDUÇÃO DA JORNADA

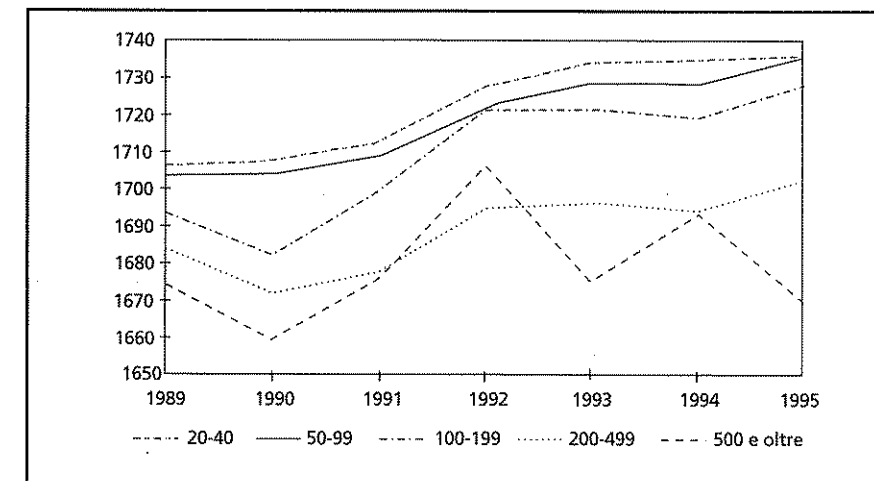
Em 1880, na Europa, trabalhava-se cerca de 3.200 horas por ano. No decorrer de um século, alcançou-se, na década de 1970, uma média ao redor de 1.800 horas anuais.

Na Itália, verificou-se, entre os anos 1970 e 1975, uma forte redução da jornada semanal, expressa no objetivo da semana de trabalho de cinco dias. A jornada de trabalho continua substancialmente igual; e as pequenas reduções na jornada anual, obtidas no decorrer dos anos 80, não tiveram efeitos relevantes.

A partir do final da década de 1980, diferentemente do período anterior, as jornadas reais começaram, de fato, a divergir progressivamente das contratuais, pois, enquanto estas últimas alcançam, atualmente, de 38 a 39 horas semanais (cerca de 1.720 horas por ano), as reais superaram 40 horas, situando-se em torno de 42 e 43 horas (ver Gráfico).

### GRÁFICO

Horas efetivamente trabalhadas per capita na indústria, segundo o tamanho da empresa, por número de empregados



Entre 1990 e 1994, o sistema econômico italiano viveu um período de recessão particularmente intenso, recuperando-se de forma vigorosa em 1995. Durante o ano de 1996, ao contrário, o crescimento da economia seria menor. Em 1995, o aumento do PIB, principalmente devido à demanda estrangeira, foi o mais significativo entre todos os países industrializados. Mesmo assim, o número total de empregos, seja em termos de postos de trabalho ou de número de trabalhadores, continuou a diminuir: a taxa de desemprego foi de 10%, em 1990, e de 12,4%, em 1996, estabilizando-se somente nesta última data.

No período de 1992 a 1995, a produtividade cresceu 14% na indústria e 9% nos serviços dirigidos ao mercado; para o conjunto do setor privado, o aumento foi de 10%, o mais alto entre todos os países industrializados. Ao mesmo tempo, as horas extras, que representavam 5,1%, em 1990 (último ano da fase expansiva anterior), recuaram para 4,4%, em 1993; as horas da Caixa de Integração de Ganho (CIG), cerca de 80% do salário, em caso de suspensão temporária, devido à crise na produção, aumentaram de 4,2%, em 1990, para 9,3%, em 1993. A partir daí, até 1995, registrou-se o aumento do número de horas-extras, atingindo, na última data, valores iguais aos de 1990, tendo as horas da CIG alcançado o mínimo de 2,6%.

Analisando os anos 90, pode-se observar que o sistema econômico italiano parece ter produzido taxas crescentes de desemprego – quase independentemente do ciclo econômico – que passaram de 10%, em 1990, para 12,4%, em 1996. Mesmo resguardadas as diferenças e especificidades, fatos semelhantes ocorreram nos principais países da União Européia (nos quais o indicador passou de 8,5%, em 1990, para 11,0%, em 1996).

A diminuição do número de empregos na Itália, assim como na União Européia, não constitui, portanto, um destino inevitável, totalmente dependente do processo de globalização, da transformação dos modelos produtivos, dos incrementos maciços de produção realizados pela revolução da informática e da organização do trabalho, mas reside na conjunção entre esses fenômenos e as políticas econômicas e industriais neoliberais, que reforçaram os efeitos negativos em vez de contrastá-los.

Assim, tornaram-se fundamentais as decisões de política industrial e econômica, capazes de reorientar socialmente o desenvolvimento. Se essa é uma condição necessária para qualquer estratégia de criação de empregos, não é suficiente, porém, nas atuais condições. Mesmo as previsões mais otimistas para os próximos anos não nos fazem acreditar em taxas de expansão do PIB superiores a 2%. Tratam-se, portanto, de níveis de crescimento insuficientes para determinar uma redução consistente nos patamares de desemprego.

Por isso, os objetivos de redução da jornada, de redistribuição do

trabalho e das 35 horas semanais são prioritários, no momento, a despeito dos modelos e resultados diversos verificados na Itália, França e Alemanha.

Na Itália, por iniciativa do PRC, o governo de Prodi apresentou ao Parlamento um projeto de lei de apoio à redução da jornada de trabalho semanal para 35 horas, como iniciativa à criação de novos empregos. Trata-se de um mecanismo de incentivo com diminuição de encargos sociais para as empresas que fazem acordos sindicais sobre redução de jornada até o ano 2001, prevendo-se a aplicação de multas para as que ultrapassarem as 35 horas, a partir daquele ano.

No que se refere ao controle e à redução das horas extras, vem ocorrendo um duro confronto com a Federação das Indústrias Italianas sobre a aplicação de uma norma da União Européia para limitar o uso de horas-extras, sem a qual qualquer redução da jornada contratual não teria efeitos concretos em relação à criação de novos empregos.

A Federação das Indústrias Italianas opõe-se radicalmente à aprovação e conseqüente aplicação da lei, no que diz respeito ao acordo sindical sobre a jornada, alegando que isso acarretaria aumento de custos e perda de competitividade das empresas. Trata-se, contudo, de um argumento sem fundamento – como o demonstra a simulação dos efeitos econômicos, apresentados no Anexo C. Na realidade, o empresariado teme uma forte retomada do acordo e do controle sindical, no que se refere à jornada de trabalho, à contratação e gestão de processos de flexibilização e à organização do trabalho.

No meio sindical, a discussão sobre a redução da jornada de trabalho vem se ampliando, particularmente devido à aproximação de nova rodada de negociação contratual (em 1998, vencem os contratos das principais categorias) e à repercussão relativa à “orquestração” e ao acordo de 23 de julho de 1993.

De fato, com a perspectiva de um nível de inflação baixo e estável, previsto ao redor de 1,5% para o próximo triênio, o total de recursos destinado pelo acordo de 23 de julho de 1993 à renovação dos contratos mostrou-se absolutamente insuficiente para cobrir os custos de manutenção do poder aquisitivo dos salários e, concomitantemente, da redução da jornada de trabalho.

Com isso, iniciou-se um grande debate sindical, especialmente na CGIL, quanto à redistribuição, no contrato coletivo nacional, de parte dos incrementos de produtividade realizados nos vários setores, enquanto valor agregado.

Na média, a passagem para as 35 horas até o ano de 2001, lembrando que, em 1998, a jornada contratual média era de 38,3 horas semanais, significa destinar para este fim 0,8% do aumento da produtividade, que vem crescendo cerca de 2% ao ano.

Ainda resta o problema da flexibilização da jornada, ou seja, defi-



nir em qual medida e situação conceder ao empresariado uma flexibilidade de variação plurisemanal ou anual da jornada e com quais limites e sob quais garantias para os trabalhadores.

Da mesma forma, não se encontra ainda resolvida a questão do financiamento público para a redução da jornada, no que diz respeito ao Instituto Nacional de Previdência Social (Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, sigla INPS), que recolhe as contribuições dos trabalhadores para a aposentadoria, frente à conseqüente diminuição na entrada das contribuições.

## **7 A REFORMA DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL**

Sob o efeito combinado do envelhecimento da população e da redução do número de empregados contribuintes, mas sobretudo devido às políticas de equilíbrio impostas pelo tratado de Maastricht, sob a base de um acordo sindical e de lutas que levaram à queda do governo de centro-direita de Berlusconi, efetuou-se uma reforma geral da previdência. Assim, os trabalhadores com tempo de serviço inferior a 18 anos sofreram um corte de 80% para 60% no valor de sua aposentadoria.

Tratou-se de um acordo muito penoso, que também dividiu os trabalhadores, embora tivesse preservado substancialmente a base operária do sindicato. Um outro fator bastante negativo diz respeito à drástica penalização dos trabalhadores jovens, o que traz preocupações quanto ao futuro do movimento sindical.

## **8 OS PROBLEMAS DE CONTRATAÇÃO NA ITÁLIA COM A CRIAÇÃO DA MOEDA ÚNICA EUROPÉIA (EURO)**

O saneamento financeiro da Itália e a adoção pelo país do euro – como se demonstrou nas considerações anteriores, em particular nos dados sobre o balanço do acordo de 23 de julho de 1993 –, devem-se, em larga escala, às políticas de moderação salarial e contratual assumidas pelos sindicatos italianos. Uma vez que o objetivo foi alcançado, os trabalhadores italianos são credores, frente ao governo, de uma política de desenvolvimento econômico que enfrente, em primeiro lugar, o problema do desemprego.

Na realidade, o governo de centro-esquerda de Prodi havia prometido, depois de a Itália ter aderido ao euro, providenciar uma política de reforma para a criação de empregos. Contudo, após muitos meses de batalha, o parecer unitário da CGIL-CISL-UIL foi negativo, estabelecendo-se, então, uma difícil discussão sobre as formas de luta a serem

adotadas. Por outro lado, o empresariado assumiu posições particularmente radicais, com o objetivo de eliminar o contrato coletivo nacional e tornar o salário flexível.

## **9 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O quadro apresentado aponta uma situação de dificuldades para o movimento sindical italiano que, antes de mais nada, depende da afirmação do liberalismo como única política econômica da União Européia e, mesmo que moderadamente, também do governo italiano. Mas isso não basta, caso não seja acompanhado de uma linha geral de ações que, em muitos casos, demonstrou ser pouco eficaz.

Em minha opinião, como na de outros dirigentes da CGIL que se opuseram ao acordo de 23 de julho de 1993, parece ter chegado o momento de acabar com a “orquestração”, abandonando a idéia de que, em um quadro neoliberal, seja possível tão somente favorecer o desenvolvimento e moderar seus efeitos mais perversos.

É preciso adotar políticas sindicais e contratuais que rompam as amarras das políticas monetárias de desmantelamento do Estado Social e de redução dos direitos sociais individuais e coletivos, pois enquanto o empresariado e as forças conservadoras – não só no contexto europeu, mas também no internacional – coordenam seus objetivos, verifica-se, por outro lado, a ausência de um confronto e de uma coordenação por parte do movimento sindical.

## ANEXO A

**TABELA A.1**  
Evolução do emprego na Itália, 1993-96

	1993	1994	1995	1996
Empregados (variação % sobre o ano anterior)	-2,9	-1,5	-0,4	0,4
Trabalhadores com vínculo empregatício (variação % sobre o ano anterior)	-2,7	-1,5	-0,8	-0,4
Taxa de desemprego (%)	10,2	11,3	12,0	12,3

Fonte: ISTAT.

**TABELA A.2**  
Remunerações contratuais e efetivas reais na indústria manufatureira na Itália, 1993-97

Anos	(variação %)		
	Remunerações contratuais	Remunerações efetivas	Produtividade
1994	-1,1	-0,7	5,6
1995	-1,7	-0,9	6,9
1996	-0,6	0,4	-0,1
1997	1,5	2,4	0,0
1997/1993	-2,2	1,4	12,9

**TABELA A.3**  
Remunerações contratuais e efetivas reais, no total da economia na Itália, 1993-97

Anos	(variação %)		
	Remunerações contratuais	Remunerações efetivas	Produtividade
1994	-2,0	-0,7	3,5
1995	2,3	1,1	3,3
1996	0,3	1,1	0,6
1997	1,5	2,5	0,8
1997/1993	-2,8	2,1	8,4

**TABELA A.4**  
Participação da renda do trabalho no PIB, ao custo dos fatores, na Itália, 1990-96

	(em %)						
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Trabalhadores com vínculo e autônomos	73,8	74,9	72,3	70,8	68,2	67,3	67,8

Fontes: OCDE e ETUI.

**TABELA A.5**  
Participação do lucro no valor agregado, ao custo dos fatores, na Itália, 1992-96

	(em %)						
	1992	1993	1994	1995	1996	1970-79	80-92
Lucro <sup>1</sup> (%VA)	36,6	37,7	40,8	42,3	41,5	31,4	36,5

Nota: 1) Lucro = diferença entre o valor agregado calculado ao custo dos fatores e os rendimentos do trabalho.

**TABELA A.6**  
Estrutura, nível e cobertura contratual na Europa, nos anos 90

Países	Níveis contratuais			Nível dominante	Cobertura	Extensão
Suécia	N*	C	A	C	83 (1990)	Voluntária
Finlândia	N	C	A	C	95 (1989)	Obrigatória
Dinamarca		C	A	C	80 + (1991)	Voluntária
Noruega	N	C	A	N	79 (1992)	Voluntária
Bélgica	N	C	A	C	90 (1990)	Obrigatória
Áustria		C	A	C	98 (1990)	Obrigatória
Alemanha Ocidental		C	A	C	90 (1992)	Obrigatória
Alemanha Oriental					80 (1992)	
Suíça		C	A	C	53 (1990)	Obrigatória
Holanda	N	C	A	C/A	81 (1993)	Obrigatória
Irlanda	N		A	A	70 + (1993)	Obrigatória
Inglaterra		C	A	A	47 (1990)	Obrigatória
Itália	N	C	A	N/C/A	70 (1990)	Nenhuma
Grécia	N	C	A	N/A		Obrigatória
Portugal	N	C	A	N/A	79 (1991)	Obrigatória
Espanha	N	C	A	N/A	70 + (1992)	Obrigatória
França	N	C	A	N/A	82 (1990)	Obrigatória

Fonte: Adaptação de J. Visser, Trends and variations in European collective bargaining (apud Cesar, 1996).

Notas: N = contratação coletiva centralizada;

C = contratação de categoria; A = contratação por empresa;

\* = abandonada nos últimos anos.

**TABELA A.7**  
Estrutura do mercado de trabalho<sup>1</sup> na Europa, 1995

Países	Trabalho a tempo parcial ou a tempo indeterminado	Trabalho autônomo ou atípico	Trabalho avulso	Contratos por tempo determinado	(em %)
					Desemprego
Itália	6	25	Legal	5	11,8
Espanha	7	26	0,3	30	22,2
França	15	Menos de 10	1,7	Nd	11,3
Alemanha	16	Menos de 12	0,5	Nd	9,6
Reino Unido	24	Menos de 15	3,3	27	8,5
Holanda	37	Menos de 10	2,7	Nd	6,6
Noruega	27	Menos de 10	Nd	Nd	5,5
Dinamarca	22	Menos de 10	Nd	Nd	9,5
Suécia	24	Menos de 10	Legal	Nd	9,1

Fontes: FMI, ETUI, ISTAT e Eurostat.  
Elaboração própria.

Nota: 1) Dados expressos em % da força de trabalho.

**TABELA A.8**  
Estrutura do emprego na Europa, 1994

Países	Trabalhadores com vínculo empregatício	% sobre o total do emprego	Índice de participação da força de trabalho	Quota de empregos na indústria (%)	Quota de empregados nas pequenas empresas e setores (%)	
					Indústria manufatureira	Serviços
Suécia	3.535	89,1	78,5	25,4		
Finlândia	1.718	83,1	74,0	27,0	17,0	34,4
Dinamarca	2.274	87,9	84,4	26,3		
Noruega	1.765	88,1	76,8	23,1		
Bélgica	3.073 <sup>(1)</sup>	79,9 <sup>(1)</sup>	63,8 <sup>(1)</sup>	27,7 <sup>(1)</sup>	13,0	45,0
Áustria	3.072	86,1	69,2	35,0		
Alemanha	31.286	88,7	68,4	30,1	11,0	47,0
Suíça	2.930 <sup>(2)</sup>	86,5 <sup>(2)</sup>	75,5	33,2	...	
Holanda	5.805	87,3	69,9	24,6	14,0	38,0
Irlanda	873 <sup>(3)</sup>	75,8 <sup>(3)</sup>	62,7	28,9 <sup>(3)</sup>	...	
Inglaterra	21.554	85,1	73,9	26,2	11,0	42,0
França	19.242	86,3	66,7	27,7	12,0	38,0
Itália	15.193	69,6	59,1	33,0	38,0	68,0
Grécia	1.981	53,3	58,9	24,2	23,0	61,0
Espanha	8.634	71,5	58,6	30,7	32,0	56,0
Portugal	3.310	73,5	71,4	33,0	28,0	60,0

Notas: 1) = 1992.

2) = estimativas.

3) = 1991.

Obs.: Dados referentes às indústrias manufatureiras e aos serviços comerciais.

## ANEXO B

**QUADRO B.1**  
Tipologia de contratos de trabalho "atípicos"

São consideradas atípicas todas as formas de trabalho e as tipologias de emprego que não fazem parte do trabalho por tempo indeterminado e em jornada integral

Portanto, são atípicos:

- os contratos por tempo determinado (\*)
  - os contratos sazonais (\*)
- os contratos a tempo parcial (\*)
- os contratos de aprendiz (\*\*)
- os contratos de formação e trabalho (\*\*)
- os contratos de trabalho temporário (\*)

Não são relações de trabalho com vínculo:

- os contratos de prestação de serviços permanentes (\*)
- os contratos de prestação de serviços eventuais (\*)
  - os contratos de consultoria (\*)
  - as atividades profissionais liberais (\*)
- os trabalhadores sócios de cooperativas

Não são contratos de trabalho:

- os trabalhos voluntários (\*)
  - os estágios (\*)
- os contratos de aprendiz (\*)
  - as bolsas-trabalho (\*)

(\*) Também no setor público.

(\*\*) Previstos, mas ainda não aplicados, em 1998, nos contratos do setor público.

TABELA B.1

**Contratos precários (exceto os de aprendiz) na União Européia: com prazo determinado, de tempo parcial e temporário**

Percentual global em relação ao trabalho com vínculo	15%
Contratados a menos de um ano em relação ao trabalho com vínculo	49%
<b>Porte da empresa</b>	
De um a nove empregados com vínculo	21%
Acima de 500 empregados com vínculo	11%
<b>Gênero</b>	
Mulheres em tempo parcial, por tempo determinado	74,5%
<b>Atividades perigosas ou estafantes</b>	
Temporários	57%
Tempo indeterminado	42%
<b>Absenteísmo com exposição permanente a condições insalubres: dias/ano</b>	
Contratados por tempo indeterminado	9
Contratados por tempo determinado	6
Temporários	2,4
<b>Absenteísmo sem exposição a condições insalubres: dias/ano</b>	
Contratados por tempo indeterminado	2,7
Contratados por tempo determinado	2
Temporários	0,7
<b>Jornadas de trabalho: menos de 36 horas</b>	
Contratados por tempo indeterminado	22%
Contratados por tempo determinado	32%
Temporários	36%
<b>Jornadas de trabalho: acima de 44 horas</b>	
Precários (União Européia)	17%
Precários (Itália)	32%

Fonte: Fondazione Europea di Dublino.

TABELA B.2

**Contratações por tempo determinado e indeterminado por repartição pública, segundo sexo, nos termos do artigo 16 da Lei nº 56, de 28/02/87, Itália - 1995**

Repartição	Contratados por tempo determinado			Contratados por tempo indeterminado		
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
Ministérios	2.422	5.765	8.187	32	40	72
Instituições municipais	16.009	40.797	56.806	974	1.570	2.544
Saúde pública	1.054	4.047	5.101	128	397	525
Instituições públicas não-econômicas	1.384	3.667	5.051	57	129	186
Escola	300	1.230	1.530	11	39	50
Universidade e Pesquisa	461	1.402	1.863	28	57	85
Total	21.630	56.908	78.538	1.230	2.232	3.462

Fonte: Ministero del Lavoro dell'Italia.  
Elaborado por FP CGIL.

TABELA B.3

**Tipologia dos projetos regionais de trabalhos voluntários, na Itália, em 31/12/96**

Projetos regionais de trabalhos voluntários	% sobre o total de projetos	Trabalhadores
Potencialização dos serviços administrativos ordinários	19,62	12.925
Recuperação e saneamento dos centros urbanos	17,96	20.159
Serviços voltados para a pessoa, sobretudo crianças, idosos, empregados toxicômanos com vínculo, deficientes físicos etc.	14,92	14.800
Manutenção das áreas verdes públicas	10,89	10.008
Proteção ao meio ambiente e tutela do território	7,69	7.507
Potencialização dos serviços administrativos extraordinários	6,75	3.495
Valorização do patrimônio cultural	5,39	4.388
Melhoramento da rede de águas	2,52	1.522
Coleta seletiva, administração dos esgotos e do lixo urbano	1,83	4.503
Adequação e aperfeiçoamento do sistema de transportes	1,05	604
Tutela da saúde nos locais públicos e de trabalho	0,95	584
Tutela das estruturas hidrogeológicas	0,68	742
Áreas protegidas e parques naturais	0,60	615
Recuperação de áreas industriais degradadas	0,01	2
Outros	8,86	6.064
Total	100,00 <sup>a)</sup>	87.918

Fonte: Ministero del Lavoro dell'Italia.  
Elaborado por FP CGIL.

Obs.: a) Atenção: a soma dos percentuais totaliza 99,72%.

## ANEXO C

**QUADRO C.1**  
**Limites legais para a jornada de trabalho semanal normal em países selecionados da OCDE**

Países	Jornada máxima legal				
	Acordos coletivos	Horas semanais contratuais	Horas extras semanais	Limite máximo de horas semanais	Remuneração das horas extras
Austria <sup>(1)</sup>	36-40	40	5 (10 a 12 semanas por ano)	50 (60, em algumas circunstâncias)	50%
Bélgica <sup>(2)</sup>	38	40	10	50	50% para horas trabalhadas na semana, 100% para as trabalhadas no fim-de-semana
Canadá <sup>(3)</sup>	35-40	40-48	-	-	Geralmente 50%
Dinamarca <sup>(4)</sup>	37	37	-	48	50% para a 1a hora, com incremento constante
França	39	39	9	48	25% para as primeiras 8 horas e 50% para as seguintes
Alemanha <sup>(5)</sup>	35-39	48	12	60	25%
Japão	40-44	40	-	-	25%
Grécia	40	40	8	48	25% para as primeiras 60 horas anuais, 50% para as seguintes, até o limite de 60 horas
Irlanda	38-40	48	12	60	25%

Continua

Continuação

Países	Jornada máxima legal				
	Acordos coletivos	Horas semanais contratuais	Horas extras semanais	Limite máximo de horas semanais	Remuneração das horas extras
Itália <sup>(6)</sup>	36-40	48	12	60	10%+15% para seguro-desemprego
Holanda <sup>(7)</sup>	36-40	45	15	60	Nenhuma legislação
Portugal <sup>(8)</sup>	35-44	40	12	54	50% para a 1a hora e 75% para as seguintes
Reino Unido	34-40	-	-	-	Acordos coletivos
Espanha	38-40	40	2(média de 80 horas por ano)	47	Nenhuma legislação
Estados Unidos <sup>(9)</sup>	35-40	40	-	-	50%
Suécia <sup>(10)</sup>	40	40	12(limite 200)	48 ou 52	Nenhuma legislação

Fonte: OCDE.

Notas: 1) Os acordos coletivos permitem 10 horas extras adicionais (por exemplo, em hotéis e restaurantes ou serviços de transporte). Os acordos por empresa podem permitir algumas horas extras durante 12 semanas, até 60 horas semanais, para evitar graves crises nas empresas. A fiscalização do trabalho pode permitir um número maior de horas extras.

2) A jornada semanal contratual deve ser mantida em média para o período de referência especificado, que é, legalmente, de um trimestre, com a possibilidade de cobrir um ano inteiro por um acordo coletivo. O limite máximo de horas extras permitidas é de 65 horas por trimestre.

3) As horas semanais contratuais variam de 40 a 48 horas, dependendo da localidade.

4) As 37 horas semanais contratuais e os incentivos sobre horas extras foram estabelecidos por acordos coletivos.

5) As horas semanais são divididas em seis dias. As horas extras são limitadas a um máximo de duas horas diárias.

6) As horas semanais são divididas em seis dias. As horas extras são limitadas a um máximo de duas horas diárias.

7) Mesmo com o limite máximo de 60 horas semanais, a média sobre 13 semanas não deve superar as 48 horas.

8) As horas semanais são divididas em seis dias. As horas extras são limitadas a um máximo de duas horas diárias. O limite anual de horas extras é de 200 horas.

9) Os dados referem-se somente aos trabalhadores que recebem um pagamento por hora trabalhada.

10) O limite mensal de horas extras é de 48 horas (por acordos coletivos), a serem divididas igualmente ao longo das quatro semanas do mês.

TABELA C.1 Jornada semanal habitual dos trabalhadores com vínculo empregatício em tempo integral, na União Européia, 1983-96

Anos	Bélgica	Alemanha	Dinamarca	Espanha	França	Grécia	Irlanda	Itália	Luxemburgo	Holanda	Portugal	Reino Unido
1983	38,6	40,8	40,5	(1)	39,7	41,0	40,2	39,2	40,0	41,0	(1)	42,3
1984	38,1	40,8	40,3	(1)	39,6	40,6	40,2	39,0	39,9	(1)	(1)	42,6
1985	38,1	41,0	40,6	(1)	39,5	40,7	40,4	38,8	39,8	41,6	(1)	42,9
1986	38,3	40,8	40,6	(1)	39,5	40,3	40,6	38,7	39,8	(1)	42,3	43,2
1987	38,0	40,7	39,8	41,1	39,8	40,3	40,5	38,7	39,8	39,4	42,3	43,2
1988	38,0	40,5	39,8	40,9	39,9	40,4	40,5	38,6	39,8	39,2	42,3	43,6
1989	38,1	40,3	39,1	40,7	39,9	40,0	40,5	38,6	39,9	39,1	42,0	43,6
1990	38,0	39,9	39,0	40,7	39,6	40,1	40,4	38,6	39,9	39,0	41,9	43,7
1991	38,0	40,0	38,4	40,5	39,7	40,3	40,4	38,7	39,8	38,9	41,5	43,4
1992	38,2	39,9	38,8	40,6	39,7	40,5	40,3	38,4	39,7	39,4	41,3	43,4
1993	38,0	39,7	38,8	40,5	39,8	40,6	40,1	38,5	39,8	39,4	41,2	43,4
1994	38,2	39,7	39,1	40,5	39,9	40,5	40,0	38,5	39,8	39,4	41,2	43,6
1995	38,4	39,7	38,9	40,7	39,9	40,3	40,2	38,4	39,5	39,5	41,2	43,9
1996	38,3	40,0	38,7	40,6	39,8	40,4	40,4	38,6	39,5	39,4	41,2	43,9

Fonte: Eurostat. Rilevazione sulle forze di lavoro, 1983-97.

Nota: 1) Dados não disponíveis.

TABELA C.2 Jornada semanal habitual dos trabalhadores com vínculo empregatício em tempo integral, por setor de atividade econômica, na União Européia, 1983 e 1997

Países	Total da agricultura		Total da indústria		Total de serviços	
	1983	1997	1983	1997	1983	1997
Bélgica	42,4	40,9	39,1	38,9	38,3	38,0
Alemanha	45,8	42,7 <sup>(1)</sup>	40,5	39,3 <sup>(1)</sup>	41,1	40,4 <sup>(1)</sup>
Dinamarca	46,8	44,4 <sup>(1)</sup>	40,3	38,2 <sup>(1)</sup>	40,4	38,8 <sup>(1)</sup>
Grécia	48,5	46,7 <sup>(1)</sup>	41,8	41,4 <sup>(1)</sup>	40,1	39,9 <sup>(1)</sup>
Espanha	45,1 <sup>(2)</sup>	43,9	40,5 <sup>(2)</sup>	40,9	41,1 <sup>(2)</sup>	40,3
França	42,1	40,8	39,7	39,9	39,6	39,6
Irlanda	47,4	48,9 <sup>(1)</sup>	40,8	41,1 <sup>(1)</sup>	39,5	39,7 <sup>(1)</sup>
Itália	40,4	40,6	40,5	40,3	38,0	37,2
Luxemburgo	48,2	44,9 <sup>(1)</sup>	40,2	40,1 <sup>(1)</sup>	39,8	39,2 <sup>(1)</sup>
Holanda	42,9	40,5	40,6	39,2	41,2	39,2
Portugal	48,2 <sup>(2)</sup>	48,0	43,7 <sup>(2)</sup>	42,0	40,4 <sup>(2)</sup>	39,9
Reino Unido	49,3	47,4	42,6	44,6	41,9	43,6
Média não ponderada	45,6	44,1	40,9	40,5	40,1	39,7

Fonte: Eurostat. Rilevazione sulle forze di lavoro, 1993-97.

Notas: 1) Dados de 1996.

2) A partir de 1987.

3) A partir de 1986.

TABELA C.3 Horas anuais efetivamente trabalhadas por empregados com vínculo<sup>(1)</sup>, na União Européia, 1983 e 1994

Países	Total de empregados		Empregados em tempo integral		Empregados em tempo parcial	
	1983	1994	1983	1994	1983	1994
Bélgica	1.673,4	1.603,3	1.740,3	1.718,3	930,0	942,6
Alemanha	1.612,5	1.568,0	1.840,0	1.767,0	956,7	877,6
Dinamarca	1.702,7	1.589,5	1.810,2	1.743,1	915,7	845,6
Grécia	1.820,3	1.802,8	1.853,2	1.831,8	1.136,1	1.035,9
Espanha	1.785,4	1.740,8	1.831,7	1.807,3	859,8	799,5
França	1.702,7	1.589,5	1.786,1	1.792,4	943,2	1.007,8
Irlanda	1.820,8	1.737,6	1.871,0	1.856,0	957,7	865,6



Continuação

Países	Total de empregados		Empregados em tempo integral		Empregados em tempo parcial	
	1983	1994	1983	1994	1983	1994
Itália	1.723,9	1.682,0	1.748,6	1.718,5	984,6	1.103,7
Luxemburgo	1.725,6	1.697,1	1.778,2	1.766,8	933,6	903,1
Holanda	1.653,9	1.446,5	1.872,7	1.798,8	816,6	822,8
Portugal	1.871,1	1.817,6	1.906,0	1.856,4	881,7	960,0
Reino Unido	1.686,3	1.682,5	1.906,8	1.966,7	811,8	794,4
Média não ponderada	1.731,6	1.663,1	1.828,7	1.801,9	927,3	913,2

Fonte: Eurostat.

Nota: 1) Os dados referem-se à indústria e aos serviços particulares. Excluem-se os trabalhadores da agricultura e os autônomos para evitar possíveis distorções nos dados.

**TABELA C.4**  
Horas anuais efetivamente trabalhadas pelos empregados com vínculo, nas indústrias manufatureiras com mais de 12 trabalhadores, por setor de atividade econômica, na Itália, 1989-95

Setor de atividade	Anos							Variação (%) 1995/ 1989
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	
Extrativa	1.674	1.705	1.697	1.784	1.621	1.666	1.718	2,6
Produtos alimentícios, bebidas e fumo	1.652	1.639	1.581	1.673	1.724	1.713	1.699	2,9
Têxtil e vestuário	1.629	1.638	1.655	1.671	1.662	1.669	1.664	2,1
Madeira, papel e gráfica	1.696	1.720	1.725	1.737	1.730	1.738	1.733	2,2
Química	1.712	1.708	1.734	1.727	1.724	1.710	1.723	0,7
Mecânica e mecânica de precisão	1.708	1.697	1.708	1.740	1.709	1.730	1.732	1,4
Automobilística	1.685	1.620	1.659	1.686	1.687	1.707	1.657	-1,7
Energia, gás, água	1.642	1.631	1.630	1.631	1.608	1.610	1.598	-2,7
Total da indústria s.s.	1.687	1.675	1.687	1.710	1.699	1.708	1.702	0,9
Construção	1.662	1.687	1.692	1.724	1.733	1.724	1.714	3,1
Comércio	1.721	1.717	1.731	1.736	1.721	1.722	1.690	-1,8
Hotéis e serviços públicos	1.564	1.458	1.565	1.568	1.565	1.525	1.479	-5,4
Transporte e telecomunicações	1.773	1.768	1.762	1.767	1.667	1.757	1.709	-3,6
Outros serviços	1.775	1.776	1.815	1.836	1.710	1.617	1.616	-8,9
Total de serviços	1.752	1.741	1.748	1.754	1.683	1.702	1.667	-4,9

Fonte: ISTAT. Rilevazione sul sistema dei conti delle imprese (SCI), 1989-95.

**TABELA C.5**  
Empresas, conforme seu tamanho, que adotam trabalho por turno, na Itália, 1996

Tamanho da empresa por número de empregados	(em %)			
	Regularmente	Eventualmente	Nunca	Total
<b>Trabalho por turnos</b>				
10-49	16,0	5,1	78,9	100,0
50-499	48,5	7,8	43,7	100,0
500 e mais	79,2	6,2	14,6	100,0
<b>Trabalho noturno</b>				
10-49	9,3	6,7	84,0	100,0
50-499	29,7	15,9	54,5	100,0
500 e mais	53,0	20,8	26,3	100,0
<b>Trabalho aos domingos e feriados</b>				
10-49	6,7	12,9	80,4	100,0
50-499	15,6	25,1	59,3	100,0
500 e mais	26,8	38,6	34,6	100,0
<b>Trabalho aos sábados</b>				
10-49	18,4	35,2	46,4	100,0
50-499	28,3	42,6	29,1	100,0
500 e mais	41,3	35,9	22,9	100,0
<b>Trabalho extraordinário</b>				
10-49	16,3	53,0	30,7	100,0
50-499	24,6	63,7	11,7	100,0
500 e mais	30,2	66,7	3,0	100,0
<b>Teletrabalho</b>				
10-49	0,2	0,2	99,7	100,0
50-499	0,3	0,4	99,3	100,0
500 e mais	0,5	0,5	98,9	100,0

Fonte: ISTAT. Indagine sulla flessibilità del mercato del lavoro, 1996. Dados provisórios.

**TABELA C.6**  
Empresas, conforme seu tamanho, que adotam trabalho por turno, segundo periodicidade de utilização, na Itália, 1996

Tamanho da empresa por número de empregados				(em %)
	Regularmente	Eventualmente	Nunca	Total
<b>Turnos durante as 24 horas, no período de uma semana inteira</b>				
10-49	27,2	9,1	63,6	100,0
50-499	33,7	7,1	59,2	100,0
500 e mais	46,0	8,9	45,1	100,0
<b>Turnos durante as 24 horas, com interrupção no fim-de-semana</b>				
10-49	15,9	6,7	77,5	100,0
50-499	12,6	3,8	83,6	100,0
500 e mais	10,0	1,9	88,1	100,0
<b>Mais turnos ao dia com uma interrupção à noite</b>				
10-49	27,9	14,0	58,1	100,0
50-499	18,9	6,9	74,2	100,0
500 e mais	10,8	3,7	85,5	100,0
<b>Mais turnos ao dia, com uma interrupção à noite e no fim-de-semana</b>				
10-49	11,1	4,3	84,7	100,0
50-499	6,9	2,0	91,1	100,0
500 e mais	5,6	1,5	92,9	100,0
<b>Outras modalidades</b>				
10-49	33,3	66,7	0,0	100,0
50-499	45,5	0,1	45,5	100,0
500 e mais	63,6	18,2	18,2	100,0

Fonte: ISTAT. Indagine sulla flessibilità del mercato del lavoro, 1996. Dados provisórios.

**TABELA C.7**  
Distribuição percentual de empregados com vínculo, segundo o tamanho da empresa, por tipos de contrato e de prestação de serviços, na Itália, 1996

Tamanho da empresa por número de empregados	Tipo de contrato			Tipo de prestação de serviços				
	Por tempo indeterminado	Por tempo determinado	Sazonais	Formação e trabalho	Aprendiz	Tempo integral	Tempo parcial Total	Vertical
<b>Número de empregados com vínculo no final de 1996</b>								
10-19	92,2	2,0	0,9	2,8	2,1	93,8	6,2	0,4
20-49	91,4	3,4	1,5	2,7	1,1	94,8	5,2	0,4
50-199	92,7	2,7	1,6	2,6	0,4	94,5	5,5	0,4
200-499	93,6	2,6	1,0	2,5	0,3	92,9	7,1	0,7
500 ou mais	95,7	1,7	0,3	2,2	0,0	95,2	4,8	0,3
<b>Trabalhadores empregados com vínculo admitidos em 1996</b>								
10-19	51,0	22,8	9,7	10,5	6,0	94,7	5,3	0,1
20-49	45,5	21,6	20,5	7,8	4,5	94,3	5,7	0,6
50-199	47,3	23,9	17,5	9,3	2,0	89,7	10,3	0,6
200-499	44,8	30,2	12,6	11,1	1,2	83,7	16,3	1,0
500 ou mais	34,4	32,2	16,5	16,9	0,1	81,9	18,1	1,3

Fonte: ISTAT. Indagine sulla flessibilità del mercato del lavoro, 1996. Dados provisórios.

**TABELA C.8**  
Taxas de admissão e desligamento por tipo de causa, segundo o tamanho da empresa, na Itália, 1996

Tamanho da empresa por número de empregados	Taxa de desligamento						Total
	Taxa de admissão	Vencimento de contrato	Demissões voluntárias	Límite de idade	Dispensas	Outras causas <sup>(1)</sup>	
10-19	26,6	6,0	11,6	1,2	3,3	2,7	24,7
20-49	23,8	5,6	10,2	1,2	1,7	4,0	22,7
50-199	19,9	6,0	9,1	1,2	1,4	1,8	19,5
200-499	16,0	5,5	6,9	1,3	0,8	1,9	16,4
500 e mais	9,1	3,6	3,7	0,7	0,4	2,1	10,5

Fonte: ISTAT. Indagine sulla flessibilità del mercato del lavoro, 1996. Dados provisórios.  
Nota: 1) Incluem as saídas imotivadas.

