

# Emprego e Desenvolvimento Tecnológico

PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

**Emprego e Desenvolvimento Tecnológico: processos de integração regional** reúne os textos de especialistas acadêmicos, pesquisadores e sindicalistas que participaram do Seminário Internacional "Emprego e desenvolvimento tecnológico no Mercosul", realizado em Florianópolis, Santa Catarina, Brasil, em setembro de 1998. A coletânea contempla, além da Apresentação (pelo DIEESE) e a Introdução, 18 artigos de autores da CEPAL (Chile); El Colegio de México e Academia Mexicana de la Investigación Científica (México); NALEDI/COSATU (África do Sul); Università degli Studi di Roma "La Sapienza" e CGIL (Itália); Employment Studies Unit, da University of Hertfordshire, e Centre for Comparative Labour Studies, da University of Warwick (Inglaterra); ETUI (Bélgica); CADEP e ORIT (Paraguai); CGT e CTA (Argentina); PIT/CNT (Uruguai); USP, UNICAMP, FECAMP, PUC-SP, SEADE, DESER, INSPIR, CUT, Força Sindical, CGT e DIEESE (Brasil).

Trata-se do terceiro livro editado no âmbito do programa "Emprego e desenvolvimento tecnológico: projeto de pesquisa e formação técnica DIEESE/CESIT", iniciado em 1997, com o apoio financeiro do CNPq. O dilema do emprego e as respostas a serem construídas pelo movimento sindical e a sociedade civil frente aos desafios colocados pela globalização e pela integração regional na América, na Europa e na África são amplamente discutidos nessa obra.



APOIO:



ISBN 85-87326-05-8

ISBN 85-87326-02-3



9 788587 326058

9 788587 326027



Emprego e Desenvolvimento Tecnológico

PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

# Emprego e Desenvolvimento Tecnológico

PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

ORGANIZAÇÃO





**Emprego e Desenvolvimento**

**Tecnológico: processos de**

**integração regional** é o terceiro livro, resultado da parceria entre DIEESE e CESIT, voltada para o programa "Emprego e desenvolvimento tecnológico: projeto de pesquisa e formação técnica", com o apoio do CNPq. Ao todo, estão programadas quatro publicações. Esta coletânea, organizada pelo DIEESE, foi elaborada a partir dos textos dos expositores e debatedores, apresentados no Seminário Internacional "Emprego e desenvolvimento tecnológico no Mercosul", realizado nos dias 29 e 30 de setembro de 1998, em Florianópolis, Santa Catarina, Brasil. Nesse seminário, participaram das sessões convidados internacionais e nacionais – acadêmicos, pesquisadores, sindicalistas, assessores e consultores – de diversas organizações do mundo do trabalho no México, Chile, Argentina, Uruguai, Paraguai, Itália, Inglaterra, África do Sul e Brasil. O livro encontra-se dividido em quatro partes:

- I. Mercosul: aspectos econômicos e políticos da América Latina;
- II. Processos de integração regional na América, Europa e África: emprego e relações de trabalho;
- III. Mercosul e a questão do (des)emprego;
- IV. Mercosul: os sindicatos e as novas relações de trabalho.

Os artigos aqui reunidos abordam de forma crítica os processos de integração regional em curso naqueles continentes e seus impactos sobre o emprego, as relações de trabalho, as negociações coletivas e as políticas públicas de emprego e renda. Embora o foco seja o Mercosul, impossível seria pensá-lo isoladamente dos blocos econômicos mais importantes, como ALCA, NAFTA, União Européia, Sudeste Asiático, e de outros menos conhecidos, como Comunidade Andina, CARICOM, MCCA e SADC.

**EMPREGO E DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO:  
PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL**

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

**Coordenação**

Antonio Prado – *Coordenador geral do projeto* (DIEESE); Ana Yara Paulino – *Coordenadora executiva* (DIEESE); Márcio Pochmann, Claudio Salvadori Dedecca e Marco Antonio de Oliveira – *Coordenadores* 1997-99 (CESIT); Paulo Eduardo de Andrade Baltar e Jorge Eduardo Levi Mattoso – *Coordenadores* 1999-2000 (CESIT)

**Publicação**

Ana Yara Paulino, Paulo Gusmão e Ana Cristina Arantes Nasser – *Equipe técnica responsável*; Juliana d'Ávila, Cláudia Garcia Magalhães, Álvaro Penachioni, Maria de Fátima de Andrade, Célia Regina Congilio Borges, Ely Roberto de Souza Pereira, Aurea dos Santos – *Equipe de apoio*



**DIEESE**

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

**Diretoria sindical executiva**

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

**Direção técnica geral**

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

**DIEESE – Escritório Nacional**

Rua Ministro Godói, 310 – 05001-900 São Paulo – SP – Brasil  
Telefone: (011)3672-8666 – Fax: (011)3872-3218 – 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)**