**TABELA C.9**  
Distribuição de empresas, segundo seu tamanho e setor de atividade, que assinaram contratos por empresa, na Itália, no biênio 1995-96

Tamanho da empresa por número de empregados	Indústria	Serviços	Total
Até 49	13,2	8,3	11,4
50-499	49,7	26,9	41,9
500 e mais	66,9	49,4	59,3

Fonte: ISTAT. Indagine sulla flessibilità del mercato del lavoro, 1996. Dados provisórios.

**TABELA C.10**  
Distribuição percentual das cláusulas acordadas pelas empresas, segundo o seu tamanho, na Itália, 1996

Cláusulas	Tamanho da empresa por número de empregados		
	10-49	50-499	500 e mais
Jornada de trabalho	22,1	24,2	37,4
Organização do trabalho	14,2	22,5	35,0
Modificação de enquadramento	14,9	17,3	21,6
Remuneração	79,0	83,4	82,3
Aposentadorias integrais	4,3	4,7	12,9
Assistência sanitária	0,7	2,9	8,1
Formação de pessoal	6,0	11,6	24,0
Relações sindicais	8,5	20,6	38,0
Ambiente e segurança	20,3	30,7	38,9
Oportunidades iguais	1,1	3,6	14,4
Outras	6,8	8,8	10,5

Fonte: ISTAT. Indagine sulla flessibilità del mercato del lavoro, 1996. Dados provisórios.

**QUADRO C.2**  
Cenários de simulação macroeconômica com redução da jornada para 35 horas, na Itália

Os quadros-síntese, apresentados a seguir, baseiam-se em um estudo de G. Vaggi, apresentado na Convenção Nacional da CGIL sobre a redução de jornada, realizada em 4 de dezembro de 1997.

Cenário 1				
Hipóteses	Empregos em potencial	Custos diretos adicionais para as empresas, já subtraída a economia na contribuição	Novas entradas do INPS	Saldo para o INPS
Primeira	789.214	36.632	11.180	11.180
Segunda	789.214	22.386	10.133	-3.065
Terceira	789.214	28.085	10.552	2.633

Cenário 2		
Hipóteses	Empregos criados pela economia na contribuição	Saldo para o INPS
Primeira	-	-
Segunda	283.860	9.411
Terceira	163.314	5.581

Cenário 3				
Hipóteses	Empregos criados pela economia na contribuição e recursos empresariais	Custos diretos adicionais para as empresas, já subtraída a economia na contribuição	Novas entradas do INPS	Saldo para o INPS
Primeira	370.931	17.217	5.255	5.255
Segunda	370.931	3.526	4.763	-8.436
Terceira	370.931	9.003	4.959	-2.960

É necessário fazer alguns esclarecimentos, para que esses quadros possam ser melhor compreendidos.

No total da economia, são considerados todos os setores da economia italiana, da agricultura à indústria química, da têxtil ao comércio e do crédito às administrações públicas.

Em cada um desses quadros, apresentam-se hipóteses sobre a jornada de trabalho e suas alíquotas de contribuição, além de três possíveis cenários correspondentes. No **cenário 1**, apresenta-se uma admissão hipotética, por parte das empresas, de todas as potenciais unidades de

trabalho liberadas pela redução de jornada (35 horas semanais e 1.600 horas anuais). No **cenário 2**, pode-se verificar os efeitos da hipótese de minimizar os custos para as empresas, propondo que estas assumam empregados apenas investindo cifras obtidas com a economia de contribuição, e, portanto, a “custo zero”. No **cenário 3**, supõe-se que as empresas “gastem” mais do que liberaram pela economia nas contribuições, mas, de qualquer modo, menos do que no primeiro cenário. O modelo prevê uma admissão de 47% das potenciais vagas de trabalho, percentual que nos permite imaginar também que nem toda a redução de jornada poderia traduzir-se em novos empregos, seja porque nas empresas com menos de 15 funcionários não poderia haver intervenções legislativas (nesse sentido, também em virtude do recente esquema de projeto de lei proposto pelo governo), seja porque, em alguns casos, a redução da jornada serviria mais para conter demissões do que para criar novos empregos.

Para cada um desses cenários, consideraram-se **três hipóteses**. A **primeira** propõe uma redução anual da jornada de trabalho, uniformizando toda a economia em 1.600 horas anuais, mas sem qualquer incentivo quanto às contribuições. A **segunda** prevê uma redução da jornada para 1.600 horas anuais, considerando um incentivo de contribuição de 5%, para uma jornada semanal de 35 horas. A **terceira** hipótese contempla uma redução da jornada para 1.600 horas anuais, com a presença de uma alíquota de incentivo de contribuição de 3% para uma jornada semanal de 35 horas.

Alguns termos utilizados nos quadros-síntese precisam ser explicitados:

**Empregos em potencial:** vagas de trabalho potencialmente necessárias para manter o mesmo nível de produção, após uma redução da jornada de trabalho.

**Custos diretos adicionais para as empresas:** no caso das empresas já terem criado todos os empregos em potencial, tratar-se-á dos custos já subtraídos da economia dos encargos sociais, devido à redução da alíquota média ponderada (os custos estão em milhões de libras).

**Novas entradas do INPS:** na hipótese de criação de novos empregos potenciais, calculadas com base nas novas alíquotas.

**Saldo para o INPS:** saldo do balanço do INPS, resultado da diminuição das entradas, devido à redução das alíquotas médias ponderadas e ao conseqüente aumento dos novos empregos.

**Empregos criados pela economia de contribuição e recursos empresariais:** supõe-se que as empresas ocupem 47% das unidades de trabalho potenciais.

## LÓGICAS DE TRABALHO E ORDEM PRODUTIVA NEOLIBERAL: NOVAS CONTRADIÇÕES E NOVAS PRÁTICAS DA EXPERIÊNCIA DA INDÚSTRIA QUÍMICA NA FRANÇA\*

Rémy Jean\*\*

### 1 INTRODUÇÃO

Desde 1992, a legislação francesa dá aos Comitês de Higiene, de Segurança e das Condições de Trabalho (CHSCT) – instituição representativa do pessoal, eleita pelos assalariados –, a possibilidade de recorrer a perícias<sup>1</sup> externas para tratar de questões relativas ao **trabalho**. Esta contribuição propõe-se a expor algumas lições tiradas de oito anos de prática de perícia nos CHSCT da indústria química, para destacar algumas contradições crescentes entre as lógicas de trabalho e a ordem produtiva neoliberal, bem como para mostrar o interesse de novas formas de cooperação no campo do trabalho.

O caráter crucial das questões de segurança na indústria química (riscos fatais tanto para os assalariados como para as populações vizi-

\* Texto apresentado no Seminário Internacional “Tecnologia e emprego: experiências de desenvolvimento setorial e regional”, promoção DIEESE/CESIT/CNPq, São Paulo, novembro 1999. Traduzido do original *Logiques de travail et ordre productif néolibéral: nouvelles contradictions et nouvelles pratiques. L'expérience de l'industrie chimique en France*, por Maria Lúcia B. de Salles Boudet. Revisão técnica de Maria Inês Rosa.

\*\* Professor associado do Département d'Ergologie, Analyse Pluridisciplinaire des Situations de Travail (APST), Université de Provence, França. E-mail: remyjean@wanadoo.fr

1 Empregaremos neste artigo o termo “perícia” no sentido que lhe é dado pelo Código de Trabalho francês. Isto não significa, em absoluto, que aqueles que, assim como eu, realizam profissionalmente essas “perícias”, considerem-se como peritos do trabalho.

nhas) possibilitou um desenvolvimento muito rápido das perícias CHSCT nesse setor. Como exemplo, o escritório onde trabalho realizou mais de 50 perícias CHSCT no período compreendido entre 1992 e 1999.

A principal característica dessas perícias é que elas se apóiam geralmente sobre um projeto, ou seja, sobre uma mudança tecnológica e/ou organizacional e que, nelas, as questões de segurança estão sempre relacionadas com as questões da organização e das condições de trabalho, e isso não de maneira estritamente técnica ou regulamentar. Esta dupla característica faz desse tipo de perícia um terreno particularmente fecundo para abordar e tratar do conjunto das questões do **trabalho**. Com efeito, é, na verdade, a intervenção humana que permite, em última instância, dominar um processo de produção. E essa intervenção humana efetua-se em condições socioorganizacionais dadas que determinam a eficácia dessa necessidade de domínio do processo de produção.

### **Um exemplo de relação entre tecnologia e organização**

*Para responder às novas exigências do mercado, uma empresa do setor de agroquímica decidiu construir uma nova oficina para a fabricação de produtos fitossanitários. Não se tratava de oferecer novos produtos, mas sim de fabricar produtos já existentes sob uma nova forma (passagem de uma forma de produto "em pó" a uma forma de produto "granulado", mais facilmente manipulável pelos agricultores).*

*Essa mudança de forma resulta em uma mudança tecnológica importante. Enquanto a forma "em pó" era produzida por um "processo" mecanizado relativamente simples (transferência, mistura, trituração...), a apresentação em forma "granulada" necessita de uma tecnologia mais pesada e mais complexa (torno de atomização funcionando continuamente sob alta pressão [100 bars]<sup>2</sup> e alta temperatura [300°]), caracterizada por um nível de risco muito mais alto (riscos de explosão, de elevação excessiva da temperatura...). O novo procedimento, altamente automatizado, é iniciado por um sistema de comando informatizado (Sistema Digital de Controle-Comando), instalado numa sala de controle, enquanto o antigo processo comportava apenas automatismos elementares, comandados no*

<sup>2</sup> É uma medida de pressão utilizada em meteorologia para medir a pressão de fluidos, valendo 10% de um Pascal [pressão de um newton sobre uma superfície plana de um mero quadrado]. *Petit Larousse illustrado*. Nota do revisor técnico.

*próprio local de trabalho pelos operadores. Trata-se de um verdadeiro salto tecnológico in loco, cuja população operária é idosa e de um nível de formação inicial pouco elevado.*

*A implementação dessa nova instalação suscita várias questões aos responsáveis pelo projeto e à direção da empresa. É preciso, obviamente, determinar o número de postos necessários ao funcionamento da oficina, bem como a divisão das tarefas e das responsabilidades, mas é preciso sobretudo resolver o problema apresentado pela importante separação entre as qualificações existentes in loco e as qualificações requeridas para dominar tecnicamente a nova instalação. Várias opções são possíveis: desenvolvimento das competências internas através da formação, recrutamento de jovens trabalhadores que possuam as qualificações adequadas, ou ainda, combinação das duas. Essas opções têm efeitos potenciais muito diferentes para o futuro desse ambiente de trabalho e apresentam problemas diferentes: quais conteúdos e quais dispositivos de formação? Quais percursos da carreira profissional para os jovens contratados? Quais as perspectivas de promoção para os outros?*

*Mas esse problema das qualificações vai se combinar com o da organização do trabalho. Por um lado, porque a organização do trabalho em vigor nesse local (2 x 8, descontínuo) é incompatível com as limitações de funcionamento da tecnologia escolhida (impossibilidade de pausas diárias). Por outro, porque a empresa deseja, além disso, que a oficina funcione sem interrupção (24 horas por dia e 7 dias por semana) nos períodos de grande demanda comercial, para minimizar seus estoques. Assim, apresentar-se-á também a questão do trabalho noturno e do trabalho nos fins de semana. Neste aspecto específico várias opções são possíveis: organização em 5 x 8, equipes noturnas, equipes especiais para sexta-feira, sábado e domingo ou para sábado e domingo, em período integral ou parcial durante o ano, que terão efeitos de retorno diferentes sobre a gestão do problema das qualificações. Pode-se ver muito bem, por exemplo, como a escolha das formas de organização mais atípicas e mais precárias poderia levar a empresa a privilegiar maciçamente o recrutamento externo. E as conseqüências que essa escolha poderia trazer para o resto da população do local de trabalho (perda do *savoir-faire*, desmotivação, ausências<sup>3</sup>, desagregação dos grupos...).*

<sup>3</sup> Ausências psicológicas, no sentido de se tornar alheio ao que se passa no trabalho, mesmo se estando lá fisicamente presente.

*É, portanto, uma verdadeira reconfiguração organizacional que está em jogo com este salto tecnológico. Pouco importa, aqui, quais as escolhas que foram realmente feitas. O essencial é apreender, através desse exemplo, que toda mudança tecnológica e, de modo mais geral, toda tecnologia, suscita a questão das condições organizacionais de sua implementação. Condições organizacionais que não são dissociadas das condições de vida e de saúde dos homens no trabalho e das condições de domínio e uso eficaz dessas tecnologias.*

## 2 ALGUMAS CONSTATAÇÕES TRANSVERSAIS SOBRE AS TRANSFORMAÇÕES EM CURSO

A primeira constatação geral que se pode fazer é a da predominância das mudanças organizacionais sobre as mudanças tecnológicas. Com efeito, se estas últimas são quase sistematicamente acompanhadas de mudanças organizacionais, o contrário nem sempre é verdadeiro, e encontramos vários projetos de reorganização que não correspondem a nenhuma mudança técnica. É característico do que se denomina como "reengineering" (reengenharia), que a análise do conjunto do processo de trabalho de uma unidade produtiva seja seguida de uma reconfiguração do mesmo numa dupla perspectiva de economia e de otimização dos "recursos humanos".

A análise de casos particulares trazem à tona tendências eminentemente contraditórias: a diminuição das linhas hierárquicas; o desenvolvimento da autonomia e da polivalência; o reforço do papel da formação profissional; a abertura das carreiras operárias e uma elevação das qualificações; e o desenvolvimento das estruturas participativas.

Ao mesmo tempo, se verifica: uma determinação cada vez mais forte dos objetivos econômicos; um envolvimento cada vez mais forçado dos trabalhadores; um desenvolvimento de todas as formas de trabalho precário; a flexibilidade e a desregulamentação crescentes da organização do trabalho; e a intensificação do trabalho.

## 3 NA ORDEM PRODUTIVA NEOLIBERAL, ESSAS TRANSFORMAÇÕES SÃO CONTRADITÓRIAS EM TODOS OS DOMÍNIOS

Nesse artigo, nos restringiremos a alguns elementos mais significativos.

### 3.1 Desenvolvimento da autonomia nas atividades de trabalho, porém com sujeição crescente aos objetivos econômicos e financeiros das empresas

Se, de modo geral, a prescrição taylorista das operações do trabalho declina, assiste-se a um aumento do poder da prescrição dos objetivos econômicos através de uma política de comunicação permanente. Objetivos econômicos, orçamentos, margens, taxas de produtividade, comparação com a concorrência são amplamente divulgados aos assalariados, através de múltiplas reuniões e de publicações das empresas, que acompanham sistematicamente as evoluções socioorganizacionais. Em muitas empresas, os executivos, que estão em relação cada vez mais direta com os operários, em razão da redução das linhas hierárquicas, expõem e atualizam permanentemente os quadros de previsão nas unidades, reagrupando os principais indicadores econômicos, entre os quais têm destaque o número de assalariados e os custos relativos ao pessoal. Nestes últimos anos, assistiu-se sobretudo à divulgação de quadros de classificação das fábricas, dentro de um mesmo grupo, ou das oficinas, dentro de uma mesma fábrica. Numa determinada empresa, organizam-se regularmente visitas de seus operadores aos clientes e aos fornecedores.

Trata-se de internalizar, no seio da empresa, a ideologia da guerra econômica, da competição exacerbada dentro de um setor, de um grupo, de uma fábrica e, mesmo, dentro da oficina, de modo a legitimar as políticas de gerenciamento e a estimular a mobilização subjetiva dos assalariados no seu trabalho. *Esse vínculo meticulosamente tecido no cotidiano entre a organização, o conteúdo do trabalho e a competitividade da empresa é hoje um dos elementos essenciais dos dispositivos que estruturam as situações de trabalho.* Porém, esse laço continua sendo unívoco: se o "econômico" desce cada vez mais rapidamente para a oficina, não se cogita, de maneira alguma, que os trabalhadores desta oficina venham a opinar a respeito das decisões econômicas. A participação dos assalariados encontra aqui seus limites.



### 3.2 Desenvolvimento das estruturas participativas, porém com implicação cada vez mais imposta

Sob denominações diversas, tais como grupo de trabalho, grupo de progresso, grupo de proposta, conselho de oficina e sob formas conjunturais ou permanentes, encontramos atualmente estruturas participativas em quase todas as empresas. Uma delas, por exemplo, instituiu, desde 1985, "conselhos de oficinas de laboratório e de escritório", dispondo de um crédito de 12h/ano para se reunir e podendo fazer propostas principalmente sobre "as condições e a organização do trabalho", "a pesquisa de inovações tecnológicas que permite melhorar a eficácia econômica e o progresso social". Uma outra associou as equipes de exploração para a reconstrução da unidade destruída por uma explosão, criando três grupos de trabalho: um grupo voltado para a "concepção das interfaces de comando", um outro para a "concepção dos quadros sinópticos murais" e o terceiro para "o sistema de informação relativo aos alarmes e aos dispositivos de segurança na sala de controle". Uma refinaria de petróleo adotou uma iniciativa similar a propósito de um projeto de sala de controle único, constituindo três grupos pluriprofissionais, ditos "de reflexão e de proposição": o primeiro tratava da "implantação, disposição e utilização dos locais satélites", o segundo da "informatização das instruções relativas à produção e à manutenção", o terceiro tratava dos "problemas dos operadores externos", sendo que este último grupo chegou até a elaborar propostas sobre as possibilidades de evolução de carreira para os operadores.

Mas, de modo geral, esses processos participativos são, freqüentemente, associados a uma busca de implicação dos assalariados "imposta" pela direção das empresas. Numa fábrica de alumínio, por exemplo, a direção condiciona um investimento (a compra de um terceiro forno) à adesão explícita dos empregados a uma nova organização, na qual o número de assalariados é reduzido em 10%. Numa outra empresa do setor pneumático, a direção subordina a contratação de empregados à aceitação do trabalho aos domingos.

Em geral, é surpreendente constatar que a participação dos assalariados inscreve-se, muito freqüentemente, num contexto de chantagem com relação ao emprego ou à sobrevivência da empresa e que essa participação volta-se, freqüentemente, contra eles, sob a forma de precarização do emprego e de intensificação do trabalho.

### 3.3 Busca da polivalência, porém com renovação dos métodos tayloristas

Nas novas organizações do trabalho, aparecem formas de polivalências que tendem a favorecer uma gestão mais global da produção e contribuem, ao mesmo tempo, para o desenvolvimento da qualificação coletiva das equipes de trabalho. Assim, em certos locais de trabalho da indústria química, não se encontram mais operadores designados para trabalhar de modo permanente num determinado posto de trabalho. As atividades, nesse setor, estão totalmente descompartmentalizadas. A repartição das tarefas organiza-se à medida dos acontecimentos, de maneira espontânea ou combinada, de acordo com modalidades consensuais específicas de cada equipe. Esse funcionamento implica uma atividade "comunicacional", relativamente intensa dentro das equipes: cada operador, para ser capaz de atuar em qualquer lugar ou a respeito de qualquer problema, deve deter permanentemente o máximo de informações sobre o estado da produção em curso. Além disso, essa polivalência nas equipes traduz-se num desenvolvimento importante da dimensão coletiva do trabalho: responsabilização coletiva com relação aos problemas, divisão das tarefas, a mais igualitária possível. Em outros locais de trabalho, onde a noção de posto de trabalho continua efetiva, a polivalência organiza-se em modalidades diferentes: os operadores ocupam alternadamente todos os postos da unidade, de acordo com um sistema de rotação que eles mesmos definem (mudança geralmente diária ou semanal).

Nos postos menos qualificados, em compensação, essa polivalência tem uma forma muito diferente e torna-se uma simples polivalência de substituição, referindo-se apenas a um número muito restrito de operadores que, de certo modo, servem de "tapa-buracos", para poderem substituir de improviso os operários ausentes. Esta polivalência integra-se a uma organização de trabalho clássica, do tipo um posto/um homem, baseada numa divisão rigorosa e hierarquizada das funções. Ela se sobrepõe a isso e, ao mesmo tempo, garante a manutenção de postos de trabalho particularmente limitados e repetitivos, tais como, por exemplo, os postos de empacotadores. Este tipo de polivalência, que, inspirados por Georges Friedmann, qualificamos de "polivalência em migalhas", transfere, de certa forma, a divisão do trabalho existente nas oficinas para o interior dos próprios indivíduos.

Porém, mesmo em situações de polivalência "integradora", pode-se constatar o desenvolvimento de um taylorismo renascente (cujos apóstolos mais notáveis são os escritórios de consultoria em gerenciamento anglo-saxões), que ignora deliberadamente as novas características das atividades de trabalho. Constata-se, assim que, nos processos de moder-

nização, a determinação do número de trabalhadores necessários fundamenta-se geralmente no postulado segundo o qual a quantidade de trabalho economizada pela automatização de uma operação é igual ao tempo de trabalho que era antes necessário para a realização dessa operação.

### **Um exemplo de abordagem neotaylorista**

*Numa fábrica de produtos químicos do sul da França, um cálculo que adicionara todos os tempos teoricamente economizados pela instalação de uma série de comportas automáticas levava à conclusão da necessidade de se suprimirem vários postos de operador.*

*A análise da atividade dos operadores permitiu que se colocasse em evidência a defasagem entre esse cálculo e a realidade do trabalho e que se formulassem várias objeções. A primeira delas é que não se levaram em consideração as probabilidades de mau funcionamento dos equipamentos automatizados. Ora, observa-se que, em todas as situações de automatização, uma parte não negligenciável da atividade dos operadores é gerada por esses maus funcionamentos: pôde-se constatar, por exemplo, analisando, nessa fábrica, uma situação de perturbação, que durante as duas primeiras horas do incidente, os operadores passaram 47% do seu tempo fechando, manualmente, um certo número de comportas porque a vedação das comportas automáticas era insuficiente, o que, evidentemente, não estava previsto no procedimento. A economia de tempo gerada pela introdução de um automatismo, portanto, não pode nunca ser igual a 100% do tempo de trabalho antes necessário para a realização de uma operação.*

*A segunda objeção é que, nessa abordagem, não foi levado em consideração o fato de que, se a introdução de automatismos resulta efetivamente numa certa diminuição do trabalho "imediató", ela acarreta paralelamente um aumento do tempo de controle, de verificação (testes), de análise e de diagnóstico; bem como um aumento do tempo de comunicação entre os operadores e com as equipes de manutenção. Tempos objetivamente necessários ao domínio contínuo da situação produtiva pelos operadores sobretudo quanto à possibilidade de "retomarem o controle manual", a qualquer momento, dos automatismos caso haja algum problema ou algum perigo.*

*Por fim, a terceira objeção é que não se levou em consi-*

*deração o tempo, cada vez mais importante, que, ligado aos progressos da automatização, os operadores devem consagrar às atividades que poderíamos chamar de "periféricas", mas que são essenciais do ponto de vista do controle técnico: redação e atualização dos procedimentos e dos esquemas, análises de incidentes, de quase-incidentes, de anomalias diversas, ações de progresso, propostas de sugestões e de melhorias técnicas. Sem esquecer os fenômenos, variáveis, mas generalizados, de transferência para esses operadores de produção, através da polivalência, de um certo número de tarefas, tais como controle da qualidade, manutenção de primeiro nível e, até mesmo, operações logísticas.*

Vê-se que, nesses diferentes campos, as contradições atuam e desestabilizam permanentemente as novas organizações produtivas. Pode-se citar e descrever algumas outras, todas de igual importância: contradições entre o desenvolvimento das competências e das aspirações dos assalariados quanto ao controle da produção com a explosão da precariedade do emprego (as empresas de contratação de trabalhadores temporários são os primeiros empregadores do setor privado na França) e da desregulamentação (18% de assalariados em tempo parcial contra 5%, em 1980; 15% da população ativa que recebe salários muito baixos contra 7,5%, em 1990); contradições entre os objetivos de sinergia e de coesão das equipes de trabalho com a compartimentalização gerada pela crescente utilização da subcontratação e pela "externalização" das atividades produtivas.

#### **4 NOVAS FORMAS DE COOPERAÇÃO PARA MELHORAR, EM TODAS AS SITUAÇÕES, TODAS AS CONDIÇÕES DE TRABALHO**

Nessas novas contradições, aparecem novas práticas que associam pesquisadores, sindicalistas e profissionais de atuação nas empresas. A colocação em evidência das lógicas de trabalho e a ação para fazer com que elas sejam levadas em consideração nas organizações exigem que uma parceria saia de seu papel habitual. A perícia CHSCT é um exemplo dessas novas práticas, desses novos encontros.

#### 4.1 Um novo tipo de parceria

Para nós, os CHSCT não são apenas solicitantes ou contratantes, mas também interlocutores e parceiros com os quais é necessário co-produzir análises e propostas. Os tipos de questões tratadas nas perícias CHSCT são particularmente favoráveis a essa parceria. Com efeito, a partir do momento em que se situa no campo do trabalho, os sindicalistas, mesmo que tenham de início uma visão redutora dessas questões, são capazes de manter com os consultores externos um diálogo fundado no seu próprio conhecimento das atividades de trabalho. A *perícia CHSCT* é, nesse sentido, um meio privilegiado de ativação do potencial de conhecimento do trabalho em poder dos sindicalistas. Ela é, ao mesmo tempo, um momento privilegiado de enriquecimento desse potencial através da apropriação das análises de atividade realizadas pelos profissionais que atuam nas empresas.

Para que esta relação de parceria seja a mais fecunda possível, deve estender-se da maneira mais ampla possível, antes e depois da perícia propriamente dita, devendo, igualmente, inscrever-se na dimensão temporal. A experiência prova que a acumulação de perícias possibilita, ao longo do tempo, que essa parceria transforme a prática sindical e faça da perícia um instrumento eficaz para defender as necessidades sociais, inerentes à lógica do trabalho.

#### 4.2 Uma dupla contribuição ao debate social e um desafio importante para o movimento sindical

A perícia CHSCT pode, assim, trazer uma dupla contribuição ao debate social na empresa. Em primeiro lugar, uma contribuição pelo seu conteúdo, pelo *conhecimento do trabalho real* que ela traz, através das análises de situação de trabalho realizadas, pela pertinência das propostas que faz, em relação a essas análises. Convém aqui destacar que são muito raras as perícias das quais nenhuma proposta é levada em consideração, de um modo ou de outro, pela direção das empresas, inclusive, em certos casos, propostas relativas ao número de trabalhadores. No caso apresentado acima, por exemplo, a perícia CHSCT conseguiu manter uma linha de postos de operadores que deveria ser suprimida segundo o projeto inicial da empresa. Mas há também uma contribuição às condições desse debate social, pois a perícia torna possível ou favorece um *reequilíbrio entre os diferentes atores*. No momento atual, em que se assiste, com frequência cada vez maior por parte dos empregadores, a tentativas, muitas vezes bem-sucedidas, de contornar ou marginalizar as instituições representativas

dos trabalhadores, o fato de se recorrer a uma perícia permite, com efeito, que o CHSCT reforce seu papel de interlocutor qualificado, confiável e eficaz, tanto para os empregadores como para os outros assalariados, ou seja, reforce sua capacidade para desempenhar, plenamente, seu papel no debate social. A perícia CHSCT aparece, assim, como um dos novos meios disponíveis para reequilibrar um debate social cada vez mais desigual e cada vez menos aberto.

A este respeito, a perícia CHSCT pode ser considerada como um meio privilegiado para conjugar a utilidade de uma contribuição externa com a necessidade das equipes sindicais de "grudar-se" ao campo do trabalho. Ela permite, como já vimos, abordar o conjunto das questões relativas ao trabalho do ponto de vista da atividade real e da vivência dos assalariados. Ela permite fazê-lo em formas de parceria que valorizam o conhecimento e a experiência acumulada na ação sindical. Com isso, pode contribuir para recolocar o trabalho, em todas as suas dimensões, no centro das preocupações sindicais e, através disso, no centro do debate social na empresa.

Assim como a ordem produtiva neoliberal tende a se difundir em todas as latitudes, as novas práticas, como as que acabamos de evocar, deveriam também circular no mundo do trabalho numa escala internacional. Para concluir, considerando uma de nossas perícias realizadas na região de Grenoble, uma equipe sindical entrou um dia em contato com sindicalistas italianos de uma firma concorrente para pedir-lhes que viessem visitar uma de suas fábricas, que a direção de sua empresa citava sempre como exemplo nas reuniões. Passaram uma semana *in loco*, recolhendo eles mesmos informações comparativas sobre os planos tecnológico, organizacional e social. Concluíram que havia, de ambos os lados, elementos positivos a serem levados em consideração do ponto de vista do trabalho. Isto reforçou a posição deles no debate social. Outros exemplos de cooperação transprofissionais e transnacionais existem e deveriam ser desenvolvidos na perspectiva de uma mundialização mais favorável para as condições de exercício do trabalho no terceiro milênio.

# AS EXPERIÊNCIAS DE INICIATIVAS CONJUNTAS DO SINDICATO UNIFICADO DOS TRABALHADORES DA INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE ALIMENTOS, NO CANADÁ\*

Janet Dassinger\*\*

## 1 INTRODUÇÃO

O Sindicato Internacional Unificado dos Trabalhadores da Indústria e Comércio de Alimentos (The United Food and Commercial Workers International Union, cuja sigla é UFCW) representa mais de um milhão de trabalhadores na América do Norte, pertencentes a dois setores importantes: a) processamento de alimentos ou indústria de produtos de mercearia e b) varejo de alimentos, ligados basicamente a grandes redes distribuidoras e de supermercados sediadas no Canadá e nos Estados Unidos.

Embora essas duas indústrias possam ser definidas como um único "setor", a regional canadense do sindicato, as empresas com as quais ela negocia e o governo federal concordaram em defini-los como setores distintos para fins de planejamento de recursos humanos. Desde 1991,

\* Texto apresentado no Seminário internacional Tecnologia e Emprego: experiências de desenvolvimento setorial e regional, promovido pelo DIEESE/CESIT/CNPq, São Paulo, novembro 1999. Traduzido do original *The experiences of the United Food and Commercial Workers International Union on joint initiatives in Canada*, por UNITRAD – Cooperativa de Profissionais em Tradução.

\*\* Graduada em Estudos Sindicais, pela McMaster University, Hamilton, Ontário, Canadá; diretora de treinamento e políticas do Programa Nacional de Formação da The United Food and Commercial Workers International Union (UFCW); coordenadora nacional de treinamento do Canadian Labour Congress Workplace Training Strategy.

tem havido uma atividade considerável nessa área. Foram realizados dois grandes estudos sobre recursos humanos. Em dezembro de 1997, o sindicato e as empresas publicaram o *Human resources study of the Canadian grocery products manufacturing industry* (ou, em português, *Estudo sobre recursos humanos da indústria canadense de produtos de mercearia*). Em 1998, foi publicado *Creating the future: human resources study of the Canadian food retail and wholesale sector* (ou, *Criando o futuro: estudo sobre recursos humanos nos setores varejista e de atacado de alimentos*). Esses dois estudos, financiados pelo governo canadense, foram elaborados pelo Canadian Labour Business Centre (CLBC, ou Centro Sindical e Patronal do Canadá), um grupo gerido conjuntamente pelos sindicatos de trabalhadores e pelos empresários, que empreende análises e fornece informações sobre questões sociais, econômicas e de produtividade.

Na segunda parte do trabalho, é apresentado um breve panorama dos dois setores mencionados, incluindo a forma como são definidos a composição da força de trabalho e os fatores que têm impacto junto a esses trabalhadores, com ênfase no comércio e na tecnologia. Os resultados aqui sistematizados têm por fonte os dois estudos acima citados.

Na terceira parte, são descritos eventos que levaram a iniciativas conjuntas nos setores em questão, assim como sua situação no final da década de 1990. É analisado o fato de que os patrões, o Estado e os sindicatos têm, sim, poder de escolha em relação ao crescimento da indústria e aos ganhos de prosperidade e que, em particular, um treinamento conjunto proporciona a empregadores e sindicatos uma rica oportunidade para atingirem objetivos distintos e comuns. Entretanto, na quarta parte, como conclusão, são comentadas iniciativas conjuntas que precisam ser abordadas pelo sindicato e que não terão êxito enquanto não ocorrerem certas discussões de política interna e planejamento de longo prazo.

## 2 OS SETORES

Nos dois estudos mencionados, a indústria de produtos “de mercearia” é definida por canais comuns de distribuição, significando produtos alimentícios de consumo e produtos de higiene e limpeza que podem ser adquiridos nas lojas do ramo. Incluem produtos derivados de aves; frutas, legumes e hortaliças; farinhas, cereais e rações, óleos vegetais, produtos de padaria; açúcar e doces; refrigerantes e bebidas alcoólicas; produtos vários para uso domiciliar, como sabão, produtos de higiene e limpeza, artigos domésticos em geral. Embora as carnes, as aves e os laticínios pertençam por definição a esse setor, tais subsectores foram ob-

jecto de análises em separado e não se encontram incluídos nos estudos do CLBC.

### 2.1 Metodologia

A metodologia do estudo determinou o desenvolvimento das seguintes atividades: análise da literatura, abrangendo todas as fontes pertinentes, entre elas, os principais periódicos da indústria; estudos sobre recursos humanos em indústrias afins etc.; entrevistas em profundidade com os principais informantes; 12 entrevistas com Grupos Focais (GFs) de lideranças empresariais e de empregados e cinco GFs com gerências e trabalhadores de várias partes do Canadá; visitas a sete fábricas em Colúmbia Britânica, Ontário, Quebec e Nova Escócia, quatro delas sindicalizadas; pesquisa por telefone com 350 profissionais de recursos humanos; e 177 questionários respondidos pelos empregados.

### 2.2 Perfil do setor

A indústria de produtos “de mercearia” é relativamente estável e amadurecida no Canadá, sem grandes oscilações, semelhante ao setor industrial mais amplo do país. Entre 1991-1996, o valor das encomendas dessa indústria cresceu 5,2% ao ano, comparados com os 7,4% de toda a indústria. Tal indústria está mais concentrada em Ontário e Quebec e continua sendo um subsetor industrial significativo do país. As indústrias cobertas pelo Canadian Grocery Producers Council (CGPC, ou Conselho dos Produtores Canadenses do Setor de Mercearia) geraram 12 bilhões de dólares, ou seja, 7% do total da indústria em valor agregado (produção bruta menos custos com materiais, suprimentos, combustível e eletricidade).

O nível de emprego dessa indústria caiu 14% desde 1989, especialmente em alguns subsectores, como o de sabões e o de refrigerantes e cresceu um pouco nos subsectores de doces, legumes e verduras. Em 1996, o setor incluía 1.812 estabelecimentos, ou seja, 5% do total da indústria, e empregava 130 mil trabalhadores (90 mil deles envolvidos diretamente na produção).

A distribuição dos trabalhadores pelas faixas etárias, nessa indústria, assemelhava-se à distribuição da força de trabalho canadense como um todo. De 1986 para 1999, a faixa de trabalhadores com 25 anos ou menos caiu de 23% para 13%, enquanto a de trabalhadores entre 45 e 52 anos cresceu de maneira significativa na área do pescado, assim como nas áreas de laticínios, farinhas e cereais, sabões e produtos de limpeza. Na maioria



das áreas do setor, mais de um quarto da força de trabalho envolvida na produção tinha 45 anos ou mais.

A formação escolar e as habilidades de comunicação dos trabalhadores do setor eram mais deficitárias do que no resto da indústria, e a proporção daqueles cuja língua nativa não era o inglês nem o francês era mais alta. Do total, 41% não haviam concluído o segundo grau, enquanto a porcentagem dos que tiveram algum tipo de educação pós-secundária atingia 37%, comparada aos 45% do total da indústria e 57% de toda a força de trabalho. Há um número maior que a média de imigrantes recentes, o que limitava a capacidade de falar uma das duas línguas oficiais. Aproximadamente 11% não tinham o inglês nem o francês como língua materna, havendo uma tremenda variação regional. Colúmbia Britânica, Ontário e Alberta concentravam o maior número de pessoas que não dominavam o inglês ou o francês, e as línguas maternas predominantes eram o português, o chinês, o punjabi e o italiano. É fato notório que esses trabalhadores, assim como aqueles que tinham o inglês ou o francês como primeira língua, mas eram analfabetos funcionais, ficavam particularmente vulneráveis no caso de dispensa, como ficou bem documentado, por exemplo, no fechamento de uma empresa de pesca do bacalhau em Terra Nova. As lideranças empresariais e as do sindicato dos empregados estimavam que, nesse grupo de pessoas não alfabetizadas, com inglês ou francês como língua materna, de 20% a 30% eram analfabetos funcionais.

## 2.3 Fatores com impacto significativo sobre o setor

### 2.3.1 A crescente globalização, geradora de uma maior integração econômica com outros países

Talvez o mais evidente exemplo de integração econômica na indústria de produtos "de mercearia" seja a que ocorre entre os Estados Unidos (EUA) e o Canadá, embora um número cada vez maior de países esteja sendo incluído como mercado potencial. A integração econômica com os EUA é facilitada por vários fatores importantes, entre os quais:

a) Custos menores de transporte e infra-estrutura. A proximidade geográfica com os EUA, assim como a língua e cultura comuns e a presença de grandes corporações empresariais tornam o mercado americano mais prático para a indústria canadense, embora os países do Pacífico constituam mercados em ascensão.

b) Acordos de liberação de comércio e de tarifas vêm resultando em um maior volume de importações e exportações, e a produção de produtos baratos e de alta qualidade torna-se cada vez mais importante para

promover a exportação e competir com os importados. Todas as evidências disponíveis sugerem que essa tendência de integração será mantida, e a Organização Mundial do Comércio (OMC) incentivará tarifas mais baixas e comércio mais livre para produtos agrícolas e de mercearia e um ritmo lento na obtenção de padrões para rotulagem de produtos, tamanhos dos recipientes e aprovação dos ingredientes dos alimentos.

c) A harmonização dos padrões industriais tem sido lenta, mas a obtenção da ISO 9000 é uma tendência cada vez mais forte, permitindo às empresas certificação para um conjunto de padrões integrados em processos e procedimentos, tais como sistemas de controle de qualidade e de manipulação segura de alimentos (análise de riscos de pontos críticos de controle, cuja sigla em inglês, é HACCP<sup>1</sup>). Embora de maneira ainda não generalizada, a ISO 9000 está ganhando a atenção das lideranças empresariais.

### 2.3.2 Tecnologias

a) A tecnologia da informação é importante na indústria, especialmente na forma como as informações são divulgadas de baixo para cima e de cima para baixo na cadeia de abastecimento (desde as matérias-primas até os domicílios dos consumidores), conhecida, na indústria, como Resposta Eficiente ao Consumidor. A gestão de estoques permite que fabricantes e varejistas reduzam custos ao manter níveis baixos de estoques. Nesse sentido, até 1999, a indústria esperava poupar três bilhões de dólares (5% das vendas) através de aperfeiçoamento tecnológico. O Electronic Data Interchange (EDI, ou seja, Intercâmbio Eletrônico de Dados) agiliza a transmissão de pedidos e transferência de fundos ao eliminar papelada, como formulários de pedidos, recibos e guias de pagamentos. O EDI é quase obrigatório, em fins do século XX, na venda de produtos "de mercearia" para os varejistas americanos, tendo, ainda, a vantagem de permitir reposição contínua de produtos, ao utilizar varredura eletrônica para rastrear o fluxo dos produtos, isto é, seu envio automático quando os dados eletrônicos indicam um certo nível de estoque.

b) Sistemas de produção monitorados e controlados por computador. Embora o nível de implementação desses sistemas varie bastante na indústria – de empresas mais avançadas que substituíram a mão-de-obra não qualificada por máquinas de controle numérico e por processos automatizados, a outras que não mudaram quase nada em 20 anos – o nível de mudança é determinado pelo potencial de a empresa investir tanto em equipamentos (*hardware*) quanto na capacitação de mão-de-obra para

<sup>1</sup> HACCP: hazard analysis of critical control points. Nota do editor.



utilizar as novas tecnologias em todos os aspectos da produção e distribuição, incluindo a produção controlada por computador.

c) *Soft technologies*, como aperfeiçoamento contínuo ou de processo, *kaizen*, controle de qualidade total, entre outros, concentram-se na melhoria da qualidade dos produtos e processos e demarcam uma mudança nas práticas gerenciais mais tradicionais e hierárquicas, além de estabelecerem uma divisão mais nítida entre tarefas gerenciais e de produção.

### 2.3.3 Mudança na estrutura de regulamentação

A estrutura de regulamentação da indústria mudou de maneira significativa nos últimos anos, incluindo o seguinte:

a) Inspeção de alimentos. Em 1996, o governo federal criou a Agência Canadense de Fiscalização de Alimentos (Canadian Food Inspection Agency) para dar sustentação à unificação dos programas municipais, estaduais e federais de segurança de alimentos e promover o HACCP, que procura sistematizar uma abordagem preventiva contra riscos biológicos, químicos e físicos, mais eficiente que a fiscalização final do produto acabado. Os críticos dessa concepção descrevem essas mudanças como uma tendência crescente – e potencialmente perigosa – de auto-regulação na indústria e de diminuição do papel fiscalizador do governo.

b) Questões de saúde do consumidor influenciam o movimento por maior regulamentação dos rótulos, incluindo a identificação de produtos alimentícios potencialmente perigosos, como os que podem provocar alergias, assim como a especificação do valor nutritivo dos alimentos.

c) Questões ambientais dizem respeito à redução de embalagens nocivas ao meio ambiente, assim como à sua reciclagem e reutilização.

d) Sistemas de gerenciamento de abastecimento que ditam os preços estão sofrendo forte oposição, a ponto de os acordos internacionais de comércio denunciarem que constituem barreiras não-tarifárias e deveriam ser eliminados.

Está claro que pressões competitivas resultam dos fatores acima e, para permanecer lucrativa, a indústria faz escolhas estratégicas.

## 3 AS INICIATIVAS CONJUNTAS

Segundo os estudos realizados sobre os subsetores de venda de produtos “de mercearia” e de alimentos no varejo, os empregadores têm duas opções para obter ganhos em produtividade e, conseqüentemente,

maiores lucros. A primeira opção, geralmente bastante adotada, é controlar os custos e melhorar a produtividade através da intensificação da adoção de novas tecnologias para o enxugamento, até mesmo a eliminação, da mão-de-obra. Esse procedimento geralmente leva a demissões em massa, reestruturação, terceirização e fechamento de unidades. Além disso, o investimento em tecnologias que reduzem ou eliminam os custos com mão-de-obra reduz também as reivindicações por salários compatíveis com maior capacitação e responsabilidade. Conhecida em alguns círculos como “emburrecimento” – em vez de capacitação – essa estratégia baseia-se na alta rotatividade de trabalhadores com pouca capacitação e menos opções no mercado de trabalho.

A outra opção considera a capacitação e o desenvolvimento como componentes importantes, obtendo-se uma vantagem competitiva através de produtos e serviços de alta qualidade, mercados especializados ou nichos de mercado, além de melhoria da produtividade através de uma força de trabalho altamente treinada, capacitada e flexível.

Segundo o estudo do CGPC, as práticas do ramo de produtos “de mercearia” estão mais próximas da primeira estratégia do que da segunda. Embora as empresas e os sindicatos concordem que as novas tecnologias e a concorrência exigem maior capacitação, o treinamento da mão-de-obra tem menos prioridade que o controle de custos. Por exemplo, o estudo revelou que apenas 9% das empresas oferecem educação básica a seus empregados – como a alfabetização, capacidade de lidar com números ou o estudo do inglês ou do francês como segunda língua.

Menos de 30% dos estabelecimentos possuem planos e orçamentos para treinamento, e os que oferecem treinamento consideram o corte dessa despesa como ganho em produtividade. Embora muitas empresas disponibilizem programas de reembolso de despesas escolares para os funcionários, há pouco incentivo ao treinamento externo dos trabalhadores da produção, indicando que a capacitação continua a ser domínio do pessoal mais qualificado e de nível gerencial. Quando ocorre o treinamento para a produção, geralmente é planejado “de cima para baixo” e, assim mesmo, apenas quando é absolutamente necessário.

De uma maneira geral, o estudo concluiu que o ramo favorecia a “utilização de mão-de-obra não qualificada e um tipo de planejamento de trabalho que exige pouca capacitação ou compromisso a longo prazo com o emprego” (atualização do estudo CGPC 1999 sobre recursos humanos, parte 2 – Novos desafios, novas capacidades).

No setor varejista, essa atitude é ainda mais evidente, segundo esse relatório. O setor demonstrou uma preferência clara e generalizada pelos ganhos em produtividade, através do fechamento de lojas, aumento dramático da contratação por meio período em lugar do período inte-

gral, além de baixos salários, baixa capacitação e alta rotatividade... Embora muitos profissionais das áreas de recursos humanos e treinamento das empresas assumam um compromisso como indivíduos, eles admitem, no estudo, que é extremamente difícil convencer executivos e gerentes de lojas sobre os benefícios do treinamento. Além disso, a atitude negativa sobre o trabalho conjunto exacerbou-se em virtude de relações trabalhistas difíceis nas lojas, incluindo duas grandes greves e demissões em massa; além da forte concorrência entre os empresários do setor, que consideravam até mesmo o treinamento mais genérico como “propriedade exclusiva”.

Ao aceitarem a elaboração de um estudo sobre recursos humanos em conjunto com o sindicato, as redes de lojas de alimentos demonstraram um avanço, e recentemente concordaram em formar uma “instância consultiva nacional” para planejar os padrões ocupacionais e o treinamento genérico para os funcionários das lojas (caixas, pessoal de escritório, chefes de departamentos e pessoal especializado) e dos depósitos. É interessante observar que, embora as condições possam sugerir um ambiente natural para planejamento conjunto – com um pequeno número de grandes redes e necessidades um tanto quanto genéricas de treinamento, tais como assistência ao consumidor e manuseio seguro de alimentos — assim como muitos fundos negociados para treinamento, em ambos os setores, os estudos revelaram um ceticismo persistente e enraizado em todos os níveis gerenciais sobre o retorno do investimento em capacitação. Embora os empregadores participantes do estudo facilmente reconheçam que o futuro exigirá funcionários em menor número, porém altamente capacitados e alfabetizados, e concordem ser necessário pensar mais além e planejar a longo prazo, não houve uma mudança significativa nas estratégias tradicionais de redução de mão-de-obra. De acordo com o estudo, os gerentes devem ser convencidos de que a eficiência da loja pode ser aperfeiçoada a ponto de pagar pelo treinamento.

Além dessas questões de eficiência e retorno do investimento em treinamento, há questões mais profundas, mais sistêmicas. Os críticos americanos do comércio global liberalizado, a desregulamentação (ou “auto-regulamentação” como, às vezes, é chamada) e o uso crescente de tecnologias *hard* e *soft* sugerem que os empregadores nos países de capitalismo avançado procuram conscientemente inovações como um meio de continuar a “descapacitar” e, conseqüentemente, eliminar a mão-de-obra, com a finalidade de maximizar a produtividade e, assim, o lucro. Dizem que é o caso da indústria, mas também do varejo, setores administrativos e de serviços. Segundo Braverman, a redução da mão-de-obra é uma conseqüência necessária da gestão e da tecnologia, as quais, por seu turno, são possibilitadas pelo aumento da produtividade. Ele conclui, ainda, que persiste a crença impressionista de que, essas mudanças das

condições de trabalho necessitam um trabalhador mais qualificado, uma mão-de-obra mais qualificada, enquanto os fatos sugerem, pelo contrário, que controle, conhecimento e expertise técnica continuam concentradas num grupo cada vez menor de gerentes e técnicos, enquanto o nível de especialização do trabalhador declina absoluta e relativamente.

A tecnologia da informação, em particular, tem sido citada como a tecnologia que permite a reestruturação econômica, a produção *just in time* e a loja virtual (consultar *Reshaping work union responses to technological change*, editado por Chris Schenk e John Anderson).

Entretanto, se as tecnologias estão inevitavelmente ligadas à desqualificação do trabalhador e à conseqüente substituição da mão-de-obra, há alternativas reais para os empregadores que abrem mão de ganhos em produtividade através desses meios? Há alguma razão sólida para o sindicato buscar a cooperação, tendo em vista as aparentes condições entre aperfeiçoamento tecnológico e crescimento do emprego e qualificação dos trabalhadores?

Vince Chapin, em pesquisa para a Associação Internacional de Maquinistas, afirma que existem escolhas a serem feitas na organização do trabalho e nos usos da tecnologia, centradas no trabalhador. Em vez da alternativa “sem trabalhador”, Chapin propõe a organização de “trabalhadores habilidosos”, que ele descreve como aqueles capazes de desenvolver *know-how* e capacidades em ambientes de trabalho altamente automatizados e informatizados, desde que consigam se equipar periodicamente com conhecimento novo para expandir a capacidade técnica. As divisões na mão-de-obra caíram por terra, de modo que há campo para desenvolver habilidades e há sistemas tecnológicos centrados no ser humano que permitem a retenção e maior expansão da capacidade (*Knowledge at work: human centred machining technology*; Vince Chapin, *Reshaping work*).

Há também escolhas a serem feitas na organização do treinamento. Em 1988, uma pesquisa americana revelou diversos modelos de treinamento conjunto no local de trabalho, em níveis regional e setorial, considerando os programas conjuntos “uma das maiores – e potencialmente mais abrangentes – inovações nas relações industriais nos últimos dez a quinze anos” (*Joint Training Program: a union management approach to preparing worker for the future*).

No Canadá, iniciativas conjuntas têm proporcionado a alguns sindicatos a oportunidade de ampliar o debate sobre a finalidade e a execução do treinamento. Em vez de adotar uma abordagem estreita baseada em competência, definida por Nancy Jackson como um desdobramento natural do gerenciamento científico, no qual as necessidades de treinamento podem ser “determinadas de uma maneira sistemática, completa (isto é) fria, imparcial e neutra” (*Training needs: an objective science?*);

Nancy Jackson, *Training for what?*), os sindicatos utilizam o processo conjunto como uma estratégia para situar o treinamento no contexto mais amplo da organização do trabalho e das relações de produção. Essas relações, completa Jackson, “têm um caráter fundamentalmente social e político... reconhecendo-se que existe algo mais que um conjunto de ‘necessidades’ embutidas no trabalho e que uma força de trabalho produtiva e estável só poderá ser obtida se aceitarmos e trabalharmos essa diversidade. Nesse contexto, um bom treinamento teria necessariamente que se concentrar em algo mais que exigências específicas de desempenho. Em vez disso, o treinamento se desenvolveria a partir de um compromisso a longo prazo com os futuros individuais e industriais.”

Essas questões fizeram com que o UFCW abordasse o treinamento conjunto com cautela. No final dos anos 80, o governo canadense deu um grande incentivo aos grupos industriais, através da iniciativa de parceria setorial, um programa que estimulava o desenvolvimento de estratégias para recursos humanos com base no setor. Algo singular sobre esse programa era o reconhecimento filosófico da legitimidade dos sindicatos na promoção do desenvolvimento da força de trabalho. Embora uma participação paritária das empresas e sindicatos não fosse um critério obrigatório para financiamento governamental, as indústrias com alta taxa de sindicalização eram estimuladas a ter um alto grau de envolvimento formal através da força de trabalho organizada. Quando se ofereceu ao sindicato um financiamento para explorar o treinamento conjunto, a UFCW entrou em contato com a principal associação patronal da indústria de produtos de mercearia, então rebatizada de Food and Consumer Products Manufacturers of Canadá (FCPMC, ou Produtores Canadenses de Produtos de Mercearia). Entretanto, só após quatro anos a indústria concordou em formar uma parceria chamada de Conselho dos Produtores Canadenses do Setor de Mercearia.

Em 1991, a associação patronal representava mais de 100 empresas canadenses grandes, médias e pequenas, cobrindo todos os subsetores descritos no estudo, assim como as áreas de carne bovina, de porco e aves. Muitas das grandes empresas multinacionais, detentoras de marcas bem conhecidas, eram membros dessa associação. Sob a liderança dos presidentes e outros executivos *senior* das empresas, o FCPMC tinha credibilidade e respeito da indústria. Além disso, seu *staff* era bastante competente em comunicação, *lobby* junto ao governo e atuante nas mais diversas parcerias e interesses, incluindo a sindical.

Embora menos de 50% dos membros do FCPMC fossem empresas sindicalizadas, havia pouca aspereza nas discussões iniciais. Uma variedade de tópicos era discutida entre os sindicatos e os representantes da associação patronal, entre eles problemas ambientais, questões comerciais e recursos humanos. Embora as discussões tenham pro-

duzido *insights* valiosos sobre o setor, não se fechou qualquer compromisso para um avanço. Durante um tempo, parecia que a relação formal, embora amigável, não sobreviveria ao financiamento setorial. Embora vínculos interessantes tenham sido forjados, permaneciam as preocupações de ambos os lados com uma parceria mais formal para treinamento.

As preocupações declaradas dos patrões centralizavam-se na questão de o treinamento ser ou não sua propriedade exclusiva (isto é, específico para uma empresa) e uma vantagem competitiva da empresa. A divulgação de informações sobre treinamento poderia afetar essa vantagem. Além disso, como muitas empresas não eram sindicalizadas, causava apreensão a possibilidade de parceria formal com uma organização sindical. Algumas questionavam se a intenção dos sindicatos não seria usar a abordagem setorial como ferramenta de mobilização. Definitivamente, as opiniões sobre o valor do treinamento não eram uniformes.

O sindicato também tinha suas reservas. Temia que uma parceria pudesse resultar em perda de controle e possível cooptação de trabalhadores por parte do empresariado. Uma outra preocupação originava-se na prática enraizada dos sindicatos de negociar, em nível local, acordos de treinamento com os empregadores. O sindicato era, por natureza, altamente descentralizado, e cabia à instância local a responsabilidade pela organização, negociação e serviços aos seus membros. As instâncias locais consideravam o treinamento como sua responsabilidade e questionavam a utilidade de uma estrutura nacional. Se, por exemplo, um fundo nacional tivesse que ser negociado com os patrões, qual seria o impacto na capacidade local de negociação? Resolver essas questões era um passo preliminar importante para o engajamento em um processo conjunto.

O sindicato nacional canadense tinha a clareza da necessidade de estabelecer uma agenda para o treinamento, baseada na autonomia sindical local, e desenhar um tipo de treinamento que fosse relevante e significativo para seus membros. Havia também o desejo de manter os centros de treinamento locais e de continuar a abrir outros que pudessem atender a múltiplas finalidades, como treinamento para o emprego e formação sindical. Em última instância, a decisão de avançar, por parte do sindicato nacional, baseava-se no entendimento de que os programas setoriais deveriam atuar como complemento, não como uma substituição ao treinamento local; o treinamento setorial seria genérico, com capacidade para ampla utilização em toda a indústria, e, finalmente, em alguns casos, os programas setoriais poderiam ser realizados pelos centros sindicais locais de treinamento permitindo-lhes ampliar seus fundos negociados em nível local e desenvolver sua capacidade interna de realizar novos cursos.

Tendo resolvido essas questões, a UFCW começou a trabalhar seriamente para criar o conselho. Foram obtidos fundos governamentais para possibilitar a contratação de um coordenador que realizasse o trabalho para a associação e o sindicato, além de equipes de cada organização. Após negociação e outras pesquisas, os patrões e o sindicato concordaram que a capacitação básica era uma necessidade de alta prioridade, onde havia algum treinamento em andamento e, portanto, seria uma inovação valiosa para o conselho introduzir na indústria. Ao decidir colocar a capacitação básica como prioridade número um, o sindicato estava satisfeito com o fato de que os recursos do conselho seriam canalizados para um setor da força de trabalho geralmente relegado em termos de treinamento e promoção. Trabalhadores da produção sem habilidades básicas, como o domínio do inglês ou do francês ou nativos analfabetos, sofrem o maior risco de exclusão do circuito de treinamento. A concentração na capacitação básica tinha um efeito importante para assegurar o acesso ao treinamento. Recrutar pessoas com habilidades mínimas partia da crença de que seria possível atingir os trabalhadores mais marginalizados: imigrantes, mulheres e outras minorias visíveis.

Para o sindicato, chegar a um acordo para trabalhar com capacitação básica foi de uma importância determinante, abrangente. Utilizando a experiência de trabalho de educadores populares, entre eles, Paulo Freire, o sindicato acreditava que os trabalhadores desenvolveriam uma consciência mais crítica sobre sua vida e sobre o local de trabalho quando comesçassem a “obter uma capacidade de abstração filosófica que lhes permitisse isolar-se da manipulação e fluxo da rotina”. Havia a expectativa de que o conhecimento crítico habilitasse os trabalhadores a reconhecer as barreiras e “vislumbrar uma ordem social que os apoiasse como seres humanos plenos, alterando sua situação de impotência na sociedade. Embora continuemos a acreditar que o aprendizado crítico possa ocorrer em qualquer treinamento, muitos sindicatos norte-americanos reconhecem agora que o aprendizado lingüístico participativo proporciona ricas oportunidades de pensamento crítico, assim como a construção da solidariedade sindical” (Levine).

Em 1999, o Conselho criou, com sucesso, um modelo de gestão e processos de planejamento reconhecidos pelo alto grau de co-participação formalizada. A diretoria, a comissão executiva e outros grupos de trabalho têm representação paritária de representantes da empresa e trabalhadores, e a direção é conjunta. Os membros do governo, embora convidados a prestar orientação e assistência, não têm direito a voto como os educadores e treinandos. A secretaria inclui uma equipe em tempo integral, formada por sindicalistas e representantes das empresas, responsável pelos interesses dos membros, mantendo-os informados e envolvidos na operação do conselho. Grupos de pressão são criados for-

malmente em todas as reuniões, embora, em geral, seja o sindicato quem mais se aproveita deles!

Através de seus comunicados e operações, o CGPC reforça continuamente o valor e os benefícios do treinamento conjunto. Três manuais da indústria foram desenvolvidos para promover comitês de treinamento no local de trabalho, conduzir análises de necessidades e desenvolver planos de treinamento conjunto. Especialistas com bagagem na área sindical e gerencial ajudam as empresas a criar comitês. Embora alguns achem que o Conselho ainda precisa atingir seu potencial pleno, particularmente na área de treinamento direto, o CGPC, enquanto organização, tem criado capacidades, programas e serviços que permitem que as firmas adotem uma abordagem conjunta para o treinamento, além da consciência da importância do envolvimento do sindicato na tomada de decisões. Sua falha mais crítica, sem dúvida ligada aos fatores discutidos anteriormente, consiste no fato de que, sem financiamento suficiente do governo ou do empresariado, há grandes limitações quanto ao que poderá ser feito. A promoção de treinamento conjunto e a capacitação para processo formam apenas uma pequena parte das despesas. Os custos maiores de treinamento em sala de aula, incluindo custos de instrução e, ainda mais importante, a substituição de salários, são responsabilidades que, segundo o sindicato, o empregador evita constantemente. Fora do dissídio coletivo, não há qualquer exigência na legislação que obrigue o empregador a pagar treinamento (exceto na província de Quebec); assim, boa vontade e ideais compartilhados não se traduzem necessariamente em trabalhadores dentro de uma sala de aula.

No entanto, muitos observadores dos conselhos setoriais reconhecem que seu progresso não pode ser medido de maneira convencional. Enquanto a política governamental que estimula o desenvolvimento do setor se desgasta (para a imensa frustração de todos!), há muitas complexidades a serem tratadas para fazer com que avancem, no mínimo, perspectivas filosóficas e políticas diametralmente opostas, de modo geral. Portanto, a partir da perspectiva do sindicato, o mandato do conselho, cuidadosamente definido, continua significando uma mudança filosófica importante, embora seja crucial para ambas as partes confrontar continuamente resultados com a retórica. Ao concordar com um mandato de “prosperidade sustentável”, os empregadores têm um reconhecimento tácito da importância, para o sindicato, da manutenção e criação de empregos, aceitando a viabilidade de ganhos com produção através de treinamento e reciclagem.

No setor varejista, o progresso ainda foi mais lento. Após anos de disputas com uma associação patronal não comprometida, foi necessário que o sindicato passasse por cima da associação e pedisse diretamente às empresas que assumissem o estudo sobre recursos humanos. Foi positivo

o processo de criar uma comissão dirigente para o estudo, reduzindo o velho temor do trabalho conjunto. Quando o estudo foi concluído, os patrões concordaram com um "comitê de transição do varejo", cuja atribuição é desenvolver um plano para um Conselho Consultivo Nacional. Embora o comitê de transição lide com o mandato e a missão de tal instância, assim como seu modelo de direção e financiamento, ainda não estava claro, em 1999, se seriam mantidos interesse e compromisso de longo prazo. Entretanto, existe um exemplo notável de treinamento conjunto bem-sucedido, o qual tem sido visto com grande interesse pelo comitê de transição como um modelo viável para todo o Canadá.

Desde 1988, o UFCW Local 1977 do sudoeste de Ontário tem um acordo de parceira com os Zehrs Supermarkets, uma divisão de uma rede nacional de supermercados. Conforme o acordo coletivo, a parceria proporciona um fundo mútuo de treinamento baseado em centavos por hora, por funcionário, e a operação de um centro de treinamento sofisticado com um conjunto amplo de cursos. Trabalhadores-formadores são recrutados no sindicato para ensinar a seus pares, habilidades no emprego e outras habilidades, como comunicação, criação de equipes e solução de problemas. Embora o sindicato seja o principal responsável pela direção do centro, incluindo o recrutamento de treinadores e desenvolvimento de cursos, o orgulho dos esforços mútuos é visível tanto na empresa quanto no sindicato. Embora essa iniciativa não tenha evitado a tendência de achatamento de salários, de trabalho em meio período na rede Zehrs ou na matriz National Grocers, há uma diferença clara entre ela e outras redes, que são hostis ao envolvimento do trabalhador e dependem de um suprimento contínuo de trabalhadores de meio período, temporários (muitos deles estudantes) para manter os salários e os níveis de capacitação baixos.

#### 4 CONSIDERAÇÕES PARA OS SINDICATOS

A experiência até o momento com as iniciativas do setor enfatiza a crença filosófica de que o envolvimento ativo do sindicato no treinamento no local de trabalho resulta em programas e políticas centradas no trabalhador. Também permite reconhecer que, mesmo em situações nas quais as relações são cordiais, existem objetivos distintos para a produção, assim como para o treinamento, e apenas quando esses objetivos se cruzam é que se podem desenvolver abordagens conjuntas. É uma experiência de aprendizado contínuo identificar esse cruzamento e, depois, determinar um curso de ação, tanto como sindicato quanto, mais tarde, em conjunto com as empresas.

Entretanto, também é necessário reconhecer que há limites nas iniciativas conjuntas. No contexto de uma economia capitalista, conselhos setoriais são meios limitados para se introduzir algum nível de controle e democracia para o sindicato, no que tange a alguns elementos das decisões no local de trabalho. Porém, como o controle da direção é dominante, talvez o único valor para os militantes sindicais seja o desenvolvimento de habilidades e capacidades para enfrentar a direção em um fórum que não seja o da negociação coletiva. A sensação de domínio e controle, que quase sempre se atinge, é palpável quando os trabalhadores das lojas têm uma chance de se envolver nas estruturas de decisão, seus sindicatos têm uma agenda clara para sua participação; há uma preparação e treinamento adequados para serem eficientes em tal papel; e eles estão em número igual ao de representantes da direção, capazes de analisar criticamente e debater decisões que os afetam diretamente. E quando se aprende a desafiar o patrão de maneira eficiente em uma frente, é mais que razoável que se fique confiante para desafiá-lo em outras.

O treinamento no local de trabalho é um solo fértil para se aprender capacidades gerenciais. Como está intimamente ligado a outras operações do local de trabalho, falar sobre treinamento proporciona ao sindicato uma oportunidade para colocar questões em áreas como planejamento estratégico, inovações tecnológicas e organização do trabalho na empresa. Em suma, não mais se aceita passivamente decisões que anteriormente eram consideradas incompreensíveis e além do entendimento de cada um. Desenvolver a confiança e aprender as habilidades necessárias para desafiar as ortodoxias do local de trabalho são coisas que podem certamente ser estendidas para a sociedade mais ampla.

Essas conclusões podem parecer óbvias, porém, para muitos sindicatos, incluindo o UFCW, nem sempre o são. Um estudo realizado para o Canadian Labour Congress sobre a visão dos sindicatos acerca de treinamento indicou que se dá (inclusive entre os gerentes), pouca prioridade a essa questão e há muita relutância em lhe destinar recursos. De um modo geral, o treinamento e o desenvolvimento são vistos como responsabilidade da direção da empresa, com pouca importância ideológica para o sindicato e pouco valor para a construção da solidariedade. Essa atitude cerceia seriamente a capacidade de um sindicato de formular políticas sólidas e de se engajar em planejamento de programas, isoladamente ou com o empregador.

Para que se tenha uma estratégia coerente para qualquer questão, um sindicato deve não só demonstrar liderança e compromisso, na forma de discussão e debates sobre política interna, mas também dispor de recursos destinados para esse fim. No caso do UFCW, isso foi atingido através da criação de um Fundo Nacional de Treinamento. Um centavo de cada fundo local é enviado ao Fundo Nacional que sustenta um pro-



grama de incentivos financeiros, assim como funcionários que dão assessoria, em todas as áreas, aos sindicatos locais. A equipe nacional é também responsável pelas iniciativas setoriais e de políticas públicas. Partindo de um fundo de "tijolo e argamassa", para que sindicatos locais construam ou adquiram centros de treinamento, o Fundo é conhecido agora como o Programa Nacional de Treinamento, preocupando-se mais com questões filosóficas e programáticas do que com custos de construção. Sete centros de treinamento foram abertos em várias partes do Canadá e, embora variem em abordagem e tamanho, os temas unificadores da formação do trabalhador – multiplicação, forte ênfase no treinamento lingüístico participativo e reciclagem para trabalhadores desempregados –, são objetivos comuns. O Fundo Nacional de Treinamento é visto como a atividade central de treinamento do sindicato; as iniciativas setoriais, em contrapartida, são vistas como um meio para se levantar financiamento do governo, cooperação do patronato e alavancar programas de capacitação para o trabalho.

### **PARTE III**

## **Desenvolvimento, trabalho e justiça social**



## **DESENVOLVIMENTO E JUSTIÇA SOCIAL NA AMÉRICA LATINA: MODERNIZAÇÃO OU RETROCESSO?\***

Laura Tavares Soares\* \*

### **1 DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO RECENTE DA AMÉRICA LATINA: MODERNIZAÇÃO OU RETROCESSO?**

Para realizar o debate acerca do desenvolvimento econômico recente na América Latina é necessário colocar em xeque o conceito de modernização, diante da realidade social vivida pela população da maioria dos países da região.

O conceito de transição ou de “em desenvolvimento” que é transmitido pela maioria dos organismos internacionais traz consigo uma idéia de “evolução”: estariam sendo deixadas para trás coisas que pertencem ao “passado” e haveria uma evolução para uma situação mais “avançada”, mais “moderna”, onde se supõe uma “melhoria global”. Essa idéia pertence à matriz sociológica da “modernização por difusão”, segundo a qual, supostamente, os chamados países “em desenvolvimento” se aproveitariam dos efeitos da modernização alcançada pelos países “desenvolvidos”.

Em contraposição a essa idéia, propõe-se, aqui, retomar a matriz de pensamento que considera os países da região como capitalistas tardios,

\* Texto apresentado no Seminário Internacional “Alternativas de Desenvolvimento e a Questão Regional” promovido pelo projeto DIEESE/CESIT/CNPq, Rio de Janeiro, agosto de 2001.

\* \* Doutora em Economia, Área de Política Social, pelo IE/Unicamp. Professora licenciada da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Pesquisadora do Laboratório de Políticas Públicas (LPP) da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Autora dos livros “Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina” (editado pela Vozes em 2001) e “Os Custos Sociais do Ajuste Neoliberal na América Latina” (editado pela Cortez em 2000). E-mail: laurats@uol.com.br

periféricos e dependentes. Esta situação é determinada histórica e estruturalmente, e busca explicar os aspectos aparentemente contraditórios que caracterizam a evolução das sociedades latino-americanas.

Trata-se de uma evolução que não é linear e que, sobretudo na última década, apresenta fortes traços de retrocesso. Alguns avanços sociais ocorridos na América Latina correm o risco de desaparecer ou de sofrer perdas consideráveis, a partir das políticas de ajuste estrutural adotadas no continente.

A promessa de um desenvolvimento "pós-ajuste", que supostamente resolveria todos os problemas sociais, torna-se cada dia mais remota. O preço que vem sendo pago por um contingente cada vez maior da população latino-americana, em nome de uma modernização importada, não é absolutamente necessário. Aliás, ele foi muito mais alto aqui que alhures, dado o caráter muito mais conservador e ortodoxo do receituário de ajuste adotado nos países da região.

Longe, portanto, de apresentar uma "transição" para uma evolução dirigida a um futuro "mais desenvolvido", verifica-se, infelizmente, pelo exposto neste trabalho e por estudos acumulados ao longo destes anos, que a América Latina vem apresentando uma combinação perversa de avanço para poucos, às custas de retrocesso para muitos.

Esse retrocesso é dado não apenas pelo agravamento das condições sociais de milhões de latino-americanos, mas também pela criação de novas situações sociais de exclusão, acarretadas pela adoção de um conjunto de políticas nos campos econômico e institucional. As políticas de ajuste macroeconômico, na América Latina, têm gerado um sem-número de novas formas de exclusão social, à medida que agravam e precarizam as condições de trabalho, no sentido da redução da renda, do corte dos já escassos direitos sociais e da geração de um patamar de desemprego cujas dimensões superam qualquer outra marca histórica já vista no continente.

As conseqüências dessas políticas, na América Latina, vão muito além de crises econômicas conjunturais passíveis de serem superadas com a adoção de medidas tópicas de ajuste (o "ajuste do ajuste"), tal como apregoam os organismos financeiros internacionais e os governos locais.

Essas conseqüências – nos âmbitos social, político, institucional e econômico – têm sérios componentes estruturais cuja perspectiva de solução é cada vez mais longínqua, sobretudo se mantida a atual política econômica e o padrão de intervenção do Estado, no campo social, de caráter residual e focalizado.

A gravidade e o caráter dessas conseqüências, na América Latina, estão relacionadas, também, com a superposição dessas medidas a uma herança extremamente heterogênea e desigual, do ponto de vista social; dependente e periférica, do ponto de vista econômico; e instável e autoritária, do ponto de vista político e institucional.

Nesse sentido, simultaneamente à existência de muitos aspectos comuns, há uma diversidade de conseqüências econômicas, políticas e sociais entre os países da América Latina, que dependem, fundamentalmente, dos seguintes aspectos:

**1.1.** Do período em que começou a ser implantado o ajuste macroeconômico. A adoção "tardia" do ajuste, pelo Brasil, em comparação com a maioria dos países latino-americanos, por exemplo, tem exigido, um "aprendizado acelerado" de "lições" que já deveriam ter sido adotadas, de acordo com a avaliação dos organismos financeiros internacionais.

**1.2.** Do tipo e da intensidade das políticas de ajuste adotadas, em termos da maior ou menor ortodoxia nelas contida. Nesse sentido, a experiência chilena é considerada a mais radical da América Latina, até mesmo porque o ajuste ocorreu em plena ditadura militar.

**1.3.** Do grau de complexidade do sistema econômico. No caso do Brasil, país com o mais alto grau de industrialização da América Latina, as conseqüências do ajuste – com a destruição do parque industrial nacional, por exemplo – têm características totalmente distintas das de outros países, cujas economias se baseavam fortemente na exportação de produtos primários, como o Chile.

**1.4.** Do caráter mais ou menos democrático dos regimes políticos vigentes, já que a maioria dos países latino-americanos apresenta, historicamente, fragilidades no campo político-institucional.

**1.5.** Do grau de estruturação das políticas públicas no campo social. Aqui, podem ser identificados três padrões de "desmonte" das políticas públicas sociais na América Latina:

**a)** ruptura total com um padrão anterior razoavelmente estruturado (caso chileno);

**b)** desmonte de políticas sociais pouco estruturadas e frágeis, como nos casos do Peru e da Bolívia, onde praticamente inexistia ação estatal no campo das políticas sociais. Hoje em dia, a população mais pobre, nesses países, depende de programas sociais financiados por agências internacionais e geridos por Organizações Não-Governamentais (ONGs);

**c)** o desmonte simultâneo de políticas sociais incipientes e de outras mais estruturadas, algumas, inclusive, a caminho de mudanças rumo à universalização, como por exemplo, o sistema de seguridade social no Brasil.

**1.6.** Finalmente, é preciso considerar as diferenças relativas às condições sociais previamente encontradas em cada país, entre as quais as características, a intensidade e a extensão das situações de desigualdade social e de pobreza. Neste aspecto, em todos os países latino-americanos ocorreu, simultaneamente, o agravamento das condições vigentes de desigualdade social e o surgimento de novas formas de pobreza e de

exclusão social, sobretudo devido ao aumento maciço do desemprego e da precarização do trabalho. É evidente que, aqui, outras diferenças também determinaram as conseqüências do ajuste, tais como a extensão populacional, o grau de concentração da renda, o nível de heterogeneidade social e de urbanização da população, entre outras.

Entende-se, por esta avaliação, que os custos sociais mais visíveis das atuais políticas de ajuste macroeconômico são o agravamento das já precárias condições sociais e a deterioração, ou mesmo o desmonte, das políticas públicas sociais pré-existentes, incorrendo-se num círculo vicioso onde o aprofundamento do segundo agudiza a situação das primeiras no sentido de restringir ainda mais o acesso da população aos bens e serviços públicos de natureza social.

Por outro lado, o agravamento de situações sociais de exclusão, desigualdade e pobreza geram um nível de demanda social cujo atendimento é incompatível nos marcos das políticas de ajuste macroeconômico em curso na América Latina.

## 2 AS CONSEQÜÊNCIAS SOCIAIS DO AJUSTE

Ao término dos anos 90, a situação social na América Latina apresentava, face ao aprofundamento dos processos de ajuste, fortes evidências de deterioração e retrocesso.

A desigualdade acentuou-se, na medida em que se expandiu a capacidade de consumo dos estratos de renda mais altos da população e se reduziu a dos mais baixos, justamente quando os recursos destes últimos já eram insuficientes para adquirir bens de consumo básicos. O percentual da população em situação de extrema pobreza aumentou, revertendo-se a tendência das três décadas do pós-guerra. Este grupo, definido como aqueles cuja renda familiar não é suficiente para comprar uma cesta básica de alimentos, foi o que mais cresceu entre os pobres, representando a metade deles.

Nos anos 90, a situação dos países latino-americanos, em termos da insuficiência de renda familiar mínima, tornou-se muito semelhante e, em muitos deles, a pobreza extrema incide sobre 30% dos domicílios. No entanto, existem grandes diferenças em relação ao número absoluto de pobres e à infra-estrutura social existentes. Dessa forma, a pobreza, nos anos 90, acentuou-se especialmente nos países mais populosos e economicamente mais robustos, como o Brasil, a Venezuela, a Argentina e o México. Os “pobres urbanos” tornaram-se mais numerosos que os “pobres rurais” e uma parcela importante dos estratos médios tornou-se mais vulnerável aos efeitos das políticas de estabilização. Ao agravamento da situação dos estratos de renda mais baixa acrescentou-se, como

fenômeno digno de destaque, uma deterioração da qualidade de vida dos estratos médios urbanos, gerando-se uma “nova pobreza” e ampliando-se a desigualdade de acesso aos bens e serviços que satisfazem as necessidades básicas vinculadas à habitação, à educação e à saúde.

De acordo com o estudo “Panorama Social 1999-2000” elaborado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal – órgão das Nações Unidas), a renda média de 70% das famílias latino-americanas que se situam em torno da linha de pobreza caiu 25%. Além do mais, a Cepal reconheceu, nesse mesmo estudo, que a América Latina é a região do mundo onde a renda se distribui da forma mais desigual. A média dos coeficientes de Gini para os nossos países é de 0,56, ou seja, 15 pontos a mais do que nos países desenvolvidos ou nos do sudeste asiático e apenas comparável à média africana.

Tabulações especiais do mesmo estudo, para os anos de 1993 e 1996, mostram resultados preocupantes quanto às mudanças no nível e na distribuição de renda dos domicílios em 13 países latino-americanos. O primeiro deles é que, seja qual for o indicador escolhido, o Brasil é o país que possui a pior distribuição de renda do continente, seguido da Colômbia. Em ambos os países 25% dos domicílios mais pobres se apropriam de apenas 5% da renda, enquanto que os 10% mais ricos ficam com 43%. Na outra ponta está o Uruguai, onde essa distribuição é um pouco mais “equilibrada”: 11,8% da renda para os quartis mais pobres e 25% para os mais ricos.

O indicador mais assustador, no entanto, é o percentual de domicílios cuja renda é menor que a renda mensal *per capita* média dos domicílios dividida pelo valor da linha de pobreza *per capita*: praticamente todos os países selecionados possuem mais de 70% dos seus domicílios nessa situação! O Brasil e a Colômbia assumem, mais uma vez, a liderança, com 76% dos domicílios e, no limite inferior, mas apresentando um resultado nada animador, aparece novamente o Uruguai, com 67% dos domicílios tendo uma renda domiciliar *per capita* que mal garante a subsistência.

Na América Latina a participação dos domicílios pobres no total de domicílios passou de 35%, em 1980, para 36%, em 1997, o que significou um incremento de 68 milhões ao número de pobres (que aumentou de 136 milhões para 204 milhões nesse mesmo período), representando um aumento de 150%. Por outro lado, a indigência, fenômeno muito mais grave que a pobreza, segundo a Cepal manteve-se em 15% do total de domicílios no mesmo período. Ao se desagregar a pobreza e a indigência por áreas urbanas e rurais verifica-se que, em 1995, enquanto 38% dos domicílios urbanos encontravam-se abaixo da linha de pobreza – ou seja, detinham o valor necessário para uma família dar conta de suas necessidades básicas – na área rural, essa taxa estava em 56%. Abaixo da

linha de indigência (representada pelo valor necessário para adquirir apenas uma cesta básica de alimentos) encontravam-se 11% dos domicílios urbanos e 34% dos domicílios rurais. A incidência da pobreza e da indigência é, portanto, mais severa na área rural. No entanto, em termos absolutos, é evidente a supremacia dos centros urbanos, sobretudo os metropolitanos.

Como essa situação de pobreza e indigência não é homogênea entre os países, pode-se agrupá-los de acordo com os graus de pobreza encontrados em cada um. Quando o foco recai sobre os domicílios rurais abaixo da linha de pobreza, verifica-se que Guatemala e Honduras possuem 66% dos seus domicílios nessa situação; Brasil, Colômbia, México, Panamá, Peru e Venezuela estão na faixa entre 34% e 65%, enquanto Argentina, Costa Rica, Chile e Uruguai possuem até 33% dos seus domicílios rurais em situação de pobreza. A pobreza urbana, no entanto, é considerada baixa na Argentina e no Uruguai, com menos de 15% dos seus domicílios urbanos abaixo da linha de pobreza; média no Chile, Costa Rica e Panamá (de 15% a 30%); alta no Brasil, Colômbia, México, Peru e Venezuela (de 31% a 50%).

Trazendo à baila a discussão do caso brasileiro pós Plano Real, a maioria dos estudos sobre a pobreza no país constata que a renda, de forma isolada, é fator insuficiente para mensurar a pobreza nas suas múltiplas dimensões. Nos estudos que pretendem dar uma visão mais abrangente e completa da pobreza no Brasil, a tendência é a de incorporar, na análise, outras variáveis sociais, além da renda, tendência esta, por sinal, observada também nos estudos internacionais que comparam as situações de desigualdade social e pobreza entre países. Um exemplo é o IDH – Índice de Desenvolvimento Humano – utilizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) – que leva em consideração, além do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, variáveis como a escolaridade e a esperança de vida ao nascer.

A mensuração da pobreza a partir da renda revela, pelo menos, dois grandes problemas. O primeiro é não se saber qual variável de renda utilizar. A maioria dos autores brasileiros tem adotado a renda familiar *per capita* como sendo aquela “que leva em conta todos os rendimentos dos membros da família, o tamanho da família e seu papel como unidade redistributiva da renda” (ROCHA, 1996 mimeo). No entanto, fatores que contribuem para o aumento da renda familiar como a redução do tamanho das famílias brasileiras e a incorporação de um número crescente de membros da família ao mercado de trabalho, não são, muitas vezes, levados em conta.

Escolhida a variável, apresenta-se o segundo problema, que é a definição do valor da linha de pobreza que separa os “pobres” dos “não-pobres”. Esta linha de pobreza é o aspecto mais controverso na

mensuração da pobreza absoluta. De acordo com a metodologia adotada, os resultados são diversos, mais ou menos “otimista” em relação à melhoria dos indicadores sobre a pobreza.

Estabelecido o valor dessa “linha divisória”, resta saber o que ela efetivamente representa em termos de “potencial de consumo” por parte dos pobres. Achar, por exemplo, que com um quarto, meio ou até um salário mínimo, mesmo em “tempos de estabilidade”, os pobres poderão satisfazer suas “necessidades básicas no âmbito do consumo privado” (ROCHA, dez. 1996) é de uma total “frieza estatística”.

Os estudos que apontam para a melhoria dos níveis após o Plano Real foram feitos nas principais regiões metropolitanas do país e estão baseados exclusivamente na renda. Os valores dos rendimentos citados por Rocha e que “refletem a estrutura de consumo da população de baixa renda” [anterior à Pesquisa de Orçamentos Familiares, de 1996] em cada uma das regiões metropolitanas estudadas não chegam, em nenhuma delas (nem em São Paulo, que apresenta o maior valor), a 100% do salário mínimo.

Ou seja, esses valores permitem, na melhor das hipóteses, adquirir uma cesta básica de alimentos. Isto, segundo a Cepal, utilizando critérios comparativos entre países latino-americanos, representa o valor da linha de indigência, que está abaixo da linha de pobreza. Esta inclui, além do valor da cesta básica, o valor estimado para o atendimento de outras necessidades essenciais, como habitação, transporte, educação, saúde, vestuário, entre outras. Caso se opte pelo critério de renda, além da mensuração da incidência da pobreza absoluta, torna-se necessário, também, avaliar como a insuficiência de renda (também chamada de hiato de pobreza), medida pela diferença entre renda média dos pobres e a linha de pobreza, altera-se com o tempo. Cabe registrar que ela se amplia nos anos 90<sup>1</sup>, significando que os pobres do “pós-Plano Real” possuem uma renda familiar *per capita* média inferior ao período anterior, que já era baixa!

Se não se podem atribuir tais resultados exclusivamente ao Plano Real, pode-se afirmar que, em sua vigência, a política econômica e os programas sociais implementados não só não foram capazes de reverter o quadro de exclusão social como, em muitos casos, o agravaram.

Recentemente, o próprio presidente do Banco Mundial afirmou que “o vácuo entre ricos e pobres no Brasil continua se alargando. Os 10% da população com mais recursos ficam com quase a metade (47,6%) da renda

<sup>1</sup> Mesmo utilizando diferentes metodologias, em ambos os estudos de Sonia Rocha essa ampliação se verifica: no estudo de outubro de 1996, o que ela denomina “hiato de renda” cresce de 0,3762, em 1986, para 0,4338, em 1995 (ver Tabela III, p.6) e, no trabalho publicado pelo Ipea, de dezembro de 1996 (ver Tabela 5, p.20), esse hiato aumenta entre setembro de 1990 e janeiro de 1996, de 55,21% para 62,04%.

nacional. Enquanto isso, os 10% mais pobres sobrevivem com o equivalente a 0,9% dela". Prosseguindo, ele afirma que "a legião de excluídos no país foi quantificada pelo Bird da seguinte maneira: 17,4% da população – ou seja, o equivalente a 27,8 milhões de pessoas – levam a vida com, no máximo, dois dólares por dia. O grupo mais miserável é igual a 5,1% do total: ou seja, são 8,1 milhões de brasileiros sobrevivendo com menos de um dólar por dia."

De acordo com os dados acima, absolutamente "insuspeitos" do ponto de vista dos defensores do ajuste, não apenas piorou, de maneira escandalosa, a concentração de renda no Brasil, como também aumentou a pobreza absoluta, ou seja, a indigência. Os 30 milhões de indigentes estimados pelo "Mapa da Fome" elaborado pelo Instituto de Política Econômica Aplicada (IPEA), em 1992, saltaram para 36 milhões, em 2001, de acordo com informações contidas na proposta preliminar do "Projeto Fome Zero".

Nessa mesma proposta foi identificada a existência de 9,3 milhões de famílias (22% do total de famílias brasileiras) e 44 milhões de pessoas (28% da população total do país) muito pobres, com renda abaixo de US\$ 1,00 por dia, o que representa R\$ 86,82 mensais, em reais de maio de 2001. A renda média dessas famílias é de R\$ 48,61, ou seja, menos de 10% da renda dos não-pobres. Desses 44 milhões, 19% (9 milhões) encontram-se em regiões metropolitanas, 25%, em áreas urbanas não-metropolitanas (20 milhões), e 46%, na área rural (15 milhões).

Por fim, esse estudo aponta que metade dessa população está na região Nordeste e 26% na Sudeste, o que lembra outra grande desigualdade social que permanece nesta década: a desigualdade regional. Apesar do alegado crescimento do PIB no Nordeste, as disparidades não diminuíram, tal como revelam as informações que se seguem.

As crianças que vivem no Nordeste têm um mês a menos de aula que os estudantes do Sudeste. Se a conta for feita para todo o período do primeiro grau revelará que as crianças nordestinas têm um ano de estudo a menos do que as do Sudeste. Quando crescem, esses alunos que aprendem menos viram adultos que também sofrem com a diferença. Enquanto um trabalhador recebe, em média, R\$ 4,68 por hora, no Sudeste, no Nordeste, o valor constitui menos da metade: R\$ 1,91. Não há como contestar outro grave indicador: nos estados nordestinos ainda morrem 59 bebês em cada mil nascidos vivos, em média, 23 a mais que a média brasileira. Enquanto no Sudeste, 20% das mulheres com idade entre 15 e 49 anos são esterilizadas, no Nordeste, esse percentual aumenta para 26%. Apenas 6% das mulheres do Sudeste alegaram razões econômicas. Já no Nordeste, 18% delas recorreram à esterilização por falta de dinheiro para sustentar mais filhos.

Por mais que se possa comemorar os progressos obtidos pelo setor industrial, no Nordeste os benefícios ainda estão longe de representar uma

redução no fosso que separa o Brasil pobre do desenvolvido. E esses números da desigualdade têm sido levantados em pesquisas de instituições do próprio governo federal. Uma delas é a Pesquisa de Padrão de Vida (PPV), que se concentrou nas regiões Nordeste e Sudeste. Da PPV, vieram as constatações sobre o número de horas de estudo, o valor da hora de trabalho e outros flagrantes das disparidades.

Em entrevista concedida em julho de 1999, ao *Jornal do Brasil*, o então presidente da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) reconhecia a necessidade de investimentos públicos, inclusive federais, nas áreas sociais, decretando a necessidade de que isso tinha que ser feito logo. Apesar de anunciar a existência de "arquipélagos" de prosperidade (regiões economicamente em crescimento, que precisariam somente de integração para que a população nordestina pudesse beneficiar-se do desenvolvimento), ele advertia que "temos de criar outros eixos de desenvolvimento e investir no fator humano, senão os arquipélagos vão produzir mais excluídos". Afirmava, ainda, que apesar de o Nordeste ter uma economia em transformação, precisaria de mais investimentos públicos para romper a barreira da desigualdade, reconhecendo que mesmo com melhoria econômica ainda havia muito que ser feito no campo social. "... o grande desafio está aqui. Ou seja, nós precisamos humanizar o desenvolvimento econômico. As mudanças são importantes, mas não suficientes. Em 1960, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH – medido pela ONU) era de 0,29. Em 1997 [37 anos depois!] passou para 0,60. A concentração de renda se manteve praticamente no mesmo nível, 0,57, em 1960, e 0,59, em 1997. Mas houve uma melhora da expectativa de vida. Passou de 43 para 64 anos, mas ainda não alcançou a brasileira, que é de 67 anos. A saída, então, são os investimentos públicos."

Outro órgão governamental, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), em trabalho desenvolvido em conjunto com o Ministério do Orçamento e Gestão, ao dividir o país em "eixos de desenvolvimento", identificou como problemas, para os eixos que abrangem os estados do Nordeste, além da falta de infra-estrutura de transporte, energia e telecomunicação, a necessidade de qualificação profissional e de melhores condições de educação, saúde e moradia.

Aos problemas de desigualdade social, distribuição da renda e de pobreza, agrega-se uma nova pobreza, fruto explícito das renovadas políticas de ajuste para a América Latina que vêm provocando taxas de desemprego aberto jamais vistas anteriormente nas cidades latino-americanas, como São Paulo e Buenos Aires, com valores próximos a 20% da População Economicamente Ativa (PEA). Na maioria dos países latino-americanos o desemprego urbano aumentou no período entre 1990 e 1997 (CEPAL, 1998). Na Argentina, o percentual de desempregados urbanos dobrou, saltando de 7,4% – um patamar já elevado – para 14,9%. Seu



impacto, em termos absolutos, tem sido gigantesco: milhões de desempregados concentram-se hoje nas áreas metropolitanas. A distribuição desse desemprego, embora tenha atingido todos os setores da sociedade, mantém-se com taxas elevadas nas famílias de mais baixa renda e nos jovens. Ao contrário do que se afirma de forma corrente, a correlação positiva entre o desemprego e o nível de instrução nem sempre se verifica. A mesma Cepal afirma que esse desemprego, sobretudo entre os jovens, vem acompanhado de um incremento da escolaridade, o que gera os já apontados “espaços de frustração” entre a qualificação obtida pelos jovens e as possibilidades de empregos compatíveis.

Paralelamente ao desemprego, o subemprego – definido como aquele trabalho realizado mediante uma remuneração inferior ao valor mínimo estabelecido pela legislação competente, em cada país – constitui-se num dos problemas mais graves da América Latina: em 1996, no Peru, 48% da população estava subempregada e, na Colômbia, 15%, em sete áreas metropolitanas (OIT, 1996). Estima-se que, na América Latina, entre 20% e 40% da população empregada receba uma renda inferior ao mínimo necessário para a aquisição de uma cesta básica, ou seja, segundo critérios da Cepal, abaixo da linha de indigência!

Com relação à estrutura do trabalho não agrícola na América Latina, no quinquênio 1990-1995, o trabalho informal afirma-se como a principal fonte geradora de ocupação: 84% das novas ocupações criadas nesse período corresponderam a atividades informais. O chamado setor informal<sup>2</sup> que já era responsável por 51,6% das ocupações, aumentou sua participação para 56,1% na década de 90, enquanto o setor formal viu reduzir sua participação de 48,4% para 43,9% das ocupações, restringindo-se tanto no setor público quanto no privado, segundo estimativas da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Com relação ao setor público, as fortes contrações do gasto fiscal e os processos de privatização de empresas públicas, ocorridos em função dos programas de ajuste estrutural, exerceram um impacto negativo sobre o emprego e as remunerações dos assalariados. Essas perdas salariais redundaram em um aumento do percentual dos empregados públicos em situação de pobreza: em vários países, marcadamente na Argentina, no Brasil, no México, na Venezuela e no Paraguai, o número de afetados pela pobreza no setor público cresceu em maior proporção que o total de ocupados, revelando que os assalariados com renda mais próxima ao valor da linha de pobreza sofreram perdas maiores. Vale lembrar que a Cepal afirma que essa situação de baixa remuneração e aumento dos percentuais

2 Não existe uma única definição do chamado setor informal. Aqui se adota o critério da OIT in: *Panorama Laboral, 1996.*

de pobreza que afetam os empregados no setor público limita as próprias possibilidades de “reforma” e “modernização” do setor público.

Na composição do chamado “setor informal”, o problema está na sua heterogeneidade: entre os países e, dentro deles, constituem-se estratos cada vez mais diferenciados de trabalhadores – nos quais se incluem desde os trabalhadores em empresas multinacionais e nacionais, de médias, pequenas e microempresas, até os trabalhadores em atividades de subsistência.

A participação das mulheres na economia continua a aumentar, sem que isso signifique um aumento na renda das famílias, persistindo uma marcada discriminação salarial. Por outro lado, isto ocorre num contexto que obriga as famílias a recorrer a estratégias de sobrevivência que implicam em aumento da carga de trabalho doméstico, agravado pela flagrante redução na cobertura dos serviços sociais de apoio para o cuidado das crianças, dos velhos e dos doentes.

Outro conjunto de fatores que agrava as condições de emprego, tornando-as cada vez mais precárias, são as chamadas políticas de “flexibilização” por parte das empresas, facilitadas pelas reformas das leis trabalhistas em curso na maioria dos países latino-americanos. Essas políticas afetam a estabilidade no emprego, a extensão da jornada de trabalho, o regime de férias e, sobretudo, as remunerações. Nesse contexto caracterizado pela generalização do trabalho precário, os trabalhadores – em particular os jovens sem capacitação prévia – vêm-se obrigados a aceitar condições de trabalho muito desfavoráveis. Tal fato, por sua vez, tem impactos nas taxas de sindicalização recentemente registradas nos países latino-americanos, as quais vêm caindo em relação à população ocupada.

Com relação ao Brasil, verifica-se que o trabalho informal cresceu 62% na década de 90. Um levantamento feito pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por meio da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), realizada nas seis principais regiões metropolitanas do país (São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte, Salvador e Recife), revelou que o número de pessoas ocupadas sem carteira assinada cresceu 62% entre 1990 e 1999. Em São Paulo, esse crescimento foi de 81%! Esta situação tende a agravar-se, já que entre as 217 mil pessoas que entraram no mercado de trabalho paulista, no final da década passada, 57% não tinham carteira assinada.

Outro importante indicador da precarização das relações de trabalho, derivado da informalidade, é a proporção de trabalhadores que contribuem com a Previdência Social. A baixa proporção, já histórica, de trabalhadores ativos contribuintes – pouco mais da metade –, reduziu-se a menos da metade a partir de meados dos anos 90. A proporção de pessoas ocupadas com carteira assinada, ou seja, contribuintes da Previdência



Social, diminuiu de 56,9%, em 1990, para 44,5%, em 1999, significando uma queda de 12,6%. Isto traz implicações óbvias para a já instável situação de financiamento da seguridade social no Brasil, que vem sendo justificativa para o corte linear nos benefícios sociais (SOARES, 1999).

Associado à crescente informalidade está o desemprego, seguramente o custo social mais alto que se está pagando hoje pelo ajuste neoliberal. A indiscriminada abertura comercial desta década, além de acelerar “o encolhimento relativo” dos empregados no setor formal, provocou enorme destruição de postos de trabalho na indústria – da ordem de 30% a 35% dos existentes em 1989 – o equivalente a pelo menos 1,5 milhão de empregos (LESSA *et alli*, 1997, p.72).

Ao contrário dos que afirmam que a ausência de qualificação é a causadora do desemprego no Brasil, pode-se comprovar que a dita reestruturação da economia brasileira redundou na demissão do trabalhador qualificado do sexo masculino, relativamente mais bem remunerado, ainda que com menor escolaridade, resultando na contratação de jovens e mulheres para ocupações de baixa qualificação. Os salários pagos nos novos “empregos” são inferiores aos que remuneravam os postos de trabalho perdidos, apesar da maior escolaridade dos que assumiram os novos postos *vis-à-vis* os que ocupavam os postos perdidos (LESSA *et alli*, 1997, p. 73).

Outros indicadores sociais mais específicos, como os de Saúde, também evidenciam retrocesso na América Latina (SOARES, nov. 2000). Exemplo disso é a redução da estatura média de certos contingentes da população submetidos a longos períodos de alimentação inadequada. Em alguns países da América Latina esse fenômeno atinge metade das crianças em idade pré-escolar e dos escolares, tendo graves implicações sobre o desenvolvimento físico e intelectual necessário à plena escolarização.

O saneamento básico, fator sabidamente determinante da mortalidade infantil por doenças transmissíveis, embora apresente alguns indicadores favoráveis para a média do continente – como, por exemplo, o fato de a maioria da população contar com água potável –, outros tantos, como o destino dos dejetos e o tratamento das águas servidas, ainda se situam em patamares muito precários.

Portanto, além de “quantificar” a pobreza, é preciso avaliar, particularmente nos contextos de ajuste com contenção de investimentos públicos, as condições de acesso dos pobres aos serviços básicos de suprimento de água, esgoto sanitário, coleta de lixo, saúde e educação. Estes itens possuem forte peso no orçamento não monetário das famílias de baixa renda, sendo, dessa forma, relevantes para fins de complementação da renda real dos pobres. Os indicadores analisados demonstram as más condições de acesso a serviços básicos, sobretudo nas periferias das grandes cidades. Dessa forma, a pobreza metropolitana fica mais bem

qualificada quando se levam em conta as carências de saneamento, habitação, assistência médica e educação, as quais não dependem essencialmente de acréscimos marginais da renda e, sim, dos investimentos do setor público.

No Brasil, as informações desagregadas sobre investimentos em infra-estrutura urbana básica não apenas confirmam como, de certa forma, agravam as constatações feitas acima: as carências mais agudas ocorrem nas periferias das metrópoles. Destaca-se, no entanto, que, em função das baixas taxas de investimento público verificadas nos últimos anos, condições inadequadas e críticas de acesso aos serviços básicos não se restringem às regiões metropolitanas menos desenvolvidas. Os pobres da periferia do Rio de Janeiro são tão mal servidos por abastecimento de água quanto os de Recife, assim como os da periferia de Belo Horizonte amargam condições de acesso ao esgotamento sanitário tão graves quanto os das periferias de Salvador ou de Fortaleza.

Além disso, ao se adotar o conceito de pobreza como insuficiência de renda – sendo pobres aqueles cuja renda está abaixo da linha de pobreza, conforme visto anteriormente –, verifica-se que as periferias apresentam, sistematicamente, proporções de pobres mais elevadas que o núcleo das metrópoles urbanas, de modo que se pode falar sobre a existência de um padrão de localização dos pobres nas metrópoles.

Entre os indicadores sociais, a mortalidade infantil continua sendo extremamente sensível às condições de vida, sobretudo quando analisada a sua composição e a sua correlação com os diferentes estratos sociais. Seu comportamento tem permitido, também, demonstrar o impacto das ações de saúde quando estas são desenvolvidas de forma efetiva e permanente. Segundo estimativa feita pela Organização Panamericana de Saúde – OPS – para vinte países da América Latina, que representam cerca de 97% da população e 98% dos nascimentos, a taxa média de mortalidade infantil passou de 127 crianças mortas para cada mil nascidas, no quinquênio 1950-1955, para 40, no período 1990-1995. Mesmo assim, ainda ocorrem cerca de 460 mil mortes anuais de crianças com menos de um ano de idade na América Latina. Ao analisar essas informações por países percebe-se que alguns se situam acima da média, como o Peru, com 55 crianças mortas em cada mil nascidas, e o Brasil, com 47 crianças mortas em cada mil nascidas. Outros países apresentam taxas bem abaixo da média, como Cuba, com 10 mortes para cada mil nascimentos – taxa próxima da existente no Canadá, com 7 mortes em mil nascimentos – ou próximas à média, como o México, com 37 mortes de crianças com menos de um ano de idade por mil nascidos vivos.

A saúde do adolescente e do jovem passou a constituir objeto de preocupação e intervenção públicas, além daquelas específicas do setor saúde. O perfil epidemiológico nesse grupo – alta mortalidade por causas

externas, abuso de drogas, delinquência, gravidez e abandono escolar – está profundamente relacionado a uma complexa causalidade social que envolve a privação econômica extrema, antecedentes familiares de conflitos e problemas comportamentais, gerando a absoluta falta de um ambiente protetor, o que é agravado pela crescente ausência ou retirada do poder público das coletividades extremamente carentes, onde vivem esses adolescentes. Estes têm sido as principais vítimas da violência, fenômeno social que atingiu proporções epidêmicas nos países latino-americanos. Entre as mortes causadas por homicídio, na região, 29% foram de adolescentes de 10 a 19 anos de idade. Em dez dos 21 países com mais de um milhão de habitantes, o homicídio ocupa o segundo lugar entre as principais causas de morte dos jovens entre 15 e 24 anos de idade e é uma das cinco principais causas de mortes em 17 desses países. Outro indicador de impacto, relacionado diretamente aos serviços de saúde, é a mortalidade materna como uma das principais causas de morte entre as adolescentes latino-americanas, cujo risco de morrer por causas relacionadas com a gravidez e o parto é 50 vezes maior do que no Canadá ou nos Estados Unidos (MACRO, 1996).

Outro indicador que ilustra as condições em que vive essa parcela extremamente vulnerável da população latino-americana é o trabalho de crianças e adolescentes (menores de 15 anos e entre 15 e 18 anos, respectivamente) que coloca em risco a educação e o desenvolvimento social, físico e mental, ao mesmo tempo em que reduz as possibilidades de superação da situação de pobreza por esse segmento da população. As condições de trabalho das crianças e adolescentes costumam ser as piores possíveis, marcadas por jornadas prolongadas, baixíssima remuneração e inúmeros casos de trabalho forçado. As crianças e adolescentes que, trabalham, agregam aos problemas associados à pobreza – como a desnutrição, a fadiga e a maior exposição a epidemias – os riscos adicionais derivados das péssimas condições sanitárias vigentes nos seus locais de trabalho.

Segundo dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT) para o ano 1996, o trabalho infantil vem aumentando nos países latino-americanos. A metade dos 15 milhões de crianças que trabalhavam, na região, sem considerar o trabalho doméstico, tinha entre 6 e 14 anos, o que representa 20% a 25% do total de crianças nessa idade. Nesse mesmo ano, em vários países, mais de 10% da população de 10 a 14 anos de idade estava incorporada à força de trabalho, sendo 25% no Haiti, na Guatemala e no Brasil, 16% na República Dominicana, e 14% na Bolívia e na Nicarágua. Segundo a Cepal, no entanto, com base em pesquisas domiciliares dos respectivos países, a proporção de crianças e adolescentes entre 13 e 17 anos de idade que trabalhavam no Brasil, em 1995, subia para 29%, índice superado apenas pelo Paraguai, com 31%! Quando se

trata da área rural, essa proporção sobe assustadoramente, nesses mesmos países, para 60% e 66% das crianças e adolescentes, respectivamente. O Chile era, em 1994, o país com a menor proporção de trabalho adolescente e infantil entre os países listados pela Cepal, com taxas de 14% para a área rural e 4,9% para a área urbana.

Ao analisar as características do trabalho de crianças e adolescentes na América Latina, a OIT afirma que a maioria é assalariada (entre 60% e 70% das crianças que trabalham nas áreas urbanas e entre 45% e 50% nas áreas rurais). O trabalho familiar não remunerado representa entre 40% e 45% dos trabalhadores mirins e apenas uma pequena proporção deles (de 10% a 15%) trabalha por conta própria. No mesmo grupo estudado pela Cepal, entre 13 a 17 anos, o percentual da renda total dos domicílios que é aportada por essas crianças e adolescentes gira em torno de 20%, sendo a maior contribuição a dos adolescentes argentinos (27,3% da renda familiar, em 1994), e a menor a dos uruguaios (16,2% da renda familiar).

### 3 AS CONSEQUÊNCIAS DO AJUSTE NEOLIBERAL SOBRE A POLÍTICA SOCIAL

O debate imposto pela agenda de organismos multilaterais de financiamento, como o Banco Mundial, está centrado nos chamados “programas de combate à pobreza” – focalizados e emergenciais – cuja eficácia, nos países latino-americanos, está sendo questionada por inúmeros estudos e relatórios, inclusive dos próprios organismos internacionais.

Esses programas quase sempre são associados a uma estratégia mais geral no âmbito das políticas sociais – chamada de descentralização – que vem se traduzindo, na prática, pela total desresponsabilização dos governos centrais e pela transferência, aos municípios, da quase totalidade dos encargos e atribuições na área social. Esse processo tem sido denominado de descentralização destrutiva, na medida em que ele é acompanhado pelo desmonte das políticas sociais existentes – sobretudo aquelas de âmbito nacional – sem deixar nada em substituição, abandonando a concepção de redes hierarquizadas e delegando aos municípios as competências, sem os recursos correspondentes e necessários. Em todos os âmbitos da política social – Saúde, Educação, Saneamento Básico – onde essa estratégia de descentralização é acompanhada pelo desmonte, o resultado tem sido um agravamento da iniquidade na distribuição e oferta de serviços. Os municípios que logram manter uma boa qualidade de serviços sociais básicos têm enfrentado a “invasão” de populações dos municípios vizinhos mais carentes dessa infraestrutura.

Essa política gera, ainda, no caso brasileiro, um profundo desequilíbrio na sua já complicada federação, retirando dos estados, na qualidade de entes federativos de maior porte, as possibilidades (financeiras, técnicas e políticas) de planejar e coordenar os programas sociais regionais de forma mais equitativa.

Diante do argumento de que “o cidadão vive no município” e de que o controle e a participação social se realizariam plenamente se os serviços fossem geridos pelo poder municipal, a descentralização de programas sociais tem provocado um enorme reforço do “coronelismo” local, tal expressão significando o reforço de esquemas tradicionais de poder das elites locais.

Tem ficado cada vez mais evidente a ausência de baixa efetividade dessa modalidade de programa focalizado, sobretudo nas regiões metropolitanas, que são unidades espaciais e sociais de natureza muito mais complexa, onde se concentra, hoje em dia, grande parcela da população brasileira. As periferias urbano-metropolitanas são locais de grande concentração de pobres e demandam uma intervenção de natureza mais abrangente, com a coordenação de todos os vetores da política pública, que extrapola os limites e possibilidades dos governos locais.

As inovações introduzidas pelas ONGs e pelas administrações municipais na formulação e gestão descentralizada e participativa de programas sociais, embora em casos isolados consigam alguma sinergia, não têm escala para substituir os governos federal e estadual naquilo que é a sua principal missão no campo da política social: criar homogeneidades no enorme espaço de desigualdades sociais que é o território nacional.

A regressão da política social na América Latina, aliada às reformas administrativas do setor público – as quais, quase sempre, se restringiram a cortes quantitativos e lineares no quadro de pessoal e em alterações nos mecanismos de gestão dos serviços públicos – vêm provocando modificações importantes no caráter público dos serviços sociais, no sentido de sua privatização e mercantilização, ou seja, da introdução da lógica da acumulação privada nos serviços públicos, privilegiando-se a racionalidade baseada na relação custo/benefício das políticas. O que vem sendo alegado como motivo para a privatização tem sido o próprio “sucateamento” dos serviços públicos, acarretando sérias restrições ao acesso da população aos mesmos, sem falar na perda de qualidade.

No caso brasileiro, há sinais de que poderão ocorrer importantes alterações no grau de universalização das políticas no âmbito da seguridade social, a qual ainda possui a maior cobertura, tanto urbana como rural, da América Latina, sendo o único sistema público de saúde que garante acesso aos não-segurados. Além disso, o sistema previdenciário brasileiro sempre ofereceu um conjunto de benefícios de natureza assistencial muito importante para uma expressiva parcela da população brasileira não-

segurada, principalmente na área rural. Portanto, a previdência ainda representa uma poderosa política social para amplos e desfavorecidos setores no Brasil. Em inúmeras cidades de pequeno e médio porte, os benefícios previdenciários, sobretudo as aposentadorias, constituem-se na principal – ou única – fonte de sobrevivência das famílias de baixa renda.

A principal ofensiva no âmbito das reformas dirigidas a esse importante conjunto de políticas sociais foi, até agora, a reforma da previdência social proposta pelo governo federal, que tenta reproduzir, no Brasil, o modelo proposto pelos organismos financeiros internacionais para as reformas da seguridade social na América Latina.

Outra importante área, do ponto de vista do impacto do ajuste neoliberal, é o das políticas públicas necessárias para estimular o emprego. O debate sobre a relação entre qualificação e emprego é, certamente, polêmico. É evidente que se exige, crescentemente, melhor qualificação para o trabalho – e que, no Brasil, o investimento em qualificação para o trabalho está longe do desejável. No entanto, dadas as evidências demonstradas, não é possível responsabilizar a falta de qualificação como a responsável pelas elevadas taxas de desemprego, pela informalidade e pelo baixo nível dos salários. Atente-se para o fato de que a forma como a economia brasileira vem se inserindo no ajuste neoliberal impede que se tenha capacidade de absorver os crescentes contingentes que ingressam no mercado de trabalho, concomitantemente à qualificação dos novos trabalhadores.

Nesse sentido, uma questão que precisa ser ainda debatida é a diferença entre a qualificação para o trabalho e escolarização, sobretudo no que diz respeito à partilha de responsabilidades entre o Estado e a iniciativa privada. As chamadas “parcerias”, tão em voga ultimamente, precisam ser bem definidas. É muito fácil falar de “responsabilidade social” das empresas, quando esta é empreendida às custas de recursos públicos, por meio de subsídios diretos e indiretos e de isenção fiscal.

Quando se fala em qualificação da mão-de-obra, num contexto capitalista, é evidente que os “agentes” privados têm que cumprir seu papel. No entanto, mesmo essa questão, quando entregue ao “livre jogo do mercado”, provoca iniquidades e desigualdades. As grandes empresas, na maioria dos casos, são aquelas que têm capacidade de arcar com a capacitação e qualificação de seus trabalhadores, deixando as médias e pequenas empresas entregues à sua própria sorte. É neste sentido, portanto, que o Estado cumpre – ou deveria cumprir – um papel de incentivo, viabilizando às pequenas e médias empresas as mesmas possibilidades de qualificação dos seus trabalhadores que as proporcionadas pelas grandes empresas.

Por outro lado, cabe também ao Estado, ao definir uma verdadeira política de emprego, incentivar a qualificação naquelas áreas consideradas

estratégicas para o país e com maior potencial de absorção de mão-de-obra.

Um aspecto a ser considerado nessa questão é a possibilidade de absorção de mão-de-obra pelo setor público, nesse cenário, associando-o ao necessário incremento da qualificação do funcionalismo. Cabe lembrar que, durante muito tempo, o emprego público representou uma real política social redistributiva, capaz de gerar emprego e renda, absorvendo boa parte da população economicamente ativa das regiões menos desenvolvidas do país. É preciso reassumir a idéia de que qualificar e empregar, no setor público, também significa investir no desenvolvimento, não sendo apenas um “gasto”, no sentido que o neoliberalismo tem imposto, através de um permanente, linear e injusto ajuste fiscal.

Sendo assim, além do impacto do ajuste fiscal sobre as políticas públicas, outras modificações importantes foram introduzidas no que diz respeito ao financiamento das políticas sociais. À redução da arrecadação e aos cortes lineares do gasto público social associam-se estratégias do tipo fundos sociais ou de combate à pobreza, cujos recursos podem ser esterilizados rapidamente nos fundos de estabilização macroeconômica. No Brasil, estes últimos têm capturado 20% de todos os orçamentos do governo federal, sem nenhum tipo de vinculação, dando total liberdade aos executores da política econômica para utilizá-los livremente.

Também nesse aspecto existe uma associação perversa entre critérios nacionais para cortes lineares de recursos e a focalização para a distribuição de benefícios e serviços sociais, que resultam na sua pulverização. Isso traz graves conseqüências para a equidade na distribuição desses recursos, serviços e benefícios sociais, além de abolir totalmente a visibilidade do financiamento destinado à área social.

Aqui cabe a discussão sobre as possibilidades de se elevar o patamar do gasto social para dar conta de políticas sociais universais e redistributivas. Inúmeros trabalhos acadêmicos demonstram que, nos anos 90, não vigorou, no Brasil, uma situação de normalidade para a seguridade social, no sentido da garantia da apropriação plena das receitas de contribuições instituídas pela Constituição de 1988 para as finalidades previstas no apoio à cidadania social. Ou seja, a tão propalada crise de financiamento de uma seguridade social que nunca chegou a se constituir plenamente poderia ter sido muito atenuada se, ao contrário do que afirma o governo federal, a alocação dos recursos vinculados às suas principais políticas – saúde, previdência e assistência social – tivesse respeitado a sua destinação constitucional (LESSA *et alli*, 1997, p. 71 e 72).

O processo de retração do Estado da área social e a concomitante privatização das políticas sociais, na América Latina, – com a introdução de cobranças “seletivas” para determinados serviços básicos essenciais, como a assistência médica – têm levado à dualidade no acesso a esses

serviços. De um lado, coloca-se o atendimento público para pobres, cada vez mais carente de financiamento e, de outro lado, um setor privado para aqueles que podem pagar, dominado por empresas de seguro cujo crescimento é cada vez mais estimulado, inclusive com injeção de recursos públicos.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Segundo a concepção neoliberal, o bem-estar social pertence ao âmbito do setor privado. Esta concepção, aplicada de maneira “global”, tem trazido, entre todas as conseqüências já vistas, uma “volta ao passado”. Caso se concorde com J.K. Galbraith, que diz que o Estado de Bem-Estar Social se constituiu numa das mais importantes instituições modernas, mesmo nos regimes capitalistas, vive-se um enorme retrocesso histórico.

Tal retrocesso é ainda mais grave na América Latina, onde jamais foi construído um efetivo Estado de Bem-Estar Social. Ao invés de evoluir para um conceito de política social, constitutiva do direito de cidadania, retrocede-se a uma concepção focalista, emergencial e parcial, em que a população pobre tem que dar conta dos seus próprios problemas. Esta concepção, em muitos casos, vem devidamente encoberta por nomes supostamente “modernos” como “participação comunitária” e “auto-gestão”, em que a solução dos problemas “dos pobres” resume-se à “solidariedade” e ao “mutirão”.

Em contraponto a uma enorme concentração da gestão da política econômica vive-se hoje, na América Latina, uma crescente fragmentação da gestão da política social, provocando uma pulverização daqueles que demandam os serviços sociais, crescentemente destituídos de poder de decisão sobre o seu destino.

Cabe discutir se o que resta hoje como alternativa de política social seriam as ações específicas e focalizadas, chamadas de “pequenas soluções *ad hoc*”.

Daí derivam várias perguntas. Seria o somatório dessas pequenas soluções capaz de dar conta dos grandes problemas sociais latino-americanos? Como articular a multiplicidade de pequenos programas numa política social vinculada a um projeto alternativo de desenvolvimento, ou seja, em algo que se constitua de forma orgânica e abrangente e onde o social não venha “a reboque” do econômico, ou isto já estaria completamente fora de possibilidades?

Sem a pretensão de esgotar tão extenso e relevante debate, o qual parece ter, agora, condições de ser recolocado em outras bases, no Brasil e em outros países latino-americanos, retoma-se o início desse texto para

concluir que não basta “ajustar o ajuste”. É preciso um outro projeto radicalmente diferente do atual para que, finalmente, seja possível construir um desenvolvimento com justiça social para a América Latina.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE - CEPAL. *Panorama social*: 1998. Santiago, 1999.

\_\_\_\_\_. *Panorama social*: 1999-2000. Santiago, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Pesquisa mensal de emprego*: PME. Rio de Janeiro: IBGE, dez. 1999.

LESSA, Carlos; SALM, Cláudio; SOARES, Laura Tavares et al. Pobreza e política social: a exclusão dos anos 90. *Revista Praga*, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 71, 1997.

MACRO. *Macro International Demographic and health surveys*: 1990-1996. Calverton, Maryland: Macro: 1996.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - OIT. *Panorama laboral*: 1996. Genebra, 1996.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE SALUD - OPS. *Situación de salud en las Américas*, 1998. p. 88.

\_\_\_\_\_. *Estadísticas de salud de las Américas*: edición de 1998. Washington, DC: OPS, 1998. (Publicación Científica, 567).

PROJETO FOME ZERO. *Uma proposta de política de combate à fome no Brasil*. Brasília, jul. 2001. Versão para discussão.

ROCHA, Sonia. *Crise, estabilização e pobreza*: a evolução no período 1990 e 1995. [S.l.: S.n.], 1996. Mimeo.

ROCHA, Sonia. *Renda e pobreza*: os impactos do Plano Real. Rio de Janeiro: IPEA, dez. 1996. (Texto para discussão, 439).

SOARES, Laura T. Ribeiro. *Brasil*: desigualdades sociais e pobreza nos anos 80 e início dos anos 90. In: \_\_\_\_\_. Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. *A reforma da previdência social no Brasil*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999. (Cadernos da Seguridade Social).

\_\_\_\_\_. Demografia e pobreza na América Latina: avanço ou retrocesso? In: SEMINÁRIO DA CLACSO, 2000 (Comisión Latinoamericana de Ciencias Sociales), Buenos Aires, nov. 2000.



## **OS TRABALHADORES E A NOVA ECONOMIA: ALGUMAS LIÇÕES RECENTES VINDAS DOS ESTADOS UNIDOS\***

John Schmitt\*\*

### **1 INTRODUÇÃO**

Desde pelo menos o início dos anos 90, um conjunto de organizações internacionais, da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) ao Banco Mundial, tem forçado a desregulamentação do mercado de trabalho ao estilo dos Estados Unidos e Reino Unido, como a única solução para os problemas de emprego de muitos países europeus e países em desenvolvimento. Embora a argumentação em favor da desregulamentação seja geralmente complexa, há um tema unificador em quase todas as análises: a redução do papel econômico de instituições importantes do mercado de trabalho, inclusive dos sindicatos, é uma pre-condição para a criação de uma “nova economia” ao estilo norte-americano.

Nesse mesmo período, os líderes dos partidos de centro-esquerda dos Estados Unidos e Reino Unido têm trabalhado ativamente para reestruturar suas agremiações, com o objetivo declarado de torná-las “mais elegíveis”.<sup>1</sup>

\* Texto preparado para o Seminário Internacional Alternativas de Desenvolvimento e a Questão Regional, promovido pelo DIEESE/CESIT/CNPq, Rio de Janeiro, agosto 2001. Traduzido do original *Workers and the New Economy: some early lessons from the United States*, por UNITRAD – Cooperativa de Profissionais em Tradução.

\*\* Pesquisador associado do Economic Policy Institute (EPI), dos Estados Unidos da América (EUA). E-mail: jschmitt@epinet.org

<sup>1</sup> Para uma discussão crítica da situação do Partido Democrata nos EUA, consultar Faux (1996). Para uma análise dos padrões eleitorais da classe trabalhadora nos EUA, que inclui uma crítica da lógica eleitoral da Nova Democracia, ver Teixeira e Rogers (2000).



Dois elementos-chave dessa reestruturação foram o distanciamento dos partidos Democrata e Trabalhista de uma de suas principais bases eleitorais – o trabalho organizado – e a adoção da “nova economia” como uma solução “moderna” para as dificuldades econômicas enfrentadas pelos trabalhadores de seus países.<sup>2</sup>

Internamente, a decisão da Nova Democracia e do Novo Trabalhismo de afastar seus partidos de sua base tradicional – a classe trabalhadora organizada – fragilizou as relações entre os partidos e seus apoiadores tradicionais entre os trabalhadores organizados. Além disso, muitas políticas econômicas que acompanham os partidos sob a nova orientação (nos Estados Unidos, elas incluem políticas comerciais pró-empresa e “Reforma do Bem-Estar Social”) têm contribuído para a continuidade das dificuldades econômicas dos trabalhadores na “nova economia”.

No plano internacional, a guinada ideológica dos partidos Democrata e Trabalhista tem prejudicado enormemente os esforços de organização de uma oposição internacional à disseminação do que, em geral, é chamado de “o modelo norte-americano”, na Europa, e de programas econômicos “neoliberais”, no Hemisfério Sul. As coalizões do trabalho organizado com organizações ambientais, comunitárias, religiosas e outras, na Europa e no Hemisfério Sul, formadas em torno da oposição às reformas nos moldes dos Estados Unidos e Reino Unido, têm sido forçadas a operar sem um importante aliado potencial “dentro do ventre da fera”. Na verdade, a identificação dos principais líderes democratas e trabalhistas com as “reformas” do mercado de trabalho e a “nova economia” certamente contribuiu para a guinada à direita dos partidos socialdemocratas europeus e de esquerda e centro-esquerda no Hemisfério Sul.

Este trabalho procura abordar uma pequena parte do espaço deixado pela mudança na posição ideológica das lideranças da Nova Democracia e do Novo Trabalhismo. O objetivo aqui é avaliar – em termos gerais e sob a perspectiva dos trabalhadores – o desempenho da “nova economia”. A avaliação utiliza duas abordagens. Primeiro, uma comparação dos indicadores gerais de desempenho econômico nos Estados Unidos para o que foi, provavelmente, o primeiro ciclo de negócios da “nova economia” – 1989-2000 – com os indicadores dos ciclos de negócios da economia anterior, a “velha economia”.<sup>3</sup> Segundo, o trabalho utiliza variações entre os estados norte-americanos com relação à participação na

2 Para visões representativas da Nova Democracia e do Novo Trabalhismo, ver suas *home pages*: <http://www.ndol.org/> (New Democrats On-line); <http://www.ppionline.org/> (Progressive Policy Institute, a instituição que elabora o pensamento do New Democrat Democratic Leadership Council, ou seja, Conselho de Lideranças Democratas da Nova Democracia); e <http://www.labour.org.uk/> (Partido Trabalhista).

3 Embora os indicadores econômicos estejam baixos, a economia norte-americana ainda não está em

“nova economia” nos anos 90, para examinar o impacto da “nova economia” no emprego e nos salários.

O restante do trabalho é organizado em torno de quatro observações principais sobre a “nova economia”: em primeiro lugar, o desempenho geral da “nova economia” tem sido exagerado; em segundo, a “nova economia” não tem representado uma “máquina de empregos”; terceiro, a “nova economia” não tem sido boa para os salários; e, por fim, a “nova economia” tem gerado e, quase com toda certeza, continuará a gerar muitos empregos mal remunerados para trabalhadores menos qualificados.

## 2 O DESEMPENHO ECONÔMICO DA “NOVA ECONOMIA” TEM SIDO EXAGERADO

Políticos, jornalistas e até economistas afirmam, com frequência, que a economia norte-americana, no fim da década de 90, caracterizou-se por uma “prosperidade sem precedentes”. Se o motivo de tal afirmação for o fato de o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* na economia ter sido mais alto no fim dos anos 90 do que em qualquer outro período da história da nação, a declaração é verdadeira, porém sem importância. Isto porque a mesma afirmação pode ser aplicada à grande maioria dos anos desde a constituição dos Estados Unidos, porque o PIB *per capita* cresce quase todos os anos. Por essa medida, o país vem apresentando “prosperidade sem precedentes” quase continuamente desde a sua criação, até mesmo ao longo do período de pouco crescimento que se instalou no início da década de 70.<sup>4</sup>

Logo, a afirmação sobre “prosperidade sem precedentes” possivelmente reflete uma outra coisa. A referência mais provável é feita à taxa de crescimento do PIB ou à taxa, intimamente relacionada, de crescimento da produtividade do trabalho, o valor da produção média de bens e serviços em uma hora de trabalho. Outras possibilidades são a rápida criação de emprego, rápido crescimento da renda, baixo desemprego ou a combinação de pouco desemprego e inflação baixa.

A Tabela 1 mostra dados úteis para a análise dessas afirmações de “prosperidade sem precedentes” com base em todas essas medidas de desempenho econômico. Compara o desempenho durante cada um dos principais ciclos de negócios do período pós-Segunda Guerra Mundial. Cada variável é medida a partir do pico de um ciclo de negócios até o pico

recessão oficial. Ver, por exemplo, SAMUELSON (2001, p. A19, também disponível em: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/opinion/A43717-2001Aug21.html>).

4 Lawrence Mishel, do EPI, é o primeiro, de meu conhecimento, a salientar esse aspecto.

do próximo ciclo, sendo que os picos são definidos como o ponto baixo da taxa nacional de desemprego.<sup>5</sup> O ciclo integral da “nova economia”, sobre o qual se fizeram tantas afirmações, começou em 1989 e foi até 2000.<sup>6</sup>

**TABELA 1**  
Desempenho econômico por ciclo de negócios  
Estados Unidos – 1948-2000

Anos	Taxa de crescimento anualizada (%)				Renda Familiar Real	Média anual (%)	
	PIB Real	PIL Real	Produtividade	Emprego		Taxa de Desemprego	Taxa de Inflação
1948-53	4,8	5,0	3,4	1,0	3,7	4,1	2,1
1953-56	2,7	2,6	1,8	1,4	3,3	4,7	0,7
1956-60	2,6	2,6	2,5	0,8	2,0	5,5	2,1
1960-69	4,6	4,6	3,0	1,9	3,6	4,7	2,3
1969-73	3,7	3,6	3,1	2,2	1,6	5,3	4,6
1973-79	3,0	2,8	1,2	2,5	1,0	6,8	7,3
1979-89	3,0	2,8	1,4	1,7	0,6	7,3	5,1
1989-00	3,1	2,9	1,9	1,3	0,9	5,6	2,8
1948-73	4,0	4,0	2,9	1,5	3,0	4,8	2,4
1973-89	3,0	2,8	1,3	2,0	0,8	7,1	4,6

Fontes: Dados do PIB e do PIL, extraídos do Bureau of Economic Affairs (BEA), disponível em: <http://www.bea.doc.gov/>, NIPA Table 1.10; dados da produtividade para o setor de negócios não agrícolas, do Bureau of Labor Statistics (BLS), disponível em: <http://stats.bls.gov/>, series PRS85006093; total do emprego civil, do BLS, series LF511000000; renda média familiar, do Bureau of the Census, disponível em: <http://www.census.gov/hhes/income/histinc/f05.html/>, deflacionada pelo CPI-U-RS; taxa de desemprego do BLS, series LFU21000000.

Elaboração própria.

Obs.: Os dados da renda familiar são para o período de 1948-1999. As taxas de crescimento anualizadas são de pico a pico; as taxas de inflação média e de desemprego incluem apenas o segundo pico.

5 Para comparação, a Tabela no Apêndice apresenta ciclos de negócios semi-oficiais do Departamento Nacional de Pesquisa Econômica (National Bureau of Economic Research – NBER). A principal diferença entre os ciclos da Tabela 1 e os da Tabela do Apêndice é que o ciclo curto de janeiro de 1980 a julho de 1981 foi transformado em um ciclo mais longo, indo de janeiro de 1980 até julho de 1990. A outra pequena diferença é que o esquema da Tabela 1 usa o ponto baixo da taxa nacional de desemprego para assinalar picos, o que, às vezes, muda os picos por um ano, em relação aos estabelecidos pelo NBER, que utiliza uma faixa mais ampla de indicadores. Por exemplo, o ciclo de pico a pico do NBER seria de 1980 a 1990; mas o ano de 1980 teve uma taxa de desemprego mais alta que 1979 (a recessão começou em janeiro de 1980), e o de 1990 teve uma taxa de desemprego mais alta que 1989.

6 Este trabalho faz comparações entre os ciclos de negócios para evitar que pontos iniciais e finais afetem de forma indevida as conclusões sobre o funcionamento da economia. Muitas análises da “nova economia” concentram-se apenas no período a partir de 1996, quando a expansão econômica estava em fase mais acelerada. Tais análises ignoram os efeitos da recessão do início dos anos 90 e a expansão lenta e incomum ocorrida de 1992 a 1994.

## 2.1 Produto interno bruto e líquido

Na Tabela 1, a primeira coluna mostra a taxa de crescimento anualizada do PIB real (com ajuste inflacionário) em cada um dos principais ciclos de negócios de 1948 a 2000.<sup>7</sup> O resultado mais surpreendente é que durante o ciclo integral de negócios, o período de 1989 a 2000 superou apenas marginalmente (3,1% ao ano) os períodos de 1973-79 e 1979-89 (3,0% cada) e ficou abaixo de três das cinco médias dos ciclos de negócios precedentes. O período imediatamente posterior à guerra e a era da década de 60 foram melhores em relação ao crescimento do que os anos 90.

Um elemento fundamental para o crescimento do PIB, ao longo da década de 90, foi o investimento em computadores e na tecnologia correlata. Os computadores foram importantes, em parte, porque as empresas fizeram investimentos substanciais na nova tecnologia e também porque os estatísticos que produzem as contas nacionais determinaram que a qualidade dos computadores vem crescendo rapidamente para qualquer preço de mercado. O tratamento estatístico dado aos aperfeiçoamentos da qualidade dos computadores, por exemplo, acrescentou cerca de 0,4% à taxa de crescimento do PIB somente em 1998 (ver BAKER, 2000, p. 216).

Mas, além da rápida melhora na qualidade, os computadores apresentam uma segunda característica que segue em direção oposta. Os avanços nesse setor ocorrem de forma tão rápida que os computadores antigos logo se tornam obsoletos. Diferentemente de um investimento em um imóvel que se deprecia devagar ao longo de várias décadas, o investimento em um computador pode perder todo seu valor em poucos anos. A medida do PIB na primeira coluna da Tabela 1 considera o investimento em computadores novos, feito apenas para substituir os antigos e obsoletos, como se tal investimento estivesse melhorando o padrão de vida nacional (algo semelhante a computar as despesas extras para reconstruir uma cidade após um furacão como “melhora” do padrão de vida na cidade em relação ao período anterior à tempestade).

A segunda coluna da Tabela 1 apresenta o crescimento no Produto Interno Líquido (PIL), ou seja, o PIB após contabilizar a depreciação dos produtos do investimento, inclusive computadores. Nos três ciclos de negócios depois de 1973, a taxa de crescimento do PIL foi aproximadamente 0,2% inferior à taxa de crescimento do PIB, refletindo, em grande parte, a rápida depreciação de muitos investimentos em alta tecnologia. A mudança para o PIL tem pouco ou nenhum efeito sobre os

7 Esses números refletem as revisões divulgadas em julho de 2001, feitas após o *benchmarking* periódico do PIB.

ciclos anteriores a 1973. A utilização do PIL no lugar do PIB baixa o desempenho do ciclo da “nova economia” em relação à maior parte dos períodos anteriores. Entre 1948 e 1973, por exemplo, o PIL e o PIB reais cresceram em média 4,0% ao ano. Entre 1989 e 2000, contudo, o PIL real cresceu apenas 2,9% ao ano, em comparação com 3,1% no caso do PIB real.

Os dados do PIB e do PIL, na Tabela 1, ignoram outro fator importante. Começando com os dados das contas nacionais em 1978, o Departamento de Análise Econômica (Bureau of Economic Analysis – BEA), organização responsável pela produção das contas nacionais, alterou a metodologia utilizada para determinar as taxas de crescimento do PIB para que refletisse as recentes mudanças no Índice de Preços ao Consumidor (IPC). As alterações metodológicas tiveram o efeito de diminuir os aumentos de preço nos anos em que foram aplicadas, o que, por sua vez, teve o efeito de aumentar as taxas de crescimento do PIB medido para esses períodos. O BEA não aplicou a nova metodologia antes de 1978 porque seus estatísticos não tinham todos os dados necessários para fazê-lo, mas uma estimativa razoável sugere que, se o BEA tivesse aplicado a nova metodologia para os anos anteriores, o crescimento nos períodos anteriores teria aumentado em cerca de 0,2% ao ano (ver BAKER, 2000, p. 215). Somando-se 0,2% ao ano às taxas médias de crescimento dos ciclos de negócios anteriores a 1978 e utilizando-se a medida do PIL em lugar da medida do PIB, o ciclo de 1989 a 2000 (2,9% ao ano) fica entre os piores do período pós-guerra (1948-53: 5,2%; 1953-56: 2,8%; 1956-60: 2,8%; 1960-69: 4,8%; 1969-73: 3,8%; 1973-79: 3,0%).

## 2.2 Produtividade

O fator mais importante de determinação do padrão de vida de longo prazo é, quase certamente, a produtividade do trabalho. A terceira coluna da Tabela 1 resume o crescimento da produtividade do trabalho nos ciclos de negócios pós-guerra. A taxa média de crescimento da produtividade na era da “nova economia” foi de 1,9% ao ano. Essa taxa está acima do crescimento da produtividade nos períodos de 1973-79 (1,2%) e 1979-89 (1,7%), mas representa somente cerca de dois terços da taxa mantida durante o período de 1948-73 (2,9%). O desempenho relativamente sofrível da “nova economia” seria pior se os dados fossem ajustados para as alterações metodológicas no IPC, conforme já mencionado com relação ao crescimento do PIB.

## 2.3 Emprego

O crescimento do emprego, conforme medido na publicação mensal *Current Population Survey* do Departamento do Censo (Bureau of the Census), foi de 1,3% ao ano durante o período de 1989-2000 (ver coluna quatro). Esse resultado ficou abaixo das taxas de cinco dos sete ciclos de negócios anteriores, inclusive às de 1973-79 e 1979-89.

## 2.4 Renda familiar

A renda média familiar cresceu a uma taxa anual de 0,9% entre 1989 e 2000 (ver coluna cinco). Essa taxa foi um pouco melhor que a experiência dos anos 80 (0,6%), porém representou menos que um terço da taxa média do período de 1948-73 (3,0%).

## 2.5 Desemprego

A taxa média de desemprego, durante o ciclo da “nova economia”, foi 5,6% (ver coluna seis), uma melhora significativa sobre a média de 1973-79 (6,8%) e 1979-89 (7,3%), mas foi superior ao desemprego médio de todos os outros ciclos de negócios pós-guerra.

## 2.6 Inflação

A taxa média de inflação de 1989-2000 foi 2,8% ao ano (ver coluna sete), outra melhora em comparação com os ciclos das décadas de 70 (7,3%) e 80 (5,1%), mas novamente ficou acima da média dos períodos pós-guerra anteriores (2,4%).

A “nova economia” não pode sequer atribuir-se o sucesso específico de combinar pouco desemprego com inflação baixa. Utilizando-se o “índice de pobreza” global (a soma das taxas de inflação e desemprego), o ciclo de 1989-2000 (5,6+2,8 = 8,4) foi mais pobre que os de 1948-53 (6,2), 1953-56 (5,4), 1956-60 (7,6) e 1960-69 (7,0). Mais uma vez, apenas em comparação com as décadas difíceis de 70 e 80, os anos 90 parecem especialmente bons.

Uma análise dos dados disponíveis pouco contribui para respaldar a visão de que a década de 90 representou um período de “prosperidade sem precedentes”, exceto o fato de que essa afirmação está presente em quase todos os pontos da história norte-americana. As taxas de crescimento real do PIB mal superaram as das décadas de 70 e 80 e ficaram bem abaixo das taxas do período pós-guerra anterior. Levando em consideração os efeitos

da rápida depreciação dos computadores e das alterações metodológicas na medição do PIB, o brilho da “nova economia” diminui ainda mais. As taxas de crescimento da produtividade tiveram grande aumento nos anos 90 em relação às taxas muito baixas das décadas de 70 e 80, mas o crescimento da produtividade permanece em dois terços da taxa de crescimento do período de 1948-73. O aumento da renda familiar real média é ainda mais decepcionante: na “nova economia” o crescimento da renda familiar média atingiu uma média menor que um terço da taxa de 1948-73. O desemprego e a inflação são baixos quando comparados com as décadas de 70 e 80, mas ficam acima da média dos períodos pós-guerra anteriores.

Várias características dos anos 90, inclusive o restabelecimento do crescimento da produtividade, alguma aceleração no crescimento da renda familiar e algumas melhoras nos salários reais na segunda metade da década de 90 (não documentadas aqui, mas ver MISHEL, BERNSTEIN e SCHMITT, 2001) são avanços aplaudidos pelos trabalhadores. No entanto, os defensores da “nova economia” têm exagerado seu valor. Em termos da história recente, os anos 90, em geral (mas nem sempre), foram melhores do que os anos 70 e 80, porém constantemente piores que o período de 1948-73.

### 3 A “NOVA ECONOMIA” NÃO TEM SIDO UMA “MÁQUINA DE EMPREGOS”

Da perspectiva dos trabalhadores, uma característica fundamental de qualquer sistema econômico é sua capacidade de gerar demanda de empregos. Os dados sobre criação de emprego, na Tabela 1, que apresentam profunda desaceleração na criação de emprego nos anos 90 em comparação com a maior parte do período pós-guerra anterior, sugerem que, em geral, apesar do baixo desemprego, a “nova economia” não funcionou assim tão bem para ser chamada de “máquina de empregos”.

Esta e a próxima parte, que trata dos salários, analisam o crescimento dos padrões de emprego (e salário) nos estados norte-americanos com o objetivo de se verificar se o aumento do emprego (e do salário) parece estar relacionado com fatores associados à “nova economia”. Para avaliar a situação de cada estado com relação à “nova economia”, o trabalho faz uso do “Índice Estadual da Nova Economia” (State New Economy Index) desenvolvido pelo Instituto de Políticas Progressistas (Progressive Policy Institute - PPI), organização de pesquisa sediada em Washington, D.C., vinculada ao Conselho de Lideranças Democratas da Nova Democracia. No Partido Democrata, o PPI tem sido

grande defensor da “nova economia” como geradora de amplos benefícios. O índice do PPI é uma média ponderada de um conjunto de características estaduais específicas relacionadas com a “nova economia”, todas avaliadas para 1998. As características incorporadas no índice são as seguintes: “empregos baseados em conhecimento” (empregos administrativos, empregos especializados, empregos em cargos gerenciais, na área educacional); abertura para a “globalização” (exportações estaduais, investimento estrangeiro direto no Estado); “dinamismo e concorrência” (inclusive ofertas públicas iniciais); acesso à Internet, bem como seu uso; e “infra-estrutura para inovação” (inclusive trabalhadores em alta tecnologia e acesso a capital de risco).<sup>8</sup>

A Tabela 2 fornece uma primeira idéia das principais descobertas. Dos cinco estados mais importantes da “nova economia”, segundo o critério do PPI, três (Massachusetts em primeiro lugar, Califórnia em segundo e Connecticut em quinto) apresentam taxas de crescimento do

**TABELA 2**  
Principais estados norte-americanos no que se refere a alta tecnologia e sua relação com emprego, em comparação com Estados Unidos e França, 1989-2000

Locais	Classificação dos estados americanos segundo o Índice Estadual da Nova Economia <sup>1</sup>		Emprego <sup>2</sup>		
			Milhares		Taxa de Crescimento anualizada, %
			1989	2000	1989-2000
Massachusetts	1	82,27	3.109	3.319	0,6
Califórnia	2	74,25	12.239	14.518	1,6
Colorado	3	72,32	1.482	2.215	3,7
Washington	4	68,99	2.047	2.717	2,6
Connecticut	5	64,89	1.666	1.693	0,1
Estados Unidos	—	—	107.884	131.759	1,8
França <sup>3</sup>	—	—	22.292	23.779	0,6

Fontes: (1) PPI State New Economy Ranking, disponível em: /http://www.neweconomyindex.org/states/rankings.html/, July 1999, acesso em 26 jul. 2001

(2) Total de emprego não agrícola nos EUA: Bureau of Labor Statistics 790 series, disponível em: /http://stats.bls.gov/, acesso em 26 jul. 2001

(3) O total de emprego na França, 1989-2000, foi calculado pelo autor com base em OECD Employment Outlook, June 2001, Table 1.2, p. 14.

<sup>8</sup> Para uma descrição completa, consultar a home page do PPI's State New Economy Index (ou seja, Índice Estadual da Nova Economia, produzido pelo PPI): /http://www.neweconomyindex.org/.

emprego anualizadas *abaixo da média nacional*.<sup>9</sup> Isso sugere, no mínimo, que a “nova economia” talvez venha criando empregos de forma mais lenta que o restante da economia ao longo do período. Os que consideram a desregulamentação e a “nova economia” como solução para o alto desemprego em alguns países europeus deveriam observar atentamente que, durante a década de 90, o principal estado da “nova economia”, Massachusetts, conseguiu apenas se igualar à taxa de geração de emprego da França, ambos com 0,6% ao ano.

Tanto os dados agregados dos EUA como os de seus estados para a década de 90 sugerem que a “nova economia” pouco contribuiu para a geração de emprego para os trabalhadores norte-americanos, pelo menos em relação a outros fatores que geraram emprego na economia ao longo do período.

#### 4 A “NOVA ECONOMIA” NÃO AUMENTOU OS SALÁRIOS

Parece que a “nova economia” não se destacou com respeito à criação de emprego. Os dados sobre salários sugerem, no mínimo, que a “nova economia” também parece estar associada a uma *desaceleração* no crescimento do salário dos trabalhadores na base e na parte intermediária da distribuição salarial.

Os níveis mais altos do índice estadual da “nova economia” estão realmente associados com ganhos de salários reais *mais baixos* para os trabalhadores médios nos estados norte-americanos. Embora seja difícil interpretar a magnitude econômica do efeito – não está inteiramente claro o que significa um movimento de um ponto no índice da “nova economia” –, a relação negativa entre o crescimento do salário e a “nova economia” é estatisticamente significativa pelos padrões convencionais.

Para os trabalhadores no 20º percentil da distribuição salarial de cada estado, da mesma forma que para os assalariados de nível intermediário, a “nova economia” parece estar associada, de forma estatisticamente significativa, ao crescimento menor do salário dos trabalhadores que recebem remuneração mais baixa.

Novamente, quando se refere aos trabalhadores do 80º percentil, a “nova economia” parece ter diminuído o crescimento salarial entre os

<sup>9</sup> Os números do desemprego na Tabela 2 são diferentes dos constantes da Tabela 1. Os dados da Tabela 1 referem-se a uma pesquisa domiciliar, ao passo que os da Tabela 2 são de uma pesquisa realizada em estabelecimentos. Os níveis e as alterações do crescimento do emprego nas duas pesquisas diferem, mas as duas mostram as mesmas tendências básicas ao longo do tempo (ver, por exemplo, MISHEL, BERNSTEIN e SCHMITT, 2001, Tabela 3.4, p. 225).

trabalhadores com salários baixos e médios, sem ter nenhum efeito positivo claro sobre a remuneração dos trabalhadores que recebem altos salários, grupo que, em princípio, está melhor posicionado para tirar vantagem das oportunidades oferecidas pela “nova economia”.

Os dados para os estados norte-americanos nos anos 90 sugerem que quanto maior a ligação de um estado à “nova economia”, pelo menos conforme definida pelo PPI, pior o crescimento do salário dos trabalhadores das faixas salariais baixa e média. Ao contrário, um fator da “velha economia” – baixo desemprego – pareceu causar um efeito benéfico sobre os salários durante a década de 90.

Ao longo dos anos 90, nos salários reais nos 50º, 20º e 80º percentis com relação à taxa de desemprego estadual em 1999, as taxas de desemprego mais baixas estavam associadas a crescimento salarial mais alto. Aqui, é fácil interpretar a magnitude econômica: um declínio de 1% na taxa de desemprego estadual elevou os salários reais durante o período em cerca de 2%.

#### 5 A “NOVA ECONOMIA” CRIA MUITOS EMPREGOS MAL REMUNERADOS PARA TRABALHADORES MENOS QUALIFICADOS

Uma razão pela qual a “nova economia” dos anos 90 não foi particularmente eficaz para aumentar os salários é que ela continua a criar grande número de empregos mal remunerados para trabalhadores menos qualificados. A tabela 3, por exemplo, apresenta dados sobre as ocupações que empregavam a maioria dos trabalhadores de 18 a 24 anos de idade no auge do *boom* da “nova economia”, no ano 2000. As dez principais ocupações que empregavam mais de um quarto das pessoas na faixa de 18 a 24 anos são: caixas, garçons e garçonetes, cozinheiros, vendedores, auxiliares de almoxarifado e empacotadores, auxiliares de enfermagem, operários e recepcionistas. Apenas os empregos de supervisores de vendas e caminhoneiros são considerados bem pagos; obviamente, nenhuma dessas categorias está no rol da “alta tecnologia”.

A Tabela 4 mostra os 10 setores principais que empregavam trabalhadores da mesma faixa etária (mais de 40% do total empregado). Mais uma vez, há muitos setores de serviços com baixos salários, especialmente os relacionados com vendas no varejo e restaurantes.

Todas as indicações apontam que os empregos mal remunerados para trabalhadores menos qualificados constituirão grande parcela na criação de futuros empregos com ou sem a “nova economia”. A Tabela 5 apresenta os resultados de uma análise do Departamento de Estatística do Trabalho (Bureau of Labor Statistics) sobre o futuro crescimento do



**TABELA 3**  
**Dez principais ocupações, trabalhadores com 18-24 anos**  
**EUA – 2000**

Descrição	Código SIC	Participação dos Trabalhadores de 18-24 anos sobre o total (%)
1. Caixas	276	6,1
2. Garçons e garçonetes	435	3,6
3. Cozinheiros	436	2,8
4. Vendedores não classificados em outro lugar	274	2,3
5. Auxiliares de almoxarifado e empacotadores	877	2,3
6. Supervisores e proprietários, ocupações em vendas	243	2,3
7. Caminhoneiros	804	1,9
8. Auxiliares de enfermagem, funcionários de hospitais e assistentes	447	1,7
9. Operários, exceto da construção civil	889	1,6
10. Recepcionistas	319	1,6
Total:		26,2

Fonte: Current Population Survey.  
 Elaboração própria.

**TABELA 4**  
**Dez principais setores, trabalhadores com 18-24 anos**  
**Estados Unidos – 2000**

Descrição	Código SIC	Participação dos Trabalhadores de 18-24 anos sobre o total (%)
1. Bares, restaurantes e similares	641	12,5
2. Diversos estabelecimentos de mercadorias em geral	600	6,7
3. Mercarias	601	4,1
4. Faculdades e universidades	850	3,6
5. Lojas de departamento	591	3,4
6. Diversos serviços de recreação e entretenimento	810	2,3
7. Estabelecimentos de ensino fundamental e de ensino médio	842	2,1
8. Hospitais	831	2,1
9. Serviços empresariais não classificados em outro lugar	741	2,0
10. Bancos	700	1,7
Total:		40,6

Fonte: Current Population Survey.  
 Elaboração própria.

emprego. “Analistas de sistemas” estão no topo da escala de empregos; “vendedores do comércio varejista” e “caixas” ocupam o segundo e o terceiro lugares. O restante dos dez principais inclui uma mistura de ocupações de alta tecnologia e baixos salários.

**TABELA 5**  
**Dez ocupações com o maior crescimento do emprego**  
**Estados Unidos – 1998-2008**

Ocupação	Emprego		Alteração	
	1998	2008	Número	(%)
Analistas de sistema	617	1,194	577	94
Vendedores do comércio varejista	4,056	4,620	563	14
Caixas	3,198	3,754	556	17
Gerentes gerais e altos executivos	3,362	3,913	551	16
Caminhoneiros (caminhões leves e pesados)	2,970	3,463	493	17
Funcionários administrativos (geral)	3,021	3,484	463	15
Enfermeiros registrados	2,079	2,530	451	22
Especialistas em suporte de informática	429	869	439	102
Auxiliares para cuidados pessoais e auxiliares de enfermagem para atendimento domiciliar	746	1,179	433	58
Auxiliares de professores	1,192	1,567	375	31

Fonte: Bureau of Labor Statistics (BLS), Employment Projections 1998-2008, Table 3C, November, 30, 1999, disponível em: /http://stats.bls.gov/news.release/ecopro.t07.htm/, acesso em 20 ago. 2001.

## 6 ALGUMAS CONCLUSÕES PROVISÓRIAS

Políticos e empresários, motivados, em parte, pelo desejo de enfraquecer as instituições do mercado de trabalho que serviram para proteger os trabalhadores na “velha economia”, têm valorizado de forma exagerada e sistemática a “nova economia”. Na verdade, os Estados Unidos já haviam experimentado a marca da “prosperidade sem precedentes” dos anos 90, em certa medida, até mesmo durante as décadas de 70 e 80. E os amplos indicadores da “nova economia” nos estados norte-americanos não mostram nenhuma relação com a criação de emprego e apresentam uma relação negativa com a remuneração de trabalhadores das faixas de salários baixos e médios.

Os trabalhadores devem aplaudir o recente aumento da produtividade porque, se mantido, indica uma melhora de longo prazo no seu padrão de vida e no de seus filhos. Entretanto, os trabalhadores não devem



concluir que o recente desempenho econômico seja tão marcante, a ponto de justificar o abandono das instituições sociais e do mercado de trabalho que têm atuado historicamente para melhorar seu padrão de vida. Adotar uma visão crítica da “nova economia” não significa rejeitar ou contestar a nova tecnologia. Uma visão crítica, contudo, levará os trabalhadores a rejeitarem e contestarem as afirmações de que somente a nova tecnologia constitui resposta aos problemas econômicos e sociais ou pode substituir a constituição de poderosas instituições do mercado de trabalho, que incluem sindicatos fortes, salários mínimos eficientes, seguro-saúde nacional abrangente e generosas pensões públicas.

## APÊNDICE

QUADRO – Ciclos de Negócios na Economia definidos pelo NBER, 1945-1991

Expansão	Datas de Referência				Duração em Meses			
	Ponto Mínimo		Pico		Contração/Expansão		Ciclo	
					Pico ao Ponto Mínimo	Ponto Mínimo ao Pico	Ponto Mínimo a Ponto Mínimo	Pico a Pico
1	Outubro	1945	Novembro	1948	8	37	88	45
2	Outubro	1949	Julho	1953	11	45	48	56
3	Maio	1954	Agosto	1957	10	39	55	49
4	Abril	1958	Abril	1960	8	24	47	32
5	Fevereiro	1961	Dezembro	1969	10	106	34	116
6	Novembro	1970	Novembro	1973	11	36	117	47
7	Março	1975	Janeiro	1980	16	58	52	74
8	Julho	1980	Julho	1981	6	12	64	18
9	Novembro	1982	Julho	1990	16	92	28	108
10	Março	1991	–	–	8	–	100	–

Fonte: National Bureau of Economic Research (NBER), disponível em: <http://www.nber.org/cycles.html/>.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAKER, Dean. Something new in the 1990s?: looking for evidence of an economic transformation. In: MADRICK, Jeff (Ed.) *Unconventional wisdom*: alternative perspectives on the new economy. New York: The Century Foundation Press, 2000, p. 207-235.

BUREAU OF ECONOMIC AFFAIRS – BEA. Disponível em: <http://www.bea.doc.gov>

BUREAU OF LABOR STATISTICS – BLS. Disponível em: <http://stats.bls.gov>

BUREAU OF LABOR STATISTICS – BLS. *Employment projections 1998-2008*, nov. 30, 1999. Disponível em: <http://stats.bls.gov/news.release/ecopro.t07.htm>. Acesso em: 20 ago. 2001.

BUREAU OF LABOR STATISTICS – BLS. *Total non-farm employment in the United States* (790 series). Disponível em: <http://stats.bls.gov>. Acesso em 26 jul. 2001.

BUREAU OF THE CENSUS. Disponível em: <http://www.census.gov/hhes/income/histinc/f05.html>.

FAUX, Jeff. *The party's not over*: a new vision for the democrats. New York: Basic Books, 1996.

MISHEL, Lawrence; Bernstein, Jared; Schmitt, John. *The state of working America 2000-2001*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2001.

NEW Democrats On-line. Disponível em: <http://www.ndol.org/>

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. *Employment outlook*. Paris, 2001: p. 14.

PPI's. *State new economy index*. Disponível em: <http://www.neweconomyindex.org>

PPI's. *State new economy ranking*, July 1999. Disponível em: <http://www.neweconomyindex.org/states/rankings.html> Acesso em 26 jul. 2001.

PROGRESSIVE POLICY INSTITUTE – PPI. Disponível em: <<http://www.ppionline.org>>

SAMUELSON, Robert J. Yes, we have no recession..., *Washington Post*, 22 ago. 2001, p. A19. Disponível em: <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/opinion/A43717-2001Aug21.html>>

TEIXEIRA, Ruy; ROGERS, Joel. *America's forgotten majority: why the white working class still matters*. New York: Basic Books, 2000.

## TRANSFORMAÇÕES DO TRABALHO: UMA SUJEIÇÃO CRESCENTE ÀS IMPOSIÇÕES MERCANTIS\*

Rémy Jean\*\*

Do que podemos conhecer das evoluções das situações de trabalho na sociedade francesa na época da “globalização”, e, das quais, certos elementos provavelmente valem para a maioria dos países capitalistas desenvolvidos, um dos principais fenômenos é a sujeição crescente das atividades de trabalho às imposições mercantis.

Sem dúvida, como todos sabemos, a existência de imposições mercantis que se exercem sobre o trabalho não é algo novo. Ela é consubstancial ao caráter mercantil de nossas sociedades. A novidade, que se instalou progressivamente no final do último século, reside hoje na onipresença dessas imposições mercantis e no fato de que elas se infiltram em todas as dimensões da atividade humana.

No contexto de exacerbação da concorrência em escala mundial destes últimos anos, as transformações que ocorreram na organização do trabalho e da produção tendem, com efeito, a colocar as situações e as atividades de trabalho sob a *influência cada vez mais direta da “lógica mercantil”*: terceirização, cisão das empresas em filiais; sistematização da “subcontratação”; segmentação das empresas em múltiplos “centros de lucro”; generalização da relação “cliente/fornecedor” entre os serviços de uma mesma empresa; divulgação permanente, em todos os níveis, de

\* Texto apresentado no Seminário Internacional “Alternativas de desenvolvimento e a questão regional”, promovido pelo projeto DIEESE/CESIT/CNPq, agosto 2001, Rio de Janeiro. Tradução de Maria Lúcia Salles Boudet.

\*\* Professor associado do Departamento de Ergologia/Análise Pluridisciplinar das Situações de Trabalho (APST) da Universidade da Provença, França. E-mail: [remyjean@wanadoo.fr](mailto:remyjean@wanadoo.fr)

indicadores comparativos do desempenho econômico da empresa, do serviço ou da unidade de produção com os dos “concorrentes”; indexação parcial das remunerações dos chefes de serviço e, em menor grau, das remunerações dos assalariados, com base nos resultados da empresa; substituição tendencial da relação salarial pela prestação comercial de serviços...

Hoje, essa influência manifesta-se nas empresas sob a forma de imposições e, principalmente, através de :

- instalação de dispositivos de controle processual e de melhoria constante da produtividade aparente do trabalho;
- adaptação às variações dos fluxos produtivos (ajuste da mão-de-obra, minimização dos estoques e dos bens em produção);
- submissão direta das atividades à pressão da clientela, seja ela física ou jurídica;
- respeito cada vez mais rigoroso aos procedimentos e às normas de produção (bens ou serviços);
- imposição de prazos cada vez mais curtos (geralmente inferiores a 24 horas);
- exigência de reação imediata aos acontecimentos e de minimização dos tempos não-produtivos (panes, disfunções, tempos de preparação, tempos de instalação e todos os tempos intermediários entre as operações, previstas ou imprevistas...);
- imposição de objetivos comerciais aos indivíduos e aos coletivos de trabalho.

A sujeição crescente das atividades de trabalho a essas imposições mercantis traduz-se num desenvolvimento inédito da intensificação e da flexibilização do trabalho em todos os setores e para todas as categorias de assalariados.

1 A intensificação do trabalho, à qual se assiste há alguns anos, foi posta em evidência por vários estudos sobre as condições de trabalho, realizados por organismos oficiais. Uma pesquisa recente indica que o número de assalariados submetidos às novas imposições de ritmo, geradas pela influência crescente da lógica de mercado, aumentou de modo considerável entre 1984 e 1998:

**Evolução dos assalariados submetidos às novas imposições mercantis (em %)**

Imposições	1984	1991	1998
Pressão direta da clientela	28%	47%	58%
Respeito a normas estritas e prazos inferiores a 24 horas	30%	52%	61%
Exigência de reação aos acontecimentos	11%	18%	27%

Fonte: Valeyre, 2001.

Esse fenômeno de intensificação do trabalho desenvolve-se atualmente sob o efeito de três fatores principais, que se combinam de forma variável, de acordo com as situações:

- crescimento da pressão temporal (respeito às quantidades e aos prazos);
- crescimento das exigências de qualidade (respeito às normas e aos procedimentos);
- crescimento da solicitação do envolvimento subjetivo dos assalariados (mobilização permanente para atingir os objetivos econômicos e financeiros da empresa).

Deste ponto de vista, uma nova e particularmente notável forma de intensificação do trabalho reside na *tensão subjetiva* que resulta da necessidade, para um número crescente de assalariados, de arbitrar entre os imperativos de qualidade e os de quantidade, de gerir da forma mais eficiente possível, em tempo e a cada hora, o equilíbrio entre essas duas exigências, muitas vezes contraditórias.

Um exemplo particularmente significativo da emergência dessas novas imposições e das tensões subjetivas que elas provocam é a do trabalho tal como ele se efetua hoje nas “centrais de telemarketing” (*call centers*) (ver o estudo de FLAMENT, 2001). De fato, nesses “centros de telemarketing”, que estão se tornando um modelo quase estandardizado de gestão da relação com o “cliente”, o trabalho é ao mesmo tempo uma tarefa extremamente enquadrada, delimitada por tempos e formas de diálogos estritamente definidos, e uma exigência de investimento subjetivo na relação telefônica.

Nos telecentros, a atividade do “teleoperador” desenvolve-se sob pressão de tempo e de objetivos determinados individualmente para cada um: tempo médio mensal por conversa, calculado em segundos; número de chamadas processadas por hora, por dia etc.; tempo médio de resposta e número de respostas em menos de 10 segundos; taxa de eficácia coletiva da plataforma (relação acumulada ao longo do dia entre o número de chamadas recebidas e o número de chamadas processadas). Esses objetivos, fixados duas ou três vezes por ano, determinam, de um lado, um nível de rendimento individual a ser atingido, em função do rendimento médio da plataforma e, de outro, os objetivos de venda de produtos ou de serviços.

Ao mesmo tempo, a relação telefônica é fortemente enquadrada por uma “trama de diálogo”, um script mínimo, que estrutura, codifica e normaliza a conversa. Trata-se de uma concepção dos organizadores sobre o desenrolar de uma comuni-

cação telefônica, estruturada em fases: o atendimento, a recepção, a reformulação do pedido do cliente, o diagnóstico sobre os números de assistência técnica, a informação ou a proposta que deve satisfazer ao cliente e à empresa, e, no final, a despedida. Sempre com as mesmas recomendações: utilizar várias vezes o nome do cliente durante a conversa, as palavras positivas e as negativas, as maneiras de formular as frases, as formulações adaptadas ao segmento de "mercado" no qual está categorizado o cliente, etc.. Existe, assim, uma exigência de investimento, ao mesmo tempo subjetivo e corporal, na relação telefônica, que é prescrita ao teleoperador (como, por exemplo: o humor, o "sorriso que se pode escutar por telefone"). É-lhe recomendado que tenha iniciativa, que se envolva, que entenda o pedido real, que o reformule. Ele deve se adaptar ao interlocutor, entender seu pedido para atendê-lo. Ao mesmo tempo, o teleoperador deve, de forma combinada, mas às vezes contraditória, responder à demanda da empresa, que é a da venda de um bem ou de um serviço, que não corresponde forçosamente à necessidade do cliente, tal como ele a sente.

A observância desses procedimentos é um elemento essencial de controle e de avaliação da qualidade da relação telefônica, principalmente através de um sistema de escuta e de testes ("as ligações misteriosas"), efetuados pela chefia ou por consultorias externas. Deste ponto de vista, é preciso salientar o papel da informática enquanto ferramenta, agindo ao mesmo tempo como uma amarra, impondo o desenvolvimento e o ritmo da conversa, através da lógica preestabelecida de seus programas e como um "controlador de atividade", registrando e restituindo cotidianamente os tempos passados pelos teleoperadores nos diferentes estados (no atendimento, na despedida, em pausa, à espera, etc.), bem como o conjunto de suas ações.

Assim, os teleoperadores devem não só respeitar os tempos, como também garantir a satisfação do cliente e, muitas vezes, de forma diferente daquela da empresa. Devem garantir tanto a quantidade como a qualidade. Mas, em muitas situações de trabalho, a conciliação desses objetivos revela-se impossível, tamanha a compressão exercida pelas normas de comunicação sobre as margens de manobra individuais e tal o controle praticado pelo sistema de informática. A prescrição da subjetividade, exigida para interpretar e processar as chamadas, obriga, assim, o teleoperador a investir-se de "corpo e alma", ao mesmo tempo em que vai mutilando a si próprio, tolhendo sua própria autonomia.

Uma outra constatação digna de nota é que, nos setores de produção mais "tradicionais", esse fenômeno de intensificação do trabalho muitas vezes se apóia em novas formas de organização e de gestão da mão-de-obra, que, em princípio, foram previstas para responder às aspirações dos assalariados e favorecer seu bem-estar no trabalho, tais como as diversas formas de grupos "participativos", a lógica de "competência", a autonomia, a polivalência, mas que acabam se tornando, de certa forma, vetores dessa intensificação do trabalho:

– o desenvolvimento da lógica de "competência", que consiste em introduzir critérios não-técnicos (comportamentais, relacionais, etc.) nos sistemas de classificação e de avaliação dos assalariados, permite reconhecer as capacidades realmente utilizadas pelos assalariados e que são efetivamente mais amplas do que as qualificações técnicas. Permite também – e, talvez, sobretudo – solicitar as capacidades de mobilização dos assalariados para atingir os objetivos fixados pela empresa, incentivando-os, por isso mesmo, a intensificar suas atividades dentro dessa perspectiva;

– acontece o mesmo no que se refere à autonomia cada vez maior dada aos assalariados nas organizações do trabalho, pois essa autonomia da atividade (liberdade de iniciativa e de utilização dos recursos) vem acompanhada de uma imposição ainda mais forte quanto aos objetivos. Nessa relação assimétrica entre autonomia dos recursos e heteronomia dos objetivos, a autonomia é, de certa forma, "instrumentalizada" pela pressão cotidiana dos objetivos econômicos e financeiros, que devem ser "imperiosamente" atingidos pela atividade. Esta lógica torna-se ainda mais perversa porque, paralelamente, a gestão da empresa desinteressa-se cada vez mais do "fazer", deixando que os assalariados "se virem" sozinhos para a condução e, até mesmo, em certos casos, para a definição das operações de trabalho. Assim, pode-se constatar que, nessas situações de autonomia, desenvolve-se um autoincentivo para acelerar os ritmos de trabalho: a pressão exercida nesse sentido vem, agora, mais dos "pares" do que da chefia. Da mesma forma, desenvolve-se significativamente nessas situações uma tendência para "assumir riscos". Em função dessa tendência, visando obter uma economia de tempo ou de meios, os assalariados chegam, cada vez com maior frequência, a decidir, por si próprios, não respeitar certas regras de segurança, pondo deliberadamente em risco sua saúde e eximindo, assim, os empregadores de suas responsabilidades na matéria.

**2** A flexibilização do trabalho é a segunda consequência fundamental dessa situação de tensão da atividade produtiva provocada pelas imposições mercantis. Ela consiste em tornar possível, em tempo real, um ajuste do "recurso humano" à carga de trabalho oriunda da demanda

comercial a que empresa deve satisfazer. As duas formas principais dessa flexibilização – e que aí também se combinam – são:

– a *precarização do emprego* (flexibilidade externa) e, mais particularmente, o desenvolvimento maciço da terceirização e do trabalho em caráter “interino” (o assalariado é posto temporariamente à disposição de uma empresa por uma agência de prestação de mão-de-obra): o número de trabalhadores “interinos” foi multiplicado por 4,5 em 15 anos, passando de 120 mil, em 1985, a 550 mil, em 2000. Uma reforma recente do sistema de seguro-desemprego (PARE – sigla para Plan d’Aide au Retour a l’Emploi – Plano de Ajuda para Volta ao Trabalho) dá igualmente aos empregadores a possibilidade de generalizar os empregos de curta duração para os antigos desempregados;

– a *adoção de formas de organização do tempo de trabalho* (chamada, na França, de “ordenamento do tempo de trabalho”), permitindo variar ao menor custo os horários e os ritmos de trabalho, em função das necessidades da empresa (flexibilidade interna). Distinguimos especialmente aqui o *trabalho em tempo parcial*, cuja importância duplicou nos últimos 20 anos (16,8% dos assalariados, em 2000, contra 8,3%, em 1980) e que concerne principalmente as mulheres (31% das mulheres assalariadas, no ano de 2000).

Em relação a este último ponto, é igualmente sintomático constatar, no que se refere à França, que a lei das “35 horas” de trabalho por semana, recentemente adotada para reduzir o desemprego e melhorar as condições de trabalho dos assalariados, *permitiu acelerar consideravelmente a desregulamentação* (liberalização) *do tempo de trabalho em todas as áreas*: dedução anual das horas; remuneração fixada em função do volume de trabalho – “pacote”; modulação por períodos; extensão das amplitudes horárias; trabalho no final de semana e trabalho noturno...

*Com efeito, essa lei das “35 horas” modifica a legislação e as práticas anteriores em três aspectos muito importantes.*

*Primeiramente, estabelece uma distinção inédita entre o tempo de trabalho efetivo (cuja duração legal está fixada em 35 horas por semana) e o tempo de presença na empresa. Esta distinção permite excluir do tempo de trabalho efetivo todos os tempos considerados “não-produtivos”: pausas, vestiário, banhos, transportes e, até mesmo, certos períodos de formação.*

*Em segundo lugar, a lei não institui nenhuma obrigação de manutenção dos salários, quando da passagem para as 35 horas (salvo para os assalariados remunerados com o salário mínimo legal), ao contrário de todos os dispositivos legais sobre essa*

*mesma matéria, adotados na França ao longo do século XX<sup>1</sup>.*

*Em terceiro lugar, a lei autoriza os parceiros sociais a negociar, no nível das empresas e das categorias profissionais, uma modulação do tempo de trabalho, ou seja, a possibilidade de fazer variar a duração semanal do trabalho, dentro do limite de 48 horas por seis dias, com a condição de respeitar uma média mensal ou anual de 35 horas semanais.*

*Esses novos dispositivos legais são muito favoráveis à flexibilização do tempo de trabalho, pois criam uma situação na qual o desenvolvimento da flexibilidade torna-se, de fato, uma condição para a manutenção dos salários. Nas empresas, com efeito, os assalariados não podem obter a garantia de manutenção dos seus salários, se não aceitarem negociar uma organização mais flexível ou um cálculo mais restritivo do tempo de trabalho. A passagem para as 35 horas nas empresas francesas tornou-se, pois, a ocasião para uma renegociação sistemática das convenções coletivas e dos acordos de empresa, na qual troca-se a manutenção dos salários pelo desenvolvimento da flexibilidade.*

*Alguns exemplos:*

– no grupo automotivo PSA (Peugeot – Citroën), o acordo sobre a passagem para as 35 horas prevê que “o trabalho poderá ser organizado em três, quatro, cinco ou seis dias, inclusive em horários especiais de fins de semana, caso haja necessidade”;

– no grupo Michelin, o acordo generaliza a possibilidade de trabalho aos sábados, autoriza 10 semanas de seis dias trabalhados por ano e prevê que “uma única jornada de folga por mês pode ser programada livremente pelo assalariado”;

– no grupo Carrefour, o acordo prevê uma variação da duração semanal do trabalho, entre 29 e 42 horas, com uma amplitude de até seis dias e a possibilidade de se efetuar seis semanas de 42 horas consecutivas.

Portanto, os efeitos dessa lei das 35 horas sobre as condições de trabalho dos assalariados são contraditórios: por um lado, há uma melhoria, pela redução do tempo de trabalho efetivo; porém, por outro,

<sup>1</sup> A lei de 21 de junho de 1936, por exemplo, ao instituir a semana de 40 horas de trabalho, estabelecia explicitamente que “nenhuma diminuição no nível de vida dos trabalhadores poderá resultar da aplicação da presente lei, que não pode ser uma causa determinante da redução da remuneração operária”.

uma degradação, pela submissão crescente dos horários e dos ritmos de trabalho às flutuações do mercado. Muitas vezes, verifica-se uma degradação ainda maior, uma vez que a flexibilização permitida pela lei vem geralmente acompanhada da intensificação do trabalho, pois a diminuição dos horários raramente é compensada pela criação de empregos correspondentes.

**3** *O desenvolvimento da intensificação e da flexibilização do trabalho traz grandes prejuízos para os assalariados.*

Em primeiro lugar, conseqüências para a saúde, que sofre novas formas de prejuízos:

- crescimento dos *distúrbios musculoesqueléticos (TMS)*<sup>2</sup>, resultante da freqüência dos esforços repetitivos, que se tornaram a primeira doença profissional indenizável, com 5.852 casos reconhecidos em 1996, contra apenas 1.040, em 1990;

- aumento dos *acidentes de trabalho*: de mais 3,24%, entre 1998 e 1999;

- desenvolvimento do **stress**, ou seja, do sofrimento psíquico relacionado ao trabalho, agravamento das patologias de sobrecarga mental, explosão dos fenômenos de violência e de assédio no trabalho.

Entre os fatores de *stress* recenseados na pesquisa sobre as "Condições de trabalho", realizada em 1998, para o Ministério do Emprego e da Solidariedade, salienta-se, por exemplo, que:

- 60% dos assalariados declaram que um erro no trabalho pode acarretar uma sanção contra eles: risco para o emprego e/ou sensível redução da remuneração (contra 46%, em 1991);

- 25% declaram não dispor de tempo suficiente para efetuar corretamente o trabalho (contra 23%, em 1991);

- 30% declaram viver, com freqüência, situações de tensão com seus superiores hierárquicos;

- 35% declaram receber ordens ou indicações contraditórias.

Entre os fatores de *stress*, evocam-se cada vez mais os transtornos relacionados aos equipamentos de informática: saturação (excesso) de e-mails, sistemas de bloqueio diversos, obrigação de seguir procedimentos determinados, controle sistemático da conduta e aumento da transparência da atividade. Citaremos o exemplo caricatural dos *softwares* programados para descontar as horas de trabalho, que se recusam a registrar as horas trabalhadas além dos limites legais ou convencionais, negando assim, pura e simplesmente, a realidade da atividade de trabalho.

Além disso, ocorrem outras conseqüências, tais como:

- desigualdades e diferenciações crescentes das condições de

<sup>2</sup> TMS = abreviatura desses distúrbios em francês. Nota da tradutora.

trabalho, de emprego e de remuneração, sob o efeito de mudanças da legislação trabalhista (desregulamentação), que desvalorizam as normas sociais legais e nacionais, em benefício de normas contratuais e locais, refletindo, por natureza, a disparidade das relações em geral e das relações de forças sociais, tanto entre as empresas como entre os setores<sup>3</sup>;

- desestabilização e desagregação dos coletivos de trabalho, devido ao desenvolvimento de uma concorrência entre as equipes e entre os indivíduos assalariados, estimulada pelos novos critérios de avaliação e de promoção;

- perturbações da vida social e familiar;

- por fim, enfraquecimento da capacidade de organização e de ação sindical.

**4** Esse aumento dos "perigos", que a onipresença das imposições mercantis provoca no mundo do trabalho, vem, no entanto, associado a uma *tendência à renovação das práticas e das experiências sociais questionadoras* da preeminência dessa lógica do mercado nas atividades e nas situações de trabalho.

Vemos, por exemplo, aparecer, paralelamente às formas tradicionais de luta sindical, uma *nova conflitualidade social*, que procura utilizar a lógica mercantil (de certa forma, "desviá-la") em benefício dos interesses dos assalariados. Em vários conflitos sociais recentes, ocorridos por ocasião de planos de demissão de trabalhadores, em especial no grupo Danone, os assalariados, em vez de entrar em greve, preferiram dirigir-se aos "consumidores", fazendo um apelo para que eles "boicotassem" (se recusassem a comprar) os produtos dessa marca. Essa ação foi extremamente popular e teve seus seguidores na sociedade francesa, a ponto de criar uma dificuldade real para a direção do grupo, tanto no plano econômico como no plano da comunicação (prejuízo para a imagem da marca) e de obrigá-la a considerar parcialmente as reivindicações dos assalariados.

Outra forma de conflitualidade social em desenvolvimento é a que consiste, para os assalariados, em reivindicar o direito de controle sobre a gestão das empresas e em começar a exercê-lo através da prática de um exame pericial econômico ou organizacional, para o qual os sindicatos podem solicitar peritos independentes. Essa nova prática permite uma abordagem crítica da gestão das empresas. Ela permite também debater publicamente essa gestão, pondo em pauta e tornando crível a exigência de um "direito de veto" dos assalariados sobre as decisões de investimentos e

<sup>3</sup> Evidentemente haveria uma grande diferença se houvesse uma complementaridade entre essas diferentes normas: as normas legais nacionais, garantindo um nível mínimo de direitos iguais para todos, completadas pelas normas contratuais locais, levando-se em conta as especificidades locais ou setoriais das situações.



as políticas sociais das empresas.

Um dos eixos importantes dessa intervenção na gestão é hoje o tema da segurança e do meio ambiente, que concerne tanto aos assalariados das empresas como às populações vizinhas.

Uma outra manifestação dessa tendência é o *crecente distanciamento dos que ocupam cargos de chefia* em relação às orientações impostas pelos acionistas, e seu apoio explícito ou implícito cada vez mais freqüente às propostas alternativas apresentadas pelas instituições representativas do pessoal, sobretudo nas empresas transnacionais, onde a pressão da lógica mercantil atinge o seu ponto máximo. Essa perda de confiança por parte da chefia, confrontada cotidianamente com os efeitos devastadores da “desordem” neoliberal nas situações de trabalho, traduziu-se recentemente no fato de uma confederação sindical operária, a Confédération Française Démocratique du Travail (Confederação Francesa Democrática do Trabalho – CFDT), ser atualmente majoritária entre os que ocupam tais cargos.

Essa tendência à renovação das práticas sociais exprime-se também através da implementação de *dispositivos inovadores de melhoria das condições de trabalho*, associando empregadores, representantes dos assalariados, universitários e poder público. Citaremos aqui, a título de exemplo, o caso de dispositivos aos quais nosso Departamento de Ergologia, da Universidade da Provença, esteve estreitamente associado:

- a elaboração de uma metodologia nacional de “avaliação dos riscos profissionais”, baseando-se na análise do trabalho real e na participação dos representantes dos assalariados (no âmbito do Comitê de Higiene, de Segurança e das Condições de Trabalho – CHSCT), difundida hoje em todas as empresas ;

- o estabelecimento de uma “Carta da Terceirização”, definindo as regras e as “boas práticas” que devem ser respeitadas, por convenção, pelos empregadores (contratantes e prestadores), em matéria de segurança e de condições de trabalho, no âmbito de suas relações contratuais, o que permite começar a inverter a tendência à “desintegração social”, instaurada há cerca de 20 anos.

Apesar de ser ainda muito embrionária, esta tendência já vem suscitando um debate por parte das diferentes categorias de atores, quanto às suas práticas, aos papéis que desempenham e às “cooperações fraternas” que poderão construir, para que a mundialização da produção e dos intercâmbios seja acompanhada de condições de trabalho e de emprego finalmente “sustentáveis” para aqueles que as vivem.

“Lá onde cresce o perigo, cresce também a possibilidade de libertação”.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FLAMENT, Olivier. Centre d'appels: la relation client entre individualisation et recomposition du collectif de travail. In: *Rencontres APST/APRIT*, 3., 2001, Marseille, 2003.

VALEYRE, Antoine. Le travail industriel sous la pression du temps, *Travail et emploi*, n. 86, La Documentation Française, p. 127–149, avril 2001.

## **LIBERALIZAÇÃO DO COMÉRCIO E DESAFIOS PARA IMPLEMENTAR OS PRINCÍPIOS E DIREITOS FUNDAMENTAIS DO TRABALHO NA AMÉRICA LATINA\***

Maria Cristina Cacciamali\*\*

### **RESUMO**

O presente trabalho tem dois objetivos: apresentar as características primordiais das reformas laborais na América Latina e indicar as características do mercado de trabalho contemporâneo e os desafios para promover e institucionalizar os direitos fundamentais a ele relacionados, de modo a evitar a deterioração das condições de trabalho e da renda para parte expressiva dos trabalhadores. O primeiro tema foi selecionado devido a importância dos sindicatos e das negociações coletivas para implementar os direitos fundamentais do trabalho. Os resultados alcançados apontam, contudo, as limitações de ambos para cumprir um papel mais abrangente na formulação e implementação da política social. O segundo tema abordado analisa as características do mercado de trabalho contemporâneo, destacando os desafios institucionais para superar as restrições derivadas da liberalização do comércio e conseqüente quadro macroeconômico dos principais países

\* Texto apresentado no Seminário Internacional "Alternativas de Desenvolvimento e a Questão Regional" promovido pelo projeto DIEESE/CESIT/CNPq, Rio de Janeiro, agosto de 2001.

\*\* Doutora e Professora Livre-Docente pela Universidade de São Paulo, com pós-doutoramento pelo Massachusetts Institute of Technology (USA). Atualmente é Professora Titular do Departamento de Economia da Universidade de São Paulo e Presidente do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (Prolam/USP) da mesma Universidade, onde leciona e pesquisa na Área de Estudos do Trabalho. E-mail: cciamali@uol.com.br.

A autora agradece a Anita Kon (PUC-SP), Maria Regina Nabuco (PUC-MG), Maria de Fátima José-Silva (Unifesp-EPM) e a Paulo Gusmão (DIEESE-Prolam/USP) pelas discussões empreendidas ao longo da elaboração deste texto, ressaltando que as opiniões aqui expressas podem ser não coincidentes com aquelas manifestadas pelos pesquisadores citados.

latino-americanos. Os resultados enfatizam a necessidade de abordagens sociais e econômicas nos níveis meso e micro para fazer frente às menores taxas de crescimento econômico e do emprego.

## 1 INTRODUÇÃO

A liberalização do comércio em escala mundial reacende o debate sobre a necessidade de promoção de padrões laborais mínimos. Os interesses suscitados por essa questão confrontam-se, principalmente, em dois fóruns: relações comerciais internacionais e defesa dos direitos humanos, embora essa problemática, suas repercussões e decorrências transcendam esses dois âmbitos, pois intervêm na legislação e nas práticas laborais de cada país envolvido, além de introduzirem novos valores e regras de funcionamento em adição às características de seus mercados de trabalho.

A expansão do comércio entre as nações insere o tema na definição de suas regras multilaterais na Organização Mundial do Comércio (OMC), sob a denominação de *cláusula social*. Caso determinadas normas laborais sejam aprovadas, obrigarão as partes a cumpri-las, sob pena de sanções legais – multas e suspensão de exportações. A inclusão de direitos trabalhistas nas relações comerciais internacionais transformou-se em proposta política que divide os países sob uma perspectiva norte-sul. Os governos dos países industrializados, com o apoio do setor empresarial e dos sindicatos, lideram a demanda por elevar, internacionalmente, os padrões mínimos trabalhistas, defrontando-se com a resistência dos governos e empresários dos países em desenvolvimento. Na prática, para estes últimos, os padrões mínimos representariam aumento dos custos do trabalho em alguns países e, principalmente, uma restrição adicional para suas exportações, visto que qualquer denúncia de infração implicaria em sanções comerciais, multas e/ou paralisação temporária das exportações, o que viria a restringir o desenvolvimento de seu sistema comercial.

Os circuitos de informação, por outro lado, difundem a implementação de programas de defesa dos direitos humanos por iniciativa de instituições internacionais que compõem a Organização das Nações Unidas (ONU). Essa disseminação influencia mudanças de valores, ações políticas e políticas públicas em escala planetária, inclusive na definição e adoção de padrões mínimos trabalhistas. Estes últimos, sob a orientação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), são apresentados e passam a ser compreendidos como direitos humanos<sup>1</sup>.

1 Especialmente na defesa da abolição do trabalho infantil integram o sistema da ONU outras organizações, particularmente as seguintes: Organização das Nações Unidas para Ciência, Educação e Cultura (Unesco), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Econômico (Pnud) e Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef).

A Declaração sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho foi adotada na Conferência Internacional do Trabalho da OIT, em 18 de junho de 1998, 50 anos depois da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, e desenvolve os direitos humanos compreendidos na área de competência da OIT, que adicionalmente também compõem a agenda da OMC. São quatro princípios que regem os direitos fundamentais, a saber:

- a) livre associação e reconhecimento do direito de negociação coletiva;
- b) eliminação de todas as formas de trabalho forçado;
- c) efetiva abolição de trabalho infantil;
- d) eliminação da discriminação com relação ao emprego e à ocupação.

Esses princípios constituem uma base mínima universal de direitos do trabalho para todos os países membros, independente de sua ratificação das convenções pertinentes<sup>2</sup>. O acompanhamento das medidas tomadas e dos avanços sobre seu cumprimento é realizado por meio de relatórios anuais encaminhados à OIT pelos governos, empregadores, trabalhadores ou em conjunto. Essa instituição, por sua vez, disponibiliza assistência técnica e outras formas de apoio para a sua promoção e implementação.

Os países em desenvolvimento, embora apresentem resistência em acordar formalmente quaisquer dos itens integrantes da cláusula social, em virtude das possíveis sanções e potenciais prejuízos comerciais, estão avançando na aceitação e implementação dos quatro princípios e direitos fundamentais do trabalho. Indicadores da OIT evidenciam essa evolução positiva: vários governos manifestam a intenção de ratificar junto à OIT uma ou mais convenções pertinentes; o número de governos que informam sua situação e as medidas tomadas sobre essa matéria vem aumentando (67% do total dos relatórios devidos); a base de informações tem sido aprimorada; assim como há maior envolvimento efetivo na implementação de medidas por parte de associações de empregadores e trabalhadores e de ONGs. Ademais, verifica-se tendência ascendente em quase todos os países de mudar as constituições e outras legislações e de formular programas e medidas para viabilizar sua implementação, inclusive entre os países mais pobres da África e da Ásia (ILO, 2001).

Os quatro princípios são encadeados com o objetivo de se reforçarem; entretanto, o princípio da livre associação e o reconhecimento

2 Liberdade de associação e proteção ao direito de organização, 1948, nº 87; Direito de organização e de negociação coletiva, 1949, nº 98; Trabalho forçado, 1930, nº 29; Abolição do trabalho forçado, 1957, nº 105; Igualdade de remuneração, 1951, nº 100; Discriminação (emprego e ocupação), 1958, nº 111; Idade mínima (para o trabalho), 1973, nº 138; Piores formas de trabalho infantil, 1999, nº 182.

do direito de negociação coletiva têm sido reconhecidos na literatura especializada como elementos importantes para implementar os demais (ILO, 2001). Trabalhadores na agricultura, no serviço doméstico, imigrantes, aqueles inseridos em pequenas empresas e no setor informal não são contemplados, em muitos países, pela legislação laboral e seguridade social, e encontram-se excluídos tanto dos direitos trabalhistas derivados da operacionalização dos princípios quanto da possibilidade de participar e de serem beneficiados pelas negociações coletivas.

O ambiente econômico contemporâneo, por outro lado, configura um tipo de mercado de trabalho no qual um dos traços marcantes é o aumento da insegurança laboral, subjetiva e objetiva<sup>3</sup>. Essa insegurança deriva do menor ritmo de crescimento econômico e, conseqüentemente, da redução das oportunidades de emprego, bem como das mudanças institucionais implementadas para atender às necessidades da flexibilidade laboral e aquelas originárias das mudanças tecnológicas e da reestruturação produtiva, entre elas o aumento do desemprego, a mudança no conteúdo das ocupações e a necessidade de manter a empregabilidade, entre outras.

Assim, o aprofundamento do processo de internacionalização das economias e das próprias sociedades, decorrente da maior liberalização comercial, induz a um conjunto de desafios, nos campos da política trabalhista e da política social orientados para promover o progresso social e a distribuição de renda de forma proporcional ao aumento da riqueza.

O presente trabalho foi desenvolvido com o objetivo de produzir subsídios para a discussão e a construção de um quadro de referência macrosocial que permita analisar e delinear políticas públicas trabalhistas e no campo social, sem a pretensão de abordar ou exaurir todas as suas dimensões. A análise privilegiou dois objetivos específicos: o primeiro, elaborado na primeira seção, apresenta as características primordiais das reformas laborais na América Latina face à perda de representatividade dos sindicatos, à flexibilização das relações de trabalho e ao avanço do processo de informalidade no mercado de trabalho<sup>4</sup>, o qual possui, entre as

<sup>3</sup> Esses termos estão sendo utilizados de acordo com STANDING (2000).

<sup>4</sup> O termo *processo de informalidade* denomina, neste estudo, o processo de mudanças estruturais da economia, que se estabelece na sociedade contemporânea a partir dos processos de reestruturação produtiva e das características do território no qual as empresas se inserem. Na dimensão do mercado de trabalho, representa os processos de destruição, adaptação e redefinição das relações de produção; processos de trabalho; formas de inserção de trabalho; relações e contratos de trabalho; conteúdo das ocupações. Esses processos societários mudam e constroem a sociedade contemporânea e mostram um duplo efeito: – de um lado, corroem ou tornam inadequadas determinadas práticas ou instituições sociais, pelos custos diretos ou indiretos envolvidos, perda de sua funcionalidade ou de legitimidade política; – por outro, constituem, adaptam e definem procedimentos e instituições. O *processo de informalidade* implica, dessa maneira, construção ou adaptação de regras consuetudinárias ou jurídicas no mercado de trabalho consoantes com três dimensões concretas do momento contemporâneo: econômica, social e política (Cacciamali, 2001, 2000).

suas principais características, a diminuição da cobertura da seguridade social pública. Este objeto foi selecionado pela importância dos sindicatos e das negociações coletivas na determinação das ações que visam implementar os direitos fundamentais do trabalho. O segundo objetivo específico, discutido na seção seguinte, analisa as características do mercado de trabalho contemporâneo e os desafios para promover e institucionalizar práticas e direitos trabalhistas. Destaca-se, neste âmbito, a necessidade de desenvolver abordagens sociais e econômicas nos níveis meso e micro para superar as limitações impostas pela redução da taxa de crescimento econômico e do nível de emprego, no atual contexto da política macroeconômica.

## 2 REFORMAS LABORAIS E INFORMALIDADE NO MERCADO DE TRABALHO

Na América Latina, a adoção de regimes democráticos em praticamente todos os países e a ratificação dos convênios de nº 87 e 98 da OIT influenciaram as reformas laborais implementadas na maior parte dos países, a partir dos anos 90. As mudanças ocorridas nas relações de trabalho assalariado orientaram-se na direção de assegurar maior autonomia e descentralização às negociações coletivas. Entre as mudanças destacam-se a supressão de normas restritivas ao direito de associação; a simplificação dos procedimentos burocráticos para organizar as entidades sindicais e extensão do direito de sindicalização a categorias de trabalhadores que a ela não tinham acesso, como por exemplo, agricultores, funcionários públicos, trabalhadores eventuais ou autônomos. Nesse mesmo sentido, a maioria dos países introduziu em suas legislações trabalhistas dispositivos cuja finalidade foi promover as negociações coletivas, tais como a ampliação do número de itens a serem negociados; prevalência da convenção coletiva sobre o contrato individual; obrigatoriedade de negociação coletiva por meio de sindicatos; obrigatoriedade de contribuição sindical para os beneficiários não sindicalizados de uma convenção coletiva e negociação da flexibilização de componentes do contrato individual de trabalho.

A despeito das mudanças positivas ocorridas na legislação, os sindicatos, na maioria dos países da América Latina, ainda possuem pouco poder de barganha e baixo índice de filiação. A baixa taxa de crescimento econômico, que vem acompanhando a liberalização do comércio, aumenta a desorganização do mercado de trabalho caracterizada pelo aumento das taxas de desemprego, pelo aumento da informalidade e mudanças nas suas formas de expressão (CACCIAMALI, 2000). Em muitos países, o elevado contingente de trabalhadores em pequenas e médias empresas e a perda da

importância das negociações setoriais face à descentralização favorecem a negociação por empresa e debilitam a organização e o poder de barganha dos sindicatos. A descentralização das negociações, se bem que possa favorecer o diálogo entre as partes e permitir que se chegue, de forma mais veloz, à solução de problemas específicos do local do trabalho<sup>5</sup>, aumenta ainda mais a assimetria do poder de barganha relativa ao empregador, especialmente em uma estrutura de produção de pequenos e médios estabelecimentos e em um mercado de trabalho com elevadas taxas de desemprego. O Peru e a Argentina, por exemplo, são exemplos de países que descentralizaram a negociação coletiva e, neste último, o governo promulgou uma legislação específica para a pequena e média empresa, a qual permite ao empregador contratar trabalhadores por tempo determinado, reduzir o período de férias, redefinir postos, atividades e funções de trabalho, desde que tais modificações sejam coletivamente acordadas.

Além disso, acompanhando as tendências observadas nos países industrializados, embora com velocidade menor, as negociações e os contratos coletivos implementados não apenas nos setores mais dinâmicos da economia, mas também no segmento pequeno e médio, como na Argentina, vêm sendo um dos principais instrumentos para flexibilizar relações de trabalho e reduzir, na prática, os direitos trabalhistas<sup>6</sup>. Há registros de que a jornada de trabalho padrão, por exemplo, foi substituída, em quase todos os países, por arranjos que consideram diferentes sistemas de compensação – jornadas anualizadas ou por contagem mensal ou semanal, limitando-se a jornada diária, em geral, a 10 horas –, com o intuito de reduzir o pagamento de horas extras. Na Argentina, no Brasil e no Uruguai, as negociações coletivas têm introduzido a prática cada vez mais freqüente de compor a remuneração total do trabalhador de uma parcela variável, determinada por indicadores vinculados ao desempenho da empresa, tais como lucros, produtividade, diminuição de custos e indicadores de qualidade. (DIEESE, 1997; TOLEDO, 1999; HIRATA, 1999; MARIÓN e VEGA, 2000).

Os contratos individuais de trabalho, por sua vez, também são modificados por meio de legislações que ratificam a flexibilização das relações de trabalho e a redução de seu custo. Estudo recente, contemplando 18 países latino-americanos, mostra que a maioria dos países da

5 Argumentos teóricos e exemplos sobre os aspectos positivos da descentralização nas negociações coletivas podem ser encontrados no campo da saúde e segurança do trabalho, conforme CACCIAMALI e SANDOVAL (2000).

6 As alterações nas relações de emprego podem ser analisadas a partir da tipologia exposta em CACCIAMALI (2001). Esta tipologia expõe as modificações que podem ser verificadas nas regras contratuais referentes aos principais componentes do contrato de trabalho assalariado, bem como nas práticas de contratação, na mudança dos períodos de acumulação fordista para aquele de acumulação flexível e maior internacionalização das economias.

região adotou mudanças no contrato individual de trabalho, introduzindo contratos por tempo determinado, diferentes formas de subcontratação, extensão do período de experiência, ampliação dos motivos que permitem e simplificam os procedimentos para a dispensa injustificada e redução das indenizações pagas aos trabalhadores demitidos (MARIÓN e VEGA, 2000).

Os contratos por tempo determinado<sup>7</sup> reduzem os benefícios do trabalhador com relação à seguridade social, devido ao tempo descontínuo de contribuição. Além disso, em alguns países, esses contratos foram formulados prevendo menores contribuições por parte dos empregadores e diminuindo a abrangência dos direitos sociais e benefícios. O resultado é o estabelecimento de dois tipos de trabalhadores: aqueles com abrangência plena dos direitos sociais, subdivididos, ainda, em categorias de trabalhadores classificadas de acordo com regimes previdenciários especiais, e aqueles com abrangência limitada. Nesses termos, não restringir o uso dessa modalidade de contrato para um percentual de novos empregos ou defini-los apenas para a fase inicial do ciclo de vida profissional, por exemplo, jovens ou primeiro emprego, constitui um fator adicional para a não-contribuição ao sistema de seguridade social e pode ter conseqüências sobre o nível de renda e a qualidade de vida das camadas populares, ampliando os índices de pobreza. As cooperativas de trabalhadores também representam uma expressão freqüente de subcontratação de produtos e serviços no Peru e no Brasil, por exemplo. Essa forma de terceirização não considera os sócios de uma cooperativa como empregados assalariados, portanto não há regra jurídica explícita que caracterize o vínculo de subordinação e de habitualidade das relações entre empregador e empregado. Dessa maneira, os trabalhadores inseridos nessa relação de trabalho não se encontram incorporados nem ao sistema sindical nem ao da seguridade social, além de não possuírem qualquer direito trabalhista, como salário mínimo da categoria profissional, proteção contra enfermidade ou doença profissional, férias, horas-extras, entre outros.

Uma das justificativas recorrentes dos governos e representantes dos interesses empresariais para mudar as legislações trabalhistas nesta direção é diminuir o grau de informalidade do mercado de trabalho, incorporando maior número de trabalhadores ao sistema de seguridade social. Essa tendência, entretanto, não vem ocorrendo em vários países da região, como Brasil e Argentina, por exemplo (TOKMAN e MÁRTINEZ, 1999; CACCIAMALI, 2000)<sup>8</sup>. A não-contribuição à seguridade social, além disso,

7 Em muitos países, a legislação vem sendo modificada, dilatando o prazo de duração desse tipo de contrato, que em geral é de 12 meses, podendo ser renovado. No Peru, por exemplo, o prazo é de 36 meses, podendo perdurar até cinco anos.

foi agravada, pela expansão do setor informal, pois uma das conseqüências das menores taxas de crescimento econômico, da reorganização do espaço e da estrutura produtiva e da concentração da renda na América Latina é a ampliação do espaço econômico para a ocupação no setor informal<sup>9</sup>. Entre as economias mais importantes da América Latina, ao final da década de 90, segundo estatísticas oficiais, em geral subestimadas pela complexidade e pela dificuldade de mensuração do fenômeno, quase metade dos ocupados exerce seu trabalho na informalidade, exceto no Chile e no México que apresentam níveis em torno de 40% da População Economicamente Ativa (PEA). A deterioração institucional do mercado de trabalho, na maioria dos países latino-americanos, vem acarretando a diminuição da cobertura da seguridade social pública que alcança, nesse mesmo período, cerca de dois terços do total dos ocupados dos setores público e privado, exceto no Chile, onde o percentual atinge 77% (Tabela 1).

Ao se excluir do total de ocupados aqueles que se encontram no setor público, o grau de cobertura pode ser menor. No Brasil, por exemplo, o

**TABELA 1**  
Ocupados no setor informal e contribuintes ao sistema público de seguridade social  
América Latina – Países selecionados – 1990-1998

Países	Setor Informal		Contribuição ao SSP	
	1990	1998	1990	1998
Argentina	52,9	49,3	61,9	57,5
Brasil	40,6	47,1	74,0	67,0
Chile	37,9	37,5	79,9	77,4
Colômbia	45,7	49,0	62,6	67,1
México	38,4	40,1	58,5	69,9
Peru	52,7	53,7	53,6	56,0
Venezuela	38,6	49,1	70,6	66,4

Fonte: OIT, 2000a.

Elaboração: A autora.

Obs: SSP= Sistema Público de Seguridade Social

8 No Brasil, ao contrário, desde os anos 80, o emprego assalariado sem registro apresenta crescimento superior ao do total de ocupados e representa, nas seis maiores áreas metropolitanas, cerca de 28% do total da ocupação no ano 2000.

9 Setor informal é uma categoria que representa o conjunto de atividades econômicas organizadas sob a forma de trabalho por conta própria ou microempresa, conforme apresentado em inúmeros trabalhos (CACCIAMALI, 2000) e referendado pela OIT (1993). Sobre a dinâmica do setor informal, veja-se, por exemplo, CACCIAMALI (1982, 2000).

número de contribuintes, em 1999, alcançou o percentual de 46% dos ocupados, tendo em vista somente o setor privado. Esse indicador, contudo, esconde diferenças significativas entre regiões e estados. Nas regiões Norte e Nordeste, por exemplo, o grau de cobertura do sistema público de seguridade social é cerca de 27% e 29% dos ocupados, respectivamente. Entre os empregados domésticos da região Norte, o grau de cobertura é cerca de 7% dos ocupados e entre os trabalhadores por conta própria e empregadores da região Nordeste a incidência é cerca de 11%. Estima-se, na média brasileira, que para cada R\$ 100,00 devidos à título de contribuição previdenciária apenas R\$ 67,00 são efetivamente pagos, mas esta relação varia de acordo com as regiões e os estados, conforme mostra a Tabela 2.<sup>10</sup> (CACCIAMALI, 2001).

**TABELA 2**  
Não contribuição à Previdência Social e indicadores selecionados  
Brasil e Grandes Regiões – 1999

Regiões	Coefficiente de Não-Contribuição (por R\$ 100)	Coefficiente de Não-Contribuintes (%)	Coefficiente de Empregados Sem Registro	Participação PEA Agrícola (%)	Renda Média Total de Ocupados R\$
Nordeste	132,85	75,40	1,32	40,00	326,00
Sul	51,87	50,87	0,41	25,00	571,00
Centro-Oeste	110,21	59,43	0,89	20,00	563,00
Sudeste	53,74	44,56	0,46	14,00	635,00
Norte	142,48	65,62	1,24	ind	433,00
BRASIL	66,98	56,51	0,63	23,00	445,00

Fonte: Cacciamali, 2001.

A impossibilidade de contar com uma atuação mais efetiva do movimento sindical na América Latina para implementar direitos trabalhistas, a deterioração institucional e a crescente insegurança percebidas no mercado de trabalho da região remetem à necessidade de avaliar as características, o comportamento e as condições de reprodução desse mercado de uma forma mais abrangente. Este é o objetivo da próxima seção que, em primeiro lugar, irá analisar as características do mercado de trabalho contemporâneo e, em segundo, proporá quatro eixos de análise para discutir a formulação de políticas públicas que possam

10 Destaca-se que o objetivo da construção desses indicadores não é auferir, com precisão, as perdas de receita à Seguridade Social Pública, mas sim de apontar a ordem de grandeza entre volume de contribuições e número de contribuintes e seu volume e número potenciais.



criar um ambiente favorável à promoção dos direitos fundamentais do trabalho.

### 3 CARACTERÍSTICAS DO MERCADO DE TRABALHO E DESAFIOS INSTITUCIONAIS

O padrão de acumulação capitalista nas sociedades contemporâneas, desde os anos 70, apresenta um conjunto de características que induzem a profundas modificações no mercado de trabalho, entre as quais, de forma genérica, as mais importantes são:

a) A política macroeconômica que apóia a expansão comercial em nível mundial implica menores taxas de crescimento econômico e menores oportunidades de emprego, refletindo-se em maiores taxas de desemprego e subemprego. Para os países industrializados, esse modelo não tem sido capaz de produzir, na expressão de Rodrik “*nem nos Estados Unidos nem na Europa crescimento sustentado de 'bons empregos'*” (RODRIK, 1997, p. 11). Nos Estados Unidos, a pauta de discussão sobre o tema inclui a importância da abertura comercial para a ampliação do diferencial de salário entre os trabalhadores mais qualificados (com curso superior) e os menos qualificados (com segundo grau); a maior desigualdade salarial, mesmo entre os trabalhadores mais qualificados e a decorrente ampliação na desigualdade da distribuição de renda; a maior instabilidade da demanda de trabalho, ocasionando volatilidade de rendimento e horas trabalhadas (RODRIK, 1997; KATZ e REVENGA, 1989). Na Europa, os temas predominantes nesse debate são o alto nível de desemprego, o crescimento de empregos flexíveis e o aumento do grau de insegurança laboral (FREYSSINET et alli, 2000; RODGER e RODGER, 1989). Enquanto isso, na América Latina, discute-se a ampliação do desemprego e o aumento do emprego no setor informal, no serviço doméstico e em empregos sem contrato formal (LEÓN, 1999; BALTAR et alli, 1996; CACCIAMALI, 1999, 2000).

b) As mudanças tecnológicas, além de poupadoras de trabalho, mudam a estrutura ocupacional e o conteúdo das ocupações, ocasionando aumento na demanda por trabalhadores mais qualificados, corroborando, assim, o fenômeno anterior (BOUND e JOHNSON, 1992).

c) A liberalização do comércio e a concorrência intercapitalista, em maior grau, não apenas ratificam as mudanças dos métodos de produção e dos processos de trabalho, mas também introduzem relações de trabalho compatíveis com as necessidades de redução de custos. Entre as principais modificações, devem ser destacados o rompimento do vínculo entre o incremento da produtividade e o aumento dos salários; a intensificação do ritmo de trabalho; a ampliação da subcontratação; a redução da estabi-

lidade na maioria dos empregos e a redução da abrangência da proteção social pública (CACCIAMALI, 2001).

d) A maior integração dos mercados de produtos e serviços domésticos à economia mundial, além de diminuir margens de lucro, eleva a elasticidade da demanda dos bens e a elasticidade da oferta de todos os fatores de produção, inclusive a do fator trabalho, possibilitando a substituição entre categorias de mão-de-obra e entre o fator trabalho e outros fatores de produção. Esses comportamentos, seguindo as Leis Hicks-Marshall da demanda derivada, aumentam a elasticidade da demanda de trabalho, tanto restringindo os aumentos dos custos diretos e indiretos do trabalho como retirando poder de barganha dos sindicatos.

e) O aumento da elasticidade da demanda por trabalho, com intensidades diferentes entre os diferentes setores da economia, contribui para a fragmentação do poder sindical e reorienta as reivindicações trabalhistas para interesses corporativos, diminuindo a importância relativa de demandas universais, conforme tem sido observado no movimento sindical em diferentes países da América Latina.

Esses aspectos introduzem um conjunto de desafios teóricos, políticos e institucionais para definir padrões trabalhistas e políticas públicas. Focando a região latino-americana, a superação destes desafios exige mudanças institucionais que compreendam o fortalecimento de enfoques meso e microeconômicos, tendo em vista a dificuldade de articular interesses e recursos para as ações de políticas públicas nesses níveis. Entre aqueles que julgamos importante destacar, foram selecionados quatro eixos de análise que serão expostos a seguir.

#### 3.1 Definir políticas de emprego em um ambiente de maior competitividade

Aumentar os níveis de investimento, retirando-se os obstáculos institucionais e realizando articulações políticas para a sua implementação, propicia aumento na taxa de crescimento econômico e nas oportunidades de emprego. Esta é a alavanca do desenvolvimento econômico. A liberalização das economias e sua maior integração à economia mundial não garantem maiores investimentos diretos estrangeiros nem domésticos (RODRIK, 1999). Assim, para os países latino-americanos, manter as condições de estabilidade da economia e ajustar o déficit público, e conseqüentemente reduzir a dependência de financiamento externo, abre espaço para a redução das taxas de juros domésticas, ampliando as possibilidades de investimento e de promoção ao acesso ao crédito. Entretanto, além dessa estratégia macroeconômica, a articulação política entre governo e empresários para criar e manter a infra-estrutura neces-

sária e promover o acesso ao crédito depende de arranjos e mecanismos institucionais eficazes para sua consecução. Um quadro macroeconômico consistente com os fundamentos econômicos e o funcionamento do mercado não são suficientes, por si só, para atrair os investimentos requeridos para dinamizar as economias. A política pública e as ações do governo são essenciais para estabelecer uma estratégia de investimento que deve compreender não apenas a implementação de uma estrutura tributária adequada e a formulação de políticas substitutivas de importações orientadas para a exportação (redução das tarifas para a importação de bens de capital e indução de investimentos em infra-estrutura, por exemplo), como também a transparência dos mecanismos utilizados e a redução de obstáculos burocráticos e administrativos. Medidas que visem ampliar os mercados domésticos também são essenciais para os países latino-americanos, que têm elevado grau de concentração da renda. Tais medidas podem ser corroboradas mediante o próprio crescimento econômico, embora constituam-se pré-requisitos à manutenção da estabilidade de preços e à implementação de políticas redistributivas.

Esses objetivos são permeados por fortes interesses políticos e econômicos – setoriais, regionais e internacionais –, e procurar atingi-los, muitas vezes, resulta em inconsistência a curto prazo. Algumas metas, além disso, podem ser atingidas de forma significativa apenas em prazos mais longos, como a redistribuição da renda e o aumento sistêmico da produtividade. O desempenho econômico pode ser satisfatório, sob a ótica de seus fundamentos; os resultados sociais, entretanto, podem deixar a desejar, principalmente quando se trata da inclusão de determinados grupos étnicos, setores ou regiões nos benefícios do crescimento econômico.

Assim, a política macroeconômica não pode deixar de ser complementada por meio de abordagens meso e micro que se concretizam por meio de políticas de desenvolvimento regional, local e setorial. Estas são instrumentos eficientes para o diagnóstico de oportunidades econômicas e eficazes para a articulação de interesses políticos e econômicos, além de, quando implementadas, diminuir desperdícios e ampliar os efeitos multiplicadores das iniciativas, caso sejam aplicados mecanismos de transparência e de controle social. Adicionalmente, podem ser criados arranjos institucionais factíveis para investimentos e o crescimento de segmentos pouco integrados aos sistemas de inovação tecnológica e de crédito. O caso das pequenas e médias empresas é paradigmático. O aumento do nível de renda amplia o mercado e o potencial de fortalecimento para esse segmento, entretanto o seu acesso ao sistema de crédito é limitado, em virtude da lógica intrínseca ao sistema financeiro de aversão ao risco. Muitas das limitações de crédito a esse segmento decorrem da ausência dessas garantias por parte do demandante

do empréstimo e/ou da assimetria de informação entre as partes envolvidas na transação: o demandante do empréstimo pode avaliar de forma mais adequada as suas possibilidades de cumprir o contrato do que o credor; o credor, por sua vez, se defronta com problemas decorrentes de seleção adversa ou de risco moral. Nesse sentido, a criação de mecanismos e instituições de microcrédito focados nessa problemática e tipo de clientela e o desenvolvimento de metodologias e sua aplicação podem incorporar maior número de empreendimentos e empreendedores ao processo de crescimento. Para tanto, programas de desenvolvimento e redes de crédito locais (ONGs, bancos populares, ou departamentos sociais em bancos privados ou públicos), integrados a programas de desenvolvimento local ou setorial podem permitir o acesso ao crédito e amplificar os benefícios do crescimento econômico, além de poderem, inclusive, diminuir os efeitos da instabilidade da demanda ou do menor ritmo do crescimento econômico sobre os níveis de emprego e renda.

### 3.2 Estratégias para o incremento da produtividade e relações de trabalho

A utilização de empregos flexíveis<sup>11</sup> possui pelo menos dois atributos, do ponto de vista das empresas, no cenário contemporâneo: diminui os custos – diretos e indiretos – do trabalho e permite, com maior velocidade, o ajustamento do emprego em um ambiente caracterizado por mercados mais competitivos e com maior flutuação de demanda. A redução dos custos nestes tipos de contrato pode ser auferida pelos menores custos diretos envolvidos na transação (remuneração total: salários, outros benefícios, diminuição de alíquotas à contribuição social; menor indenização no ato da dispensa) e pela redução dos custos indiretos (menores custos de recrutamento, seleção, treinamento e perda do treinamento no ato da dispensa). No limite, a redução dos custos indiretos se concretiza com práticas de subcontratação, nas quais uma relação de trabalho, subordinada aos estatutos trabalhistas (códigos, regras e tributos), é transferida para uma relação comercial, sujeita aos estatutos

11 Entre as principais modalidades de empregos flexíveis, citamos os seguintes tipos de contrato: em tempo parcial (número de horas inferior ao padrão nacional); temporário (contrato por duração de tempo determinado para obter uma quantidade de produtos ou serviços estabelecidos, incluindo-se o trabalho organizado por agência de trabalho temporário); terceirizado (contratação realizada externamente à empresa por meio de subcontratação ou intermediação de uma firma); eventual (de caráter irregular ou intermitente); capacitação ou aprendizagem (inclui uma combinação de emprego e capacitação profissional); sazonal (intermitente durante uma época do ano). Esta tipologia foi adaptada a partir de OZAKI (2000) e foi desenvolvida em CACCIAMALI (2001).

comercial e civil. Na maioria dos países latino-americanos, conforme exposto anteriormente, as reformas laborais têm corroborado esses aspectos, destacando-se o caso do Brasil que, na modalidade de contrato por tempo determinado, não altera as alíquotas da contribuição social. O segundo atributo salientado, o ajustamento do emprego, decorre do anterior: a diminuição dos custos do trabalho, bem como da pequena institucionalidade dos contratos de trabalho. Ele pode ser efetuado em duas dimensões: numérica (horas e número de empregados) e qualitativa (intensidade do trabalho, mudança de atividades e funções e exigência de habilidades e qualificações).

A despeito desses fatos, vasta literatura especializada foi produzida para demonstrar que a falta de experiência e de compromisso dos trabalhadores pode diminuir os níveis de produtividade e a qualidade dos serviços prestados, comprometendo o desempenho da empresa, especialmente a médio e longo prazos (AKERLOFF e YELLEN, 1986, 1990; OIT, 1997). Assim, a definição de estratégias de produtividade deve considerar a formulação de normas laborais e contratos coletivos que objetivem propiciar maior estabilidade aos trabalhadores, investimento em qualificação dos trabalhadores e sistemas de remuneração que promovam a produtividade e a qualidade, como por exemplo: adicionais por desempenho, mérito, além de obedecer a critérios de justiça salarial<sup>12</sup>. A extensão, de uma forma planejada, de determinados benefícios do acordo coletivo dos trabalhadores das empresas subcontratantes aos trabalhadores das empresas subcontratadas pode contribuir para reduzir as diferenças nas condições de trabalho e de remuneração entre trabalhadores permanentes e terceirizados. A desigualdade pode ser diminuída, por meio do aumento da produtividade, entre as seguintes condições de trabalho: estabilidade no emprego, aquisição de treinamento e de hábitos adequados para o exercício do trabalho e prevenção e diminuição dos riscos no campo da saúde e segurança do trabalho.

### 3.3 Promover instituições que objetivem fortalecer o progresso social: o Sistema de Seguridade Social

Atingir essa meta compreende, além da adesão dos países às normas fundamentais do trabalho, o seu cumprimento, o que implica aumento dos

<sup>12</sup> Critérios de justiça salarial são construídos socialmente, como também compreendem componentes subjetivos. Entretanto, essa denominação está sendo utilizada neste trabalho no âmbito da área de conhecimento da teoria econômica, na qual a percepção do empregado é influenciada pelo seu grupo de referência: como os outros membros do grupo são tratados e como sua posição relativa está sendo salvaguardada ou reduzida (SIMON, 1991; KAHNEMAN et al., 1986).

custos do trabalho e realocação ou aumento do gasto público para aumentar a eficácia da fiscalização. Além disso, a política pública deve orientar-se para o desenvolvimento da consciência coletiva e manter e ampliar espaços para que sindicatos e outras organizações da sociedade civil se constituam em suporte à transparência e à fiscalização. A banalização do não-cumprimento das leis conduz a comportamentos oportunistas e a quebra de laços de solidariedade social, provocam a erosão da autoridade do Estado e a perda de receita para fazer frente aos investimentos sociais, aos gastos da seguridade e à assistência social. Dessa maneira, os trabalhadores que exercem seu trabalho assalariado ou sua atividade por conta própria ou como microempresário à margem da legislação laboral<sup>13</sup> devem ser incorporados ao sistema de seguridade social.

Essa proposição encerra uma contradição para a ação da política pública sob a ótica macroeconômica pois, em um ambiente de liberalização comercial, com fortes desajustes macroeconômicos, aumentos de custos de produção e dos serviços governamentais, aumentam ainda mais o desajuste das contas públicas, além de provocarem inflação. Entretanto, um enfoque meso ou microeconômico aponta possibilidades para se ampliar a abrangência da cobertura da seguridade social por meio do aumento da eficiência e eficácia do sistema. A reduzida contribuição à seguridade social pública nos países em desenvolvimento, conforme apontado pela literatura especializada, deve ser imputada, em primeiro lugar, à pobreza. Por outro lado, o desenho institucional do sistema também pode ser considerado inadequado frente às características da maioria da população (MESA-LAGO, 1994; GINNEKEN, 2000). Um conjunto de restrições pode ser removido com o objetivo de se ampliar a cobertura, como por exemplo:

- a) diminuir as alíquotas de contribuição. No Brasil, por exemplo, a contribuição para os trabalhadores por conta própria é da ordem de 20% de sua renda;
- b) simplificar os registros e remover dificuldades burocráticas e administrativas para cadastramento e inscrição;
- c) ampliar as informações sobre os objetivos e funcionamento do sistema, com vistas a elevar a "confiança social" nele depositada e alterar o comportamento dos setores de baixa renda, estimulando-os a contribuir para o sistema de seguridade pública<sup>14</sup> e, finalmente;
- d) modernizar, manter a continuidade e melhorar a qualidade dos serviços prestados.

<sup>13</sup> Estamos nos referindo aos assalariados que não possuem contrato de trabalho registrado e aos componentes do setor informal.

<sup>14</sup> É elevada a taxa de desconto intertemporal para as decisões de renda das camadas mais pobres. Este comportamento se verifica também nas decisões de educação, treinamento e habitação entre outras.

O sistema foi implementado com referência em um conjunto de características demográficas e do mercado de trabalho que não correspondem à situação atual. Exemplos dessa situação, conforme exposto anteriormente, são a maior proporção de ocupados no setor informal – por conta própria, microempresários e no serviço doméstico – e de assalariados na informalidade, que podem chegar a representar, nos países latino-americanos, pouco mais da metade do total de ocupados. Essa composição de formas de trabalho, excessivamente atomizada, aumenta o custo e dificulta a fiscalização, salvo implementação de reformas administrativas. Como consequência, o sistema, além de mostrar sinais de esgotamento, apresenta ineficiência e crescentes problemas financeiros que questionam sua sustentabilidade, exigindo reestruturação.

### 3.4 Eqüidade, desenvolvimento humano e políticas sociais

Os países latino-americanos mostram índices de desenvolvimento humano insatisfatórios, bem como elevados índices de pobreza e de desigualdade na distribuição de renda. Deve-se levar em conta que os indicadores expostos na Tabela 3 referem-se à média nacional, portanto não revelam disparidades regionais e/ou entre grupos étnicos, por exemplo. O indicador de pobreza pode estar subestimado, visto que as condições

**TABELA 3**  
**Índice de desenvolvimento humano (IDH) e distribuição de renda**  
**América Latina – países selecionados – 2000**

Países	Ranking	IDH	EV	Aa	Tm	PIBPC	IDDR	IP
Argentina	34	0,842	73,2	96,7	83	12.277	ND	13,1
Brasil	69	0,750	67,5	84,9	80	7.037	13,17	24,6
Chile	39	0,825	75,2	95,6	78	8.652	11,89	17,8
Colômbia	62	0,765	70,9	91,5	73	5.749	10,00	39,5
México	51	0,790	72,4	91,1	71	8.297	15,37	31,1
Peru	73	0,743	68,5	89,6	80	4.622	19,04	ND
Venezuela	61	0,765	72,7	92,3	65	5.495	8,05	42,3

Fontes: PNUD, 2001; Banco Mundial, 2001; Cepal, 2000.

ND: Informações não disponíveis

Obs.: IDH – Índice de desenvolvimento humano; EV – Expectativa de vida (em anos); Aa – Adultos alfabetizados; Tm – Taxa de matrícula; PIBPC – PIB per capita; IDDR – Índice de desigualdade na distribuição de renda (+10%/20%); IP – Índice de pobreza= percentual de famílias abaixo da linha de pobreza (anos em torno de 1997-98).

macroeconômicas ou sociais se degradaram, nos últimos anos, em quase todos os países da região. Além disso, a cobertura da educação formal não capta nem o analfabetismo funcional nem a evasão do sistema escolar. Não se encontram disponíveis, para a região, indicadores de desigualdade por gênero ou etnia. Entretanto, há uma tradição de se atribuir posições sociais subalternas às mulheres e populações não-brancas, bem como elevado grau de desigualdade social e econômica entre as populações branca, negras e autóctone.<sup>15</sup>

Atingir um melhor desempenho social requer, além de manter adequado ambiente macroeconômico para buscar o desenvolvimento sustentável, políticas sociais persistentes a partir da definição de prioridades nacionais, implementadas de acordo com critérios retirados de programas sociais bem-sucedidos em diferentes países, conforme pode ser visto a seguir:

- a) coordenação das iniciativas para evitar duplicação de esforços e desperdício de recursos;
- b) focalização dos grupos a serem contemplados pelas políticas;
- c) descentralização das ações;
- d) envolvimento de atores locais e maior interação entre diferentes atores e parceiros sociais;
- e) concentração dos recursos nas atividades afins, minimizando despesas administrativas e, por fim;
- f) monitoramento sistemático dos impactos, da efetividade e da sustentabilidade das políticas adotadas.

Esta orientação fortalece os atores sociais e aprofunda o processo democrático, por meio da promoção ou da criação do diálogo social. Neste sentido, desde 1990, vários governos de países da América Latina, entre os quais se destaca o Brasil, esboçam, e paulatinamente consolidam, um novo desenho de política social e trabalhista: descentralizam as ações, inserem a participação de organizações da sociedade civil e articulam órgãos e fundos públicos. Os espaços públicos de diálogo social, no Brasil, foram institucionalizados nos diferentes campos da política social, como, por exemplo, saúde, educação, infância e adolescência, trabalho e assistência social e nos diferentes níveis de governo. Os mecanismos de organização dos interesses da comunidade, sua representatividade, as condições efetivas de trabalho dessas comissões e a adoção de políticas integradas se mostram ainda incipientes, reduzindo a formulação, a transparência e o controle das ações em muitos municípios e estados. Contudo, podem ser observados resultados positivos, inseridos no novo desenho institucional, especialmente na contenção dos índices de pobreza, mortalidade infantil,

<sup>15</sup>Debate recente sobre o grau de desigualdade na distribuição de renda no Brasil pode ser encontrado em HENRIQUES (2000); a interpretação da desigualdade desde os anos 60, em CACCIAMALI (2001).

trabalho infantil, bem como a ampliação da cobertura do sistema escolar público e promoção da capacitação profissional.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A liberalização do comércio e a maior internacionalização das economias, conforme discutido neste texto, impõem, na maior parte dos países latino-americanos, um quadro macroeconômico que conduz a profundas modificações na atuação dos sindicatos, na definição das relações e dos contratos de trabalho, no sistema de seguridade social público e nas condições concretas sob as quais se realiza o trabalho. Nesse contexto é mais difícil criar e implementar os direitos fundamentais do trabalho, na medida em que isso implica aumento dos custos de contratação. Entretanto, essa situação pode ser paulatinamente revertida, caso a par de uma política macroeconômica consistente com o crescimento sustentável, as políticas econômica e social sejam orientadas para os níveis meso e micro, por meio de ações de desenvolvimento local e setorial. A elevação do nível de investimento, por exemplo, não pode prescindir de uma estratégia de governo que contemple a criação de arranjos e mecanismos institucionais para a sua consecução e que envolva aspectos setoriais, regionais e locais. A ampliação do crédito para micro e pequenas empresas, conforme exposto anteriormente, somente pode ser atingida por meio da criação de novos mecanismos de acesso que visem superar os obstáculos originários da lógica do próprio mercado de crédito. A política trabalhista também requer uma abordagem meso e microeconômica, tendo em vista a ampliação da cobertura da seguridade social e as limitações impostas pelo aumento do custo do trabalho e dos gastos governamentais para aumentar o número de filiações e aprimorar o sistema. As políticas sociais, por sua vez, dadas as restrições de recursos, exigem de forma crescente a aplicação de critérios que otimizem utilização dos recursos, reduzam as possibilidades de fracasso e permitam maior controle social. Esses objetivos podem ser obtidos de uma forma mais eficaz em nível local.

#### BIBLIOGRAFIA

AKERLOFF, G; YELLEN, J. (Ed.). *Efficiency wage models of the labor market*. New York: Cambridge University Press, 1986.

\_\_\_\_\_. The fair wage-effort hypothesis and unemployment. *Quarterly Journal of Economics*, n.105, may 1990.

BALTAR, P. E. A. et al. Mercado de trabalho e exclusão social no Brasil, In: OLIVEIRA, M. A; MATTOSO, J. E. *Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?*. São Paulo: Scritta, 1996.

BANCO MUNDIAL. Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2000/2001. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org>>. Acesso em: jul. 2001.

BARR, N. Economic theory and the Welfare State: a survey and interpretation. *Journal of Economic Literature*, v. 30, jun. 1992.

BOUND, J.; JOHNSON, G., Changes in the structure of wages in the 80's: an evaluation of alternative explanations. *The American Economic Review*, n. 82, jul. 1992.

BOYER, R. *La théorie de la régulation: une analyse critique*. Paris: La Découverte, 1986.

CACCIAMALI, M. C. *Processo de informalidade, flexibilização das relações de trabalho e proteção social na América Latina: perdas na contribuição à seguridade social no Brasil*, São Paulo: EDUC, 2001. No prelo. (Cadernos PUC de Economia) Disponível em: <<http://www.usp.br/prolam>>.

\_\_\_\_\_. Distribuição de renda no Brasil: persistência no elevado grau de desigualdade. 1960-1999. In: PINHO, D.; VASCONCELLOS, M. A. *Manual de economia*. São Paulo: Saraiva, 2001. No prelo.

\_\_\_\_\_. *Proceso de informalidad y sector informal*. Reexamen de una discusión. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, v. 6, n.3, p. 95-110, 2000. ISSN 1315-6411.

\_\_\_\_\_. Reform and labor adjustment in Argentina and Brazil. *Carta Internacional*, São Paulo, v. 8, n. 93, p. 8-12, 2000.

\_\_\_\_\_. Globalização, informalidade e mercado de trabalho, In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 27., 1999. Belém. *Anais...* Belém: ANPEC, v. 3, p. 2059-2074, 1999.

\_\_\_\_\_. Dégénérescence du droit du travail et ajustment sur le marché du travail au Brésil dans les années 1990. *Cahiers Des Amériques Latines*, Paris, v. 31, p. 105-126, 1999.

\_\_\_\_\_. A globalização e suas relações com o mercado de trabalho, In: SOLAR – CONGRESSO DA SOCIEDADE LATINO-AMERICANA DE



ESTUDOS SOBRE AMÉRICA LATINA E CARIBE, 5., 1996. São Paulo. *Anais...* São Paulo: PROLAM/USP, p. 96-104, 1996.

\_\_\_\_\_. Expansão do mercado de trabalho não regulamentado e setor informal no Brasil. *Estudos Econômicos*, v. 19, número especial, 1989.

CACCIAMALI, M. C.; JOSÉ-SILVA, M. F. Mais informalidade, menos cidadania: considerações sobre esse círculo vicioso na América Latina. In: BRASIL 500 anos: desafios do próximo milênio. São Paulo: EDUC, 2000. No prelo.

CARRÉ, F. et al. *Nonstandard work: the nature and challenges of changing employment arrangements*. Washington: Irra, 2000.

COMISION ECONÓMICA PARA LA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE – CEPAL. *Estudios económicos de América Latina y Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL, diversos anos.

\_\_\_\_\_. Panorama social de América Latina. *Santiago de Chile: CEPAL, diversos anos*.

CONFERÊNCIA DE ESTATÍSTICAS DO TRABALHO, 5., 1993. Genebra: OIT, jan. 1993.

CORIAT, B. *Los desafíos de la competitividad*, Buenos Aires: UBA, 1997.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS - DIEESE. *O comportamento das negociações coletivas de trabalho nos anos 90: 1993-1996*, São Paulo: DIEESE, 1999. (Pesquisa DIEESE, 15).

DUVAL, G. *L'entreprise efficace à l'heure de Swatch et Mc Donald's*. Paris: Syros, 1998.

EATWELL, J. *Global unemployment*. New York: M.E. Sharpe, 1996.

ENCONTRO REGIONAL ABET, 3., 2000, Recife. *Anais...* Recife: ABET, nov. 2000.

FRESSYNET J. et al. *Les marchés du travail en Europe*. Paris: La Découverte, 2000.

GALIN, P. *Empleo no registrado en el MERCOSUR y las políticas para reducirlo*. Buenos Aires: OIT, 1998. (Oficina de la OIT, 61).

GINNEKEN, W. Van (Dir.). *Seguridad social para la mayoría excluida: estudios de casos de países en desarrollo*. Ginebra: OIT, 2000.

GUHAN, S. Opciones de seguridad social para los países en desarrollo. *Revista Internacional del Trabajo*, v. 133, n. 1. [s.d].

HENRIQUES, R. (Org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000

HIRATA, H. Reestruturação produtiva, trabalho e relações de gênero. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, v. 4, n. 7, 1999.

HUSSMANS, R. *Informal sector: statistical definition and survey methods*. Geneva: ILO, Dec. 1997.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION - ILO. *Review of annual reports under the follow-up to the ILO declaration of fundamental principles and rights at work*. Disponível em: <<http://www.ilo.org>>. Acesso em: jul. 2001.

\_\_\_\_\_. *World employment report: 2001: life at work in the information economy, 2001*. Disponível em: <<http://www.ilo.org>>.

INDUSTRIAL RELATIONS SERVICES - IRS. Annualized hours: the concept of flexible year, *Industrial Relations Services*, v. 488, 1991.

\_\_\_\_\_. Non-standard working under review. *Industrial Relations Services*, n. 565, 1997.

INSTITUTO de Relações do Trabalho / PUC-Minas. In: SEMINÁRIO IMPACTO DAS INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS E ORGANIZACIONAIS NA SAÚDE DO TRABALHADOR, dez. 1998. Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: NET/PUC Minas, 1999.

KAHNEMAN, D. et al. Fairness as a constraint on profit seeking: entitlement in the market. *American Economic Review*, n.76, 1986.

KATZ, L. F.; REVENGA, L. Changes in the structure of wages: the United States vs. Japan, *Journal of Japanese and International Economics*, n. 3, dez. 1989.

LEON, F. Trabajo y trabajadores en los modelos económicos emergentes. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL. 1999, São Paulo. *Brasil, 500 anos: desafios para o próximo milênio*, São Paulo: PUC, 1999.



MARIÓN, E.; VEGA, M.L. **La reforma laboral en América Latina**: un análisis comparado. Lima: OIT, 2000. (Oficina Regional de la OIT para América Latina y Caribe).

MESA-LAGO, C. **Changing social security in Latin America**: towards alleviating the social costs of economic reform. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1994.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO – OIT. **El empleo en el mundo**: las políticas nacionales en la era de la mundialización. Ginebra, 1996.

\_\_\_\_\_. **El trabajo en el mundo 1997-1998**: relaciones laborales: democracia y cohesión social. Ginebra: OIT, 1997.

\_\_\_\_\_. **Informe sobre el trabajo en el mundo 2000**. Ginebra: OIT, 2000.

\_\_\_\_\_. **Panorama Laboral**. Lima: OIT, 2000a. Disponível em: <http://www.ilo.org.pe>. Acesso em: 02 jun. 2000.

OZAKI, M. **Negociar la flexibilidad**: función de los interlocutores sociales y del Estado. Ginebra: OIT, 2000.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - PNUD. **Relatório sobre o desenvolvimento humano**. Brasília, 2001.

RODRIK, D. **Has globalization gone too far?**. Washington: Institute for International Economics, 1997.

\_\_\_\_\_. **The new global economy and developing countries**: making openness work, Washington: ODC/The John Hopkins University Press; 1999.

RODGERS, G.; RODGERS, J. **Precarious jobs in labour market regulation**. Geneva: International Institute for Labour Studies; Free University of Brussel, 1989.

TAPIOLA, K. **Empresas multinacionais e os desafios sociais do século XXI**. Genebra: OIT, 1999. Conferência proferida em 1999.

TOLEDO, E. de la G. La flexibilidad del trabajo en América Latina. **Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo**, ano 3, n. 5, 1997.

TOKMAN, V.; MARTINEZ, D. **Flexibilización en el margen**: la reforma del contrato de trabajo, Peru: OIT, 1999.

TREU, T. Labour flexibility in Europe. **International Labour Review**, v. 131, n. 4-5, 1992.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SIMON, H. A. Organizations and markets. **Journal of Economic Perspectives**, v. 5, 1991.

SOBERÓN, F.; VILLAGÓMEZ, F. A. **La seguridad social en México**. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

STANDING, G. La inseguridad laboral. **Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo**, ano 6, n. 11, 2000.

## **GLOBALIZAÇÃO E POLÍTICAS ECONÔMICAS: OS DESAFIOS DA NOVA DINÂMICA CAPITALISTA\***

Antônio Corrêa de Lacerda\*\*

### **RESUMO**

Este texto discute alguns aspectos das transformações em curso na economia mundial desde o último quarto do século XX, que representam uma nova fase da dinâmica capitalista. A globalização, ou mundialização da economia, tem implicado novos paradigmas, assim como provocado a discussão sobre a necessidade de um projeto nacional em tal cenário e o papel do Estado e das políticas públicas para viabilizá-lo.

A primeira seção analisa a nova dinâmica da economia mundial, que se dá sob a égide de novos paradigmas, bem como seus reflexos para as políticas econômicas.

As transformações das economias capitalistas extrapolaram as fronteiras nacionais, configurando-se em um fenômeno de magnitude internacional, intensificado pela liberalização dos mercados cambiais e desregulamentação dos fluxos de capitais. Esse processo de rápidas mudanças vem representando um enorme desafio, tanto para os Estados nacionais, na política econômica e na estratégia de inserção externa e no desenvolvimento, quanto para as empresas que convivem em um cenário de acirramento da competitividade global.

\* Texto apresentado no Seminário internacional "Alternativas de desenvolvimento e a questão regional", promoção DIEESE/CESIT/CNPq, Rio de Janeiro, agosto 2001.

\*\* Economista, doutor em economia pela Unicamp, professor-doutor do Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), presidente da Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização Econômica (Sobeet) e autor de vários livros publicados em sua área de atuação. E-mail [aclacerda@pucsp.br](mailto:aclacerda@pucsp.br)

A segunda abordagem diz respeito ao processo de inserção da economia brasileira na globalização na década de 90, abordando os impactos da abertura comercial, do ingresso de investimentos diretos estrangeiros e da reestruturação produtiva decorrente.

O artigo conclui que a globalização representa desafios que exigem um novo papel a ser desempenhado, tanto pelo Estado quanto pelas empresas e demais atores sociais. No entanto, não se pode perder de vista a estratégia de viabilização de um projeto nacional que permita o desenvolvimento do país.

## 1 CARACTERÍSTICAS DA NOVA FASE DA DINÂMICA CAPITALISTA

Um dos fatos marcantes da década de 90 é a percepção de que os ativos financeiros adquiriram uma expressão sem precedentes na história do capitalismo mundial. Observou-se um crescimento significativo da participação dos haveres financeiros na composição da riqueza privada.

Esse processo não se restringiu aos espaços nacionais, uma vez que aumentou significativamente a transnacionalização das aplicações financeiras, facilitadas pela liberalização dos mercados cambiais e desregulamentação dos controles sobre os fluxos de capitais, o que fez com que estes se expandissem em ritmo muito mais acelerado do que o crescimento do produto e do comércio mundiais<sup>1</sup>.

O crescimento do volume de riqueza financeira, a uma taxa de 15% ao ano, superou significativamente o desempenho do Produto Interno Bruto (PIB) e da acumulação dos ativos fixos, configurando um cenário de inflação de ativos e uma percepção de enriquecimento acelerado por parte dos agentes detentores desses títulos.

As inovações financeiras – como os mercados de *hedge* e derivativos, por exemplo –, aliadas aos recursos da telemática, que ampliaram significativamente a velocidade das transações, fazem com que esse processo de inflação de ativos se magnifique nos mercados, assim como ocorre com os riscos inerentes ao processo.

## 2 A GLOBALIZAÇÃO E AS SUAS INFLUÊNCIAS

Um outro fenômeno associado às grandes transformações econômicas da última década é o que se refere aos novos paradigmas no cam-

<sup>1</sup> O volume de ativos financeiros movimentados no mercado global de capitais cresceu de cerca de US\$ 5 trilhões no início da década de 1980 para US\$ 35 trilhões em 1995, segundo estimativas do *Bank of International Settlements – BIS* (Ver COUTINHO e BELLUZZO, 1998, p. 137).

po de produção. Esse processo, não dissociado do fenômeno de financeirização que abordamos na seção anterior, tem representado uma profunda reestruturação do tecido produtivo.

A globalização representa, então, o retrato desse conjunto de transformações em curso na economia mundial.

O termo global é originário das grandes escolas norte-americanas de administração de empresas nos anos 80 e foi popularizado através dos livros e artigos de consultores de estratégia e marketing. Em princípio difundido na mídia, aquele termo foi rapidamente adotado para designar as transformações em curso na economia.

Há muita controvérsia sobre a definição de globalização. Mas o termo geralmente está associado à significativa expansão do comércio internacional e dos fluxos de capitais, concomitantemente ao excepcional avanço tecnológico, em especial o advento da telemática (combinação das telecomunicações com a informática), ocorrido com maior intensidade a partir de meados dos anos 80<sup>2</sup>.

A globalização possui várias vertentes e gera muita controvérsia teórica. Mas, existe um consenso de que representa enormes desafios, provocando a redefinição do papel do Estado e a emergência das empresas, que passam a ser os agentes mais influentes do processo.

Os processos de globalização (estratégias de internacionalização das empresas) e de regionalização (formação de blocos econômicos) significam um desafio duplo para os países. Enquanto a globalização é impulsionada por iniciativas microeconômicas, a regionalização é um processo político, sendo que estes dois fenômenos não são necessariamente antagônicos entre si.

Dessa forma, os dois processos conjugados podem interagir e fortalecer as estratégias locais (GONÇALVES, 1994, p. 15).

O processo de internacionalização da produção tem provocado transformações nos planos tecnológico, organizacional e financeiro, e vem intensificando a concorrência em escala mundial.

Embora haja muitas evidências no que se refere à nova fase da acumulação capitalista predominante a partir das últimas duas décadas do século XX, há quem questione a globalização da economia. Essa tese encontra entre seus principais defensores em Hirst e Thompson (1998, p. 15), que questionam a definição e amplitude da globalização, apontando que há precedentes ao grau de internacionalização da atual fase da economia mundial.

As divergências quanto à interpretação do fenômeno da globalização apontadas pelos autores citados são válidas no sentido de

<sup>2</sup> Para a discussão sobre globalização e suas divergências, ver LACERDA (1998).

relativizar os efeitos da globalização, assim como alguns dos mitos nela presentes. No entanto, parece um exagero daí derivar que as relações econômicas internacionais pouco mudaram. Além disso, o fato de parcela proporcional de volumes de comércio e investimentos em relação ao produto dos países serem hoje inferiores ao observado no início do século XVIII, não anula o fato de que este volume absoluto é infinitamente superior e representa uma profunda transformação na economia internacional, tendo em vista que, concomitantemente, ocorre uma transformação tecnológica sem precedentes (LACERDA, 1998).

O fenômeno da globalização apresenta inúmeras contradições. As principais economias, embora adotem um discurso liberalizante na política econômica, o contradizem na prática, pois adotam protecionismo em vários mercados, assim como uma política comercial que, muitas vezes, impõe barreiras aos produtos oriundos do exterior.

A segunda questão presente na discussão sobre a globalização é a assimetria das taxas de crescimento das economias, tanto dos países desenvolvidos quanto dos países em desenvolvimento. A década de 1990 representou uma extraordinária fase de crescimento da economia norte-americana, em detrimento do desempenho da economia européia, que cresceu bem menos, além da do Japão, que viveu uma década de estagnação e recessão.

Também entre os países em desenvolvimento observam-se disparidades. Enquanto a maioria dos países da América Latina, por influência das reformas neoliberais, enfrentava um período de estagnação e baixo crescimento, países asiáticos – como Índia, China e Coreia do Sul, por exemplo –, experimentaram uma fase de crescimento contínuo. Esse desempenho dos países asiáticos está associado a uma maior determinação em relação à globalização.

A despeito da maior dificuldade em fazê-lo, os asiáticos, ao contrário do que ocorrera na América Latina, não abriram mão de uma forte participação do Estado e da articulação de políticas econômicas que atendessem, como prioridade, o projeto nacional, assim como a articulação com o setor privado na direção de uma inserção ativa no cenário internacional.

Além dos aspectos microeconômicos da questão da globalização, ela representa, tanto para a economia mundial quanto para os Estados nacionais, um enorme desafio no tocante à coordenação das políticas econômicas e à defesa da concorrência. Ao contrário do que apregoa a visão liberal, esse desafio torna importantíssimo o papel regulatório do Estado, de forma a articular as estratégias de desenvolvimento, assim como para preservar as condições de competitividade no mercado e evitar as distorções potenciais do processo.

Por outro lado, a crescente internacionalização precisa ser compa-

tibilizada com um claro projeto de inserção externa que propicie principalmente um aumento da capacidade de geração de divisas, de maneira a evitar o desequilíbrio estrutural do Balanço de Pagamentos e a vulnerabilidade da economia.

## 2.1 As empresas transnacionais e o investimento direto estrangeiro

Uma das principais características da globalização é o extraordinário crescimento da internacionalização das economias. A expansão global dos investimentos diretos estrangeiros tem ampliado o papel das empresas transnacionais. Estima-se que cerca de um terço da produção mundial seja de responsabilidade dessas empresas.

Conforme o World Investment Report, da United Nations Conference on Trade and Development – Conferência Internacional das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, 2000), existem 63 mil empresas transnacionais no mundo, com 800 mil filiais, com um patrimônio de US\$ 21 trilhões e que são responsáveis por 66% das exportações mundiais, sendo que a metade dessa parcela corresponde a transações intra-firma, entre matrizes e filiais, ou entre filiais de vários países. Há, portanto, na economia atual, uma forte associação entre o fluxo de comércio e de investimentos, na medida que a internacionalização das empresas também é importante fator de incremento do comércio internacional.

Essa marcante expansão internacional das empresas tem impulsionado os investimentos diretos estrangeiros, que crescem em proporções sem precedentes na história econômica mundial.

Partindo de um patamar pouco superior a US\$ 50 bilhões em 1985, o volume de investimento direto estrangeiro global atingiu US\$ 200 bilhões no início da década de 90 e, mantendo crescimento contínuo ao longo dos demais anos, chegou ao nível recorde de US\$ 1,3 trilhão, em 2000. Dados preliminares para o ano 2001 apontam, pela primeira vez em dez anos, para uma significativa redução do volume de investimento direto estrangeiro global, como consequência da desaceleração do ritmo de crescimento das principais economias.

Outro fenômeno diretamente associado a esse processo é o movimento de fusões e aquisições de empresas, que tem crescido muito nos últimos anos. Os efeitos da globalização da economia, o acirramento da competitividade e a maior exigência dos mercados têm imposto às empresas novos desafios e exigido transformações que muitas vezes não conseguem viabilizar individualmente.

Na dinâmica da economia global, o movimento de fusões e aquisi-

ções transfronteiras tem impulsionado a corrida pela inovação, o que tem feito com que empresas de tecnologias sofisticadas sejam objeto de assédio por parte de potenciais compradores. Esse fenômeno torna-se mais visível no interesse das empresas européias na aquisição de empresas inovadoras norte americanas.

Nas últimas duas décadas, a liquidez do mercado financeiro internacional e a expansão capitalista têm implicado uma procura crescente de novos mercados por parte das empresas dos países centrais, fazendo aumentar o interesse dos investimentos destinados aos países em desenvolvimento.

Isso tem feito crescer a parcela dos países em desenvolvimento no montante global de recursos. Do fluxo internacional de investimentos, os países em desenvolvimento receberam cerca de 25% do total, em média, nos últimos anos.

## 2.2 As grandes transformações oriundas da globalização

A globalização tem representado uma enorme reestruturação das economias. Conforme Lacerda (1998), desde a década de 1980, a progressiva ruptura do marco institucional que viabilizara a expansão da atividade industrial do pós-guerra até então, também foi importante fator de influência no desempenho industrial.

A partir do novo paradigma, a incorporação industrial dos avanços da informática e da microeletrônica ocorreu rapidamente, na medida em que progride sua interdependência com as atividades da mecânica. Conforme Miranda (1989, p. 70), no final da década de 1970, os avanços significativos na área de microeletrônica e de sistemas computadorizados de controle viabilizaram a articulação das máquinas-ferramentas e operatrizes como um conjunto de equipamentos flexíveis para toda a indústria, o que tornaria possível a diminuição do tempo de imobilização de capital no processo, assim como torná-lo contínuo.

A difusão acelerou-se no conjunto de setores de máquinas e equipamentos industriais de formas de automação programada com base eletrônica, e deslocou a automação dedicada com base na eletromecânica, que eram característicos dos processos industriais compatíveis com o paradigma tecnológico e o padrão de acumulação até então vigentes.

Os países desenvolvidos incrementaram sua participação nas exportações, basicamente em função do desequilíbrio comercial dos Estados Unidos da América (EUA). Os países em desenvolvimento, por sua vez, aumentaram a sua participação nas exportações mundiais de manufaturados.

Conforme Laplane (1990), as indústrias de máquinas e equipamentos, papel e química foram as que apresentaram o melhor ritmo de crescimento, nos anos 80, no conjunto das economias de mercado. As indústrias que apresentaram o desempenho mais fraco foram as indústrias têxtil, de minerais não-metálicos e metalúrgica. As indústrias de alimentos e de produtos de madeira apresentaram taxas de crescimento próximas da média da indústria de transformação. De modo geral, todos estes setores apresentaram um desempenho relativo semelhante ao verificado nos anos 70, a partir do primeiro choque do petróleo.

O impacto das tecnologias de informação sobre as formas de organização da produção implicaram mudanças significativas no âmbito microeconômico. O novo paradigma organizacional da produção tornou a capacidade de produzir, aperfeiçoar e inovar o principal ativo estratégico das empresas.

Outro efeito foi a aceleração da cooperação entre empresas, em especial nas iniciativas no campo da pesquisa e do desenvolvimento de novos processos, produtos e serviços. Isso, que em princípio parece uma grande contradição em relação ao aumento da competitividade, tornou-se quase que uma necessidade, dado o fato de que os custos de pesquisa e desenvolvimento tornaram-se cada vez mais elevados. Os acordos de cooperação entre empresas (muitas vezes concorrentes entre si) tornaram possível viabilizar os investimentos em inovação.

São marcantes as diferenças entre o novo padrão e aquelas características presentes no fordismo. Há uma melhora na eficiência da gestão e coordenação das grandes empresas, com significativa redução dos custos administrativos por meio da formação de redes teleinformatizadas. Essas transformações permitem a interação das estruturas dos centros de serviços globais e formas de descentralização, abrangendo unidades fabris, de pesquisa, marketing e vendas e a cadeia de fornecedores integrados (COUTINHO, 1992, p. 69-70).

No bojo das grandes transformações, a essas vantagens da verticalização oligopólica, somam-se elementos de microeconomia. As estruturas horizontalizadas passaram a utilizar a comunicação sistemática e integrada entre pesquisa e desenvolvimento, desenho, engenharia, produção, suprimentos e marketing.

Observa-se um avanço no processo de descentralização das decisões de produção, acompanhada da articulação de uma gerência ON-LINE dos processos e pela adoção de novas formas de relações com os trabalhadores. Nessa nova relação trabalhista, procura-se fomentar a co-responsabilidade e comprometimento com a pactuação de metas e objetivos e premiação pelo seu cumprimento. Conceitos como de qualidade, não se restringem aos produtos em si, mas a todo o processo, envolvendo níveis de estoques adequados e fornecimentos no tempo certo (*just in time*).

O novo padrão organizacional permitiu a viabilização da integração dos processos de pesquisa com todas as demais fases de produção e distribuição. Ocorre um acirramento da diminuição do ciclo tecnológico de vida dos produtos e dos processos, impulsionados pela busca da lucratividade na inovação. As empresas ampliam seu interesse no mercado internacional buscando o aumento da escala de produção.

Ressalte-se que, em cada país, a adaptação à reestruturação industrial e tecnológica deu-se em função das especificidades locais e às limitações macroeconômicas. Adicionalmente, fatores de ordem política, como o grau de intervenção do Estado, também foram relevantes. O sucesso se deveu, na maioria das situações, à capacidade de articulação entre as condições microeconômicas, de organização industrial e às políticas do Estado.

Os novos padrões de estruturas produtivo-organizacionais redefiniram a noção de competitividade internacional, com ênfase na capacidade industrial de inovar e aperfeiçoar. A crescente importância da capacitação tecnológica e inovacional, enquanto fator-chave de competitividade, tem motivado a implementação de políticas públicas ativas de fomento, subsídio e proteção às atividades de P&D<sup>3</sup>. A promoção de associações de atividades de âmbito institucional, público e privado tem consolidado os "sistemas nacionais de inovação".

Assim, a capacidade competitiva dos países depende, em escala crescente, de um conjunto de fatores que tendem a privilegiar investimentos de longo prazo e nem sempre tangíveis e mensuráveis, nos quais a articulação entre os elementos determinantes – políticas públicas, capacidade empresarial – torna-se imprescindível. A capacidade competitiva passa, então, a ser dinâmica e "tendem a ser vantagens construídas, exercitadas e dependem de um esforço continuado para serem mantidas" (COUTINHO, 1992, p. 80). Também na visão de Chesnais (1996, p. 113), as vantagens não são dadas unicamente pelo custo da mão-de-obra, sendo que outros fatores influem e orientam os investimentos para países ou regiões, onde a demanda é maior e os mercados mais promissores.

Ressalte-se nesse ponto o papel crescente dos serviços, que não só viabilizaram uma maior integração internacional, através do avanço tecnológico das telecomunicações e da informática (a telemática)<sup>4</sup>, como sua crescente importância relativa nas exportações mundiais.

3 P&D: pesquisa e desenvolvimento. Nota do editor.

4 Segundo Chesnais (1996, p. 28): "A telemática permite a extensão das relações de terceirização, particularmente entre empresas situadas a centenas de milhares de quilômetros umas das outras, bem como a deslocalização de tarefas rotineiras nas indústrias que se valem grandemente da informática. Ela abre caminho para a fragmentação de processos de trabalho e para novas formas de 'trabalho a domicílio'".

Essas transformações em curso representam novos desafios, tanto do ponto de vista macro, quanto microeconômico. Do ponto de vista macroeconômico, diminui a autonomia dos Estados nacionais no delineamento da política econômica. Entretanto, tais transformações exigem o fortalecimento do aspecto regulatório, no que se refere ao comércio, aos investimentos, à propriedade intelectual. Também parece um fato que a maioria dos países bem-sucedidos no desenvolvimento não tem aberto mão de formular e implementar um conjunto de políticas públicas, a despeito da dificuldade em fazê-lo.

Já no âmbito microeconômico, a internacionalização da produção, aliada ao novo paradigma tecnológico pós-fordista-taylorista, representa um enorme choque de competitividade nas empresas, que então se vêem às voltas com novos concorrentes nacionais e internacionais, um processo crescente de fusões e aquisições, que as levou ao processo de novas formas de produção.

Há uma evidente dicotomia entre a pretensa necessidade de retração do Estado como ativador de políticas econômicas e a tendência liberalizante das economias. Como destacam Erber e Cassiolato, a freqüentemente citada necessidade de retração do Estado no domínio industrial não reflete contrapartida nas práticas das políticas adotadas pelos países mais avançados. Em quase todos os países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (sigla OCDE, ou, em inglês, Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD),

[...] "os governos têm considerado imperativo contrabalançar o grau elevado de abertura ao exterior (redução de barreiras tarifárias), mobilizando uma gama de instrumentos, visando melhorar a competitividade de suas empresas, tanto no que se refere às exportações quanto em relação aos mercados internos, cada vez mais abertos à concorrência externa" (ERBER e CASSIOLATO, 1997, p. 44)

Essas novas políticas de competitividade incluem alguns dos instrumentos da política industrial, acrescidos de um número maior de novos e complexos mecanismos.

Na Europa, há uma longa tradição de integração regional, a partir das bases do Mercado Comum Europeu e os temas referentes à política externa são exaustivamente debatidos há décadas. A Comissão Européia decidiu recentemente restabelecer um preço mínimo para os *chips* importados. A iniciativa visa proteger o produtor local da concorrência predatória externa, especialmente a asiática, que já detém mais de 60% do mercado europeu de US\$ 5,7 bilhões. O assunto tem sido polêmico, já que atinge diretamente os produtores locais, os consumidores e os atuais fornecedores, com destaque para os japoneses.



Outro aspecto a ser destacado é que, no novo padrão de acumulação, com a incessante busca da inovação tecnológica, que tem impulsionado a formação de alianças entre as empresas, a tecnologia assume a condição de elemento chave da competitividade internacional, limitando a integração dos países em desenvolvimento, já que estes se encontram à margem do processo de geração de inovação.

Um segundo desafio para os países em desenvolvimento está ligado ao fato de que as transformações significativas no processo produtivo tendem a diminuir o papel do custo da mão-de-obra barata como condição suficiente para a competitividade. No novo paradigma, pressupõe-se a compreensão global do processo por parte dos trabalhadores, o que exige uma melhor preparação destes, o que implica, conforme Coutinho (1992, p. 75), novos requisitos, como níveis médios muito mais elevados de qualificação, capacidade de interagir e lidar com equipamentos digitalizados e informática, o que requer

[...] "um mínimo de capacitação em raciocínios abstratos, matemática, interpretação de instruções, programação, capacidade de interpretar informações visuais, códigos, etc., e de reagir a estes com presteza".

As experiências dos principais países emergentes, em especial os asiáticos, também têm se dado com ênfase em políticas ativas de comércio exterior e de desenvolvimento. Nesse contexto, é fundamental que a política econômica adote posturas ativas, em contraposição às reativas, uma vez que a intangibilidade crescente da riqueza exige a sofisticação e renovação dos instrumentos tradicionais que perderam eficácia no novo paradigma.

A dinâmica do mercado eletroeletrônico mundial vem se verificando em três grandes áreas: avanço tecnológico, desenvolvimento de novos mercados e mudanças na concorrência. Do ponto de vista tecnológico, os crescentes investimentos em P&D têm impulsionado o surgimento de novas gerações de produtos e *softwares*. Gigantes do mercado eletroeletrônico mundial investem anualmente parcelas significativas do seu faturamento em P&D<sup>5</sup>.

O mercado eletroeletrônico mundial representa um montante superior a US\$ 2 trilhões (dados referentes ao ano de 1995) e é um dos mercados que mais rapidamente tem se transformado nas últimas décadas. Enquanto no início da década de 1970, a eletrotécnica convencional representava

5 A Siemens investe em nível mundial US\$ 4,5 bilhões anualmente em atividades de P&D, o que equivale a um montante de 7% do seu faturamento.

70% deste mercado, atualmente cerca de 80% do mercado refere-se aos ramos da eletrônica e de *software*.

Entre 1970 e 1995, o mercado eletroeletrônico cresceu 7,2% ao ano, com destaque para a indústria eletrônica, que cresceu 12,7% ao ano. Com este crescimento, a indústria eletrônica passou a representar 60% do mercado total mundial, em 1995 (LACERDA, 1998).

Em termos de distribuição geográfica, o mercado eletrônico mundial está dividido da seguinte forma: a Ásia – considerando-se inclusive o Japão com 24% e a China com 5% – representa no total 36%. O North American Free Trade Agreement (NAFTA) vem em segundo lugar, com 30% do mercado mundial, e pode ser considerado o primeiro, se o considerarmos enquanto bloco econômico, com destaque para os Estados Unidos, com 28%. Em seguida, temos a Europa, que representa 26%. O restante do mercado está distribuído entre América do Sul e América Central, que detêm 3% do mercado mundial; África com 1%; e demais países asiáticos e Oceania que, juntos, perfazem 4%.

A análise histórica do desempenho do mercado eletroeletrônico mundial ao longo das últimas décadas, comparativamente ao desempenho do PIB mundial, revela o dinamismo deste setor. O crescimento do mercado eletroeletrônico tem sido praticamente o dobro do crescimento do PIB mundial, sendo que em alguns períodos ultrapassa essa relação, como ocorreu entre 1980 e 1990, quando, para um crescimento médio anual de 2,8% da economia mundial, o mercado eletroeletrônico cresceu em média 7,4% ao ano.

Assim, fica cada vez mais evidente que a dinâmica da economia mundial tem se dado especialmente nos setores de alta tecnologia, que em geral requerem altíssimos investimentos em P&D. Dessa forma, o processo de inovação, especialmente nas áreas dinâmicas, tende a restringir-se aos países centrais, onde muitas vezes observa-se a cooperação entre empresas, centros de pesquisa e universidades, no sentido de garantirem a hegemonia nas áreas dinâmicas.

### 3 O BRASIL NO PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO

Embora a internacionalização das economias, no tocante ao fluxo de comércio e investimentos, ainda seja um fenômeno preponderantemente mais forte no âmbito das economias desenvolvidas, tem sido crescente a participação dos países em desenvolvimento nesse processo.

Destaque-se, ainda, que os processos de ajuste macroeconômico e a tendencial desregulamentação, observados nos países em desenvolvimento, também aguçaram o interesse dos países detentores de capital em ampliar seus mercados em tais países.

O Brasil, que estivera ausente do mapa de investimentos externos ao longo da “década perdida” dos anos 80, entrou na rota dos investimentos diretos estrangeiros nos 90, especialmente depois da implantação do Plano Real. A queda da inflação, que era a última resistência dos investidores ao mercado brasileiro, veio consolidar o cenário receptivo às novas inversões, definido anteriormente pela abertura comercial, a redução das restrições de atuação setorial, como informática, por exemplo, e a renegociação da dívida externa.

O pano de fundo desse processo de liberalização é a crença de que o livre comércio pode proporcionar o desenvolvimento econômico com a melhora da qualidade de vida da população, proporcionados pelo crescimento econômico advindo da melhor eficiência alocativa dos fatores de produção.

O Brasil não foi exceção, embora tenha iniciado seu processo de abertura econômica mais tarde do que outros países em desenvolvimento. A abertura, intensificada a partir dos anos 90, provocou uma profunda reestruturação industrial no Brasil, com impactos diretos no emprego, embora tenha trazido benefícios para os consumidores pela maior disponibilidade de bens e serviços, melhores preços e tecnologia.

Para isso avaliar-se-ão as condições em que se deu essa abertura na economia brasileira, já que os fatores de competitividade sistêmica não foram adaptados, o que provocou um desafio exemplar para os produtores locais. Estes, ao contrário dos concorrentes internacionais, foram prejudicados com juros elevados, tributação, carência de infra-estrutura e excessiva burocracia.

Surge a necessidade da articulação e definição de uma política industrial efetiva que buscasse uma adaptação às transformações em curso na economia mundial e fomentasse internamente a busca da recuperação do atraso tecnológico. Internacionalmente, o cenário mudava com rapidez. O padrão de industrialização que era liderado pelos complexos metal-mecânico e químico nos anos 70, na década dos 80 passou a ser condicionado pelas novas tecnologias da microeletrônica, informática, telecomunicações, pela automação, pela busca de novos materiais e de energias renováveis e pela biotecnologia.

A carência de investimentos na década anterior refletia-se na precariedade dos serviços de infra-estrutura econômica, principalmente nas áreas de energia, telecomunicações, transportes e portos. A crise do Estado também se fazia repercutir na qualidade insuficiente do sistema educacional básico e na ausência de desenvolvimento de programas de treinamento profissional especializado. Essa carência, além de gerar ineficiências e custos elevados, dificultava a adaptação da força de trabalho a padrões tecnológicos mais avançados.

O livre comércio é algo presente na teoria econômica desde os

seus primórdios. David Ricardo elaborou a teoria das vantagens comparativas que apontava para os ganhos de qualidade de vida proporcionados pela otimização da alocação de recursos. A base da teoria das vantagens comparativas está em que a especialização da produção nos setores nos quais os países possuem vantagens comparativas permitiria a aceleração do desenvolvimento, beneficiando a população. A base desse argumento é, ainda atualmente, o principal fator de defesa das políticas de liberalização comercial. No entanto, isso não impediu o surgimento de algumas novas interpretações e contribuições relevantes nesse campo. Essas contribuições podem ser divididas em argumentos estáticos – associados à teoria do comércio internacional –, e dinâmicos – associados às novas teorias do crescimento (MOREIRA e CORRÊA, 1996).

As discussões a respeito da abertura da economia vão além dos argumentos pró e contra, e também englobam a questão da forma em que ela ocorre. Dentre os principais pontos, destacam-se os relativos ao *timing*, à seqüência da liberalização entre o mercado de bens e capitais e ao contexto macroeconômico. No que se refere ao *timing* da abertura, observa-se um razoável consenso de que o processo não deve ser muito rápido para não agravar o custo do ajuste, especialmente o impacto sobre o nível de emprego. Mas também defende-se que não deve ser um processo demorado a ponto de ficar vulnerável às pressões políticas<sup>6</sup>.

A questão relativa à seqüência da liberalização, envolvendo os mercados de bens e de capitais, é a que apresenta mais polêmica. A maioria dos analistas, pautando-se nas experiências do Chile e da Argentina na década de 1970, defende que a melhor seqüência envolve em primeiro lugar o mercado de bens e, posteriormente, o mercado de capitais, especialmente no que se refere às restrições sobre o fluxo de capitais externos. Para sustentação dessa tese, há tanto argumentos de ordem microeconômica, quanto macroeconômica. Os aspectos de ordem microeconômica baseiam-se no princípio de que o mercado de capitais é mais ágil e se adapta mais rapidamente do que o mercado de bens. Portanto, a liberalização simultânea criaria desigualdades, já que o mercado de capitais alocaria recursos com preços ainda elevados pelos anos de protecionismo, o que dificultaria o ajuste do mercado de bens. Outro ponto destacado é a agilidade de resposta do mercado de capitais, o que poderia ampliar os efeitos de um erro de dosagem na implementação da política econômica, complicando a tarefa.

No que toca ao ambiente macroeconômico, há consenso de que o processo de liberalização deva ocorrer em um contexto de economia estável, advinda de uma bem-sucedida política econômica que propicie a melhor alocação de recursos. Outro ponto que aparece com destaque é

<sup>6</sup> Uma análise dos argumentos pró e contra liberalização ver Moreira e Corrêa (1996).

a necessidade de que a taxa de câmbio seja desvalorizada no início do processo de abertura. Dois motivos justificam a necessidade de desvalorização da taxa cambial no início do processo de abertura: a necessidade de corrigir o viés anti-exportador característicos das economias fechadas e reequilibrar o balanço de pagamentos, posteriormente a eliminação das barreiras tarifárias e não-tarifárias e a necessidade de compensar uma usual rigidez para baixos os salários e outros preços não-comercializáveis, o que poderia comprometer a rentabilidade dos bens comercializáveis (SACHS, 1987). A estabilidade da taxa real de câmbio seria uma necessidade para evitar as crises no Balanço de Pagamentos e fomentar a expansão das exportações.

A competitividade sistêmica é um importante fator no processo de abertura e do próprio desenvolvimento dos países. Nesse ponto, destaque-se que não houve uma adaptação macroeconômica da economia brasileira que propiciasse ao produtor local um ambiente equivalente aos concorrentes internacionais. Os "fatores de competitividade sistêmica" são desfavoráveis à produção local em comparação aos importados (LACERDA, 1998).

Fatores como juros, estrutura tributária, infra-estrutura e burocracia, entre outros, estão muito aquém do que se exigiria para propiciar a base da competitividade do produtor local. E, neste caso, não há esforço, do ponto de vista microeconômico, que possa vir a compensar essa disparidade.

O processo de reestruturação se dá de forma mais intensa nos setores dinâmicos da indústria, fenômeno também observado nos países centrais, conforme abordamos anteriormente. Aqui pretendemos avaliar essas transformações no complexo eletroeletrônico brasileiro.

O chamado complexo eletroeletrônico (componentes elétricos e eletrônicos, equipamentos industriais, geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, informática, automação industrial, telecomunicações e utilidades domésticas e eletroeletrônicas) tem e assume cada vez mais uma importância expressiva na economia nacional, como ocorre no cenário internacional.

#### 4 CONCLUSÃO

As grandes transformações em curso na economia mundial implicaram uma reestruturação produtiva que representa um novo padrão de acumulação. As políticas econômicas têm procurado fazer frente aos novos desafios, que não se restringem aos países desenvolvidos. Os países em desenvolvimento têm buscado implementar modelos de inserção na nova dinâmica.

No Brasil, a abertura comercial do início da década de 1990, assim como o processo de controle da inflação representaram significativas mudanças no ambiente econômico. Mais tarde, as privatizações e o *boom* das fusões e aquisições também foram determinantes, assim como a emergência do Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul). Essa combinação de fatores e a extraordinária expansão do fluxo internacional de capitais fizeram com que o montante destinado ao Brasil crescesse de pouco mais de US\$ 1 bilhão ao ano, no início da década, para US\$ 30 bilhões recebidos na média de 1998-2000 (LACERDA, 2000). Em 2000, o Brasil foi, pelo quinto ano consecutivo, o segundo país em desenvolvimento que mais recebeu ingressos de investimentos diretos estrangeiros, logo depois da China.

A exemplo do que ocorre no cenário internacional, na economia brasileira o processo de fusões e aquisições tem crescido muito nos últimos anos, tanto envolvendo transações nacionais como internacionais. Esse é um movimento que incorporará cada vez mais setores industriais, comerciais e de serviços. As transformações da economia mundial, se somam as dificuldades competitivas específicas da economia brasileira, o que limita a capitalização e a expansão das empresas.

Aos compromissos de remessas para remuneração dos investimentos, somam-se as remessas de juros, as despesas com fretes, seguros e viagens internacionais, que pressionam o déficit da balança de serviços e seu impacto na conta de transações correntes do Balanço de Pagamentos. Essa rigidez da conta de serviços, que representa um déficit anual de cerca de US\$ 25 bilhões, é uma das questões mais importantes para o futuro da economia brasileira.

Adicionalmente, ressalte-se que a ausência de um projeto nacional articulado de desenvolvimento de longo prazo, que contemple a adequada utilização das políticas públicas como instrumento de inserção ativa no mercado globalizado, tende a ampliar os riscos da vulnerabilidade externa da economia brasileira.

No Brasil, se os anos 80 representaram a década perdida em termos de evolução do PIB per capita, os anos 90 foram a década da transição inacabada, na medida que a abertura comercial e financeira não foi conduzida de maneira a garantir o acesso dos produtos brasileiros no mercado internacional e a preservação do espaço do produtor local em relação aos importados. O resultado foi a crescente vulnerabilidade externa da economia brasileira, o que nos torna demasiadamente suscetíveis à volatilidade do mercado internacional e de suas armadilhas.

O fato é que, a despeito da globalização, os Estados nacionais têm tido um papel fundamental no destino dos países. Essa observação não se restringe a países desenvolvidos. China, Coréia do Sul e Índia são paradigmas de nações que têm se inserido de forma ativa na globalização

O Brasil, pelo potencial econômico que representa, pode desempenhar um papel mais ativo no quadro internacional. A vulnerabilidade externa deve ser enfrentada no bojo de um projeto de desenvolvimento de longo prazo, no qual a questão da inserção internacional possa gerar oportunidades.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAUMANN, Renato (Org.). *O Brasil e a economia global*. Rio de Janeiro: Campus: SOBEET, 1996.

BRAGA, José Carlos de Souza. *Temporalidade da riqueza*: teoria da dinâmica e financeirização do capitalismo. Campinas: UNICAMP – IE, 2000 (Coleção Teses).

CARTA SOBEET. São Paulo: SOBEET. Bimestral. Vários números.

CHESNAIS, François. A globalização e o curso do capitalismo de fim-de-século. *Economia e Sociedade* – UNICAMP, Campinas, n. 5, 1995.

\_\_\_\_\_. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

COUTINHO, L.; BELLUZZO, L.G. (1998). Financeirização da riqueza, inflação de ativos e decisões de gasto em economias abertas. *Economia e Sociedade* – Unicamp, Campinas, n. 11, p. 137-150, dez. 1998.

COUTINHO, L. A terceira revolução industrial e tecnológica: as grandes tendências de mudança. *Economia e Sociedade* – UNICAMP, Campinas, n. 1, p. 69-70, ago. 1992.

COUTINHO, L.; FERRAZ, J. C. (Coord.). *Estudo da competitividade da indústria brasileira*. Campinas: Papyrus: UNICAMP, 1994.

ERBER, Fabio S.; CASSIOLATO, J. E. Política industrial: teoria e prática no Brasil e na OCDE. *Revista de Economia Política*. São Paulo: Editora 34, v. 17, n. 2 (66), abr./jun. 1997.

GONÇALVES, Reinaldo. *Abre-alas*: a nova inserção do Brasil na economia mundial. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

\_\_\_\_\_. *Globalização e desnacionalização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

HIRST, P.; THOMPSON, G. *Globalização em questão*. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

LACERDA, Antônio Corrêa de. *O impacto da globalização na economia brasileira*. São Paulo: Contexto, 1998.

\_\_\_\_\_. (Org.). *(Des)emprego e globalização*: avaliação e perspectivas. São Paulo: Educ, 1998. (Cadernos PUC Economia, 7).

\_\_\_\_\_. *O Brasil na contramão?* reflexões sobre Plano Real, globalização e política econômica. São Paulo: Saraiva, 2000.

\_\_\_\_\_. (Org.). *Desnacionalização*: riscos, mitos e desafios. São Paulo: Contexto, 2000.

LAPLANE, Mariano Francisco. A reestruturação da indústria nos EUA, no Japão e na Alemanha nos anos oitenta. In: SEMINÁRIO A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL NOS ANOS 90, 1990, São Paulo. *Anais...* São Paulo, v. 2, p. 415-438, 1990. Organizado pelo Conselho Regional de Economia.

MICHALET, Charles A. *O capitalismo mundial*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

MIRANDA, J. C. Tendências atuais da reestruturação do sistema produtivo internacional. In: SUZIGAN, W. et al. *Reestruturação industrial e competitividade internacional*. São Paulo: SEADE, 1989.

MOREIRA, M. M.; CORRÊA, P. G. *Abertura comercial e indústria*: o que se pode esperar e o que se vem obtendo. Rio de Janeiro: BNDES, 1996. (Textos para Discussão, 49).

OMAN, Charles. Globalização / regionalização: o desafio para os países em desenvolvimento. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* – Funcex. Rio de Janeiro, n. 39, abr./maio/jun. 1994.

SACHS, J. Trade and exchange rate policies in growth-oriented adjustment programs. In: CORBO, V.; GOLDSTEIN, M.; KHAN, M. (Eds.). *Growth-oriented adjustment programs*. Washington, D.C.: FMI: World Bank, 1987.

WORLD INVESTMENT REPORT. Geneva: UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development. Vários números, vários anos.

**Desenvolvimento tecnológico, atividades econômicas e mercado de trabalho nos espaços regionais brasileiros** foi o segundo projeto de pesquisa e formação técnica, sob a responsabilidade da parceria DIEESE e CESIT/IE/UNICAMP, que contou com o apoio do CNPq. Iniciado em janeiro de 2000 e concluído em março de 2002, o projeto pretendeu avaliar as relações entre os processos de reordenamento da economia e do mercado de trabalho nos espaços regionais, que requerem uma análise detalhada do comportamento dos diversos setores produtivos ao longo da década de 1990. O projeto organizou-se em torno de cinco linhas de pesquisa: Linha 1 – População e mercado de trabalho; Linha 2 – Reconfiguração das atividades econômicas; Linha 3 – Atividades econômicas e mercado de trabalho; Linha 4 – Mercado e relações de trabalho; e Linha 5 – Potencialidades econômicas e políticas de emprego. O programa de trabalho atuou tanto na formação de um núcleo de meia centena de pesquisadores nas instituições parceiras, ampliando a capacidade de análise da relação entre transformações produtivas, mercado de trabalho e políticas públicas quanto na difusão dos conhecimentos gerados para dirigentes sindicais, empresários, órgãos do governo, especialistas e para a sociedade em geral. O projeto incluiu, como parte das atividades de pesquisa e divulgação do debate, a realização do Seminário Internacional "Alternativas de desenvolvimento e a questão regional" (2001), de três Seminários Regionais sobre o mesmo tema (2001 e 2002), três Oficinas Regionais (2000 e 2001) e quatro Oficinas Coordenadoras de Pesquisa e Formação Técnica (2000 e 2001), além de garantir a presença de pesquisadores vinculados ao projeto em eventos externos para a divulgação e discussão dos resultados. Todas as atividades do projeto contaram com o apoio financeiro do CNPq.