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

**CESIT/IE/UNICAMP**

Caixa Postal 6135 – 13083-970 Campinas – SP – Brasil  
Telefone: (019)289-1565 – Fax: (019)289-1512 – E-mail: [cesit@eco.unicamp.br](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:  
PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL**



(ORGANIZADOR)

Antonio Prado / Wilson Cano / Francisco Zapata  
Armando Di Filippo / Rolando Franco / Mario Tiberi / Al Rainnie  
Ravi Naidoo / Kjeld Jakobsen / Sedi Hirano / Valter Bianchini  
Arnoldo Anacleto Campos / Maria Silvia Portella de Castro  
Gladys Casaccia / Sérgio Eduardo Arbulu Mendonça  
Marise Borém Pimenta Hoffmann / Francisco Gutiérrez  
Ruth Coelho Monteiro / Alberto Piccinini / Victor Baez  
Alvaro Padrón / Valdir Vicente de Barros

SÃO PAULO  
1999

### APOIO PARA PUBLICAÇÃO

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

### Tiragem

3.500 exemplares

### Capa

Marco Vogt

### Projeto e produção gráfica

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

### Impressão e acabamento

Editora Parma Ltda.

Emprego e desenvolvimento tecnológico: processos de integração regional  
organizado pelo DIEESE – São Paulo : DIEESE; 1999.

379 p. – (Seminários internacional e regionais emprego e desenvolvi-  
mento tecnológico, n. 3)

ISBN 85-87326-05 - 8

1. Emprego - Desemprego. 2. Desenvolvimento tecnológico. 3. Políticas  
públicas de emprego. 4. Globalização. 5. Sindicalismo. 6. Mercosul.  
7. União Européia. 8. Nafta. 9. Alca. I. DIEESE. II. Série.

CDU 338.4:331.875

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

## SUMÁRIO

**Apresentação** ..... 9

### Introdução

A controvérsia da crise do fordismo e a transição pós-fordista: algumas reflexões  
sobre o caso brasileiro

*Antonio Prado* ..... 15

### PARTE I

#### **Mercosul: aspectos econômicos e políticos da América Latina**

O cerco da globalização financeira e da dependência econômica

*Wilson Cano* ..... 31

Estado-nação, livre comércio e integração econômica na América Latina

*Francisco Zapata* ..... 47

### PARTE II

#### **Processos de integração regional na América, Europa e África: emprego e relações de trabalho**

Processos de integração regional na Europa e América:  
emprego e relações de trabalho

*Armando Di Filippo e Rolando Franco* ..... 67

Velhas e novas características dos processos de internacionalização:  
o caso da União Européia

*Mario Tiberi* ..... 101



Trabalhadores, globalização e “triadização”: o caso da União Européia <i>Al Rainnie</i> .....	143
A globalização neoliberal e seu impacto no emprego e desenvolvimento tecnológico: construindo uma resposta do movimento sindical <i>Ravi Naidoo</i> .....	173
ALCA, um acordo inaceitável <i>Kjeld Jakobsen</i> .....	195
Terceira Revolução Industrial e desemprego tecnológico <i>Sedi Hirano</i> .....	207

### **PARTE III**

#### **Mercosul e a questão do (des)emprego**

Mercosul e a questão do desemprego no meio rural <i>Valter Bianchini e Arnaldo Anacleto Campos</i> .....	221
Efeitos da globalização e da formação de blocos regionais sobre o mercado de trabalho: os casos do Mercosul e do NAFTA <i>Maria Silvia Portella de Castro</i> .....	237
Emprego e reconversão produtiva no Paraguai: velhos e novos desafios no cenário do Mercosul <i>Gladys Casaccia</i> .....	263
Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED: inovações metodológicas <i>Sérgio Eduardo Arbulu Mendonça e Marise Borém Pimenta Hoffmann</i> .....	279

### **PARTE IV**

#### **Mercosul: sindicatos e novas relações de trabalho**

Globalização: tecnologia, crescimento e exclusão <i>Francisco Gutiérrez</i> .....	309
Trabalhadores e Mercosul: breve análise dos processos de integração na América Latina <i>Ruth Coelho Monteiro</i> .....	319
Novo sindicalismo argentino e Mercosul <i>Alberto Piccinini</i> .....	331
O movimento sindical e os processos de integração e abertura comercial <i>Victor Baez</i> .....	341
O sindicalismo latino-americano e os processos de integração regional do Cone Sul <i>Alvaro Padrón</i> .....	349
A ação sindical no Mercosul <i>Valdir Vicente de Barros</i> .....	363

## **APRESENTAÇÃO**

**Emprego e desenvolvimento tecnológico: processos de integração regional** é o terceiro livro editado pelo programa "Emprego e desenvolvimento tecnológico: projeto de pesquisa e formação técnica DIEESE/CESIT", que conta com o apoio financeiro do CNPq. A publicação reúne 18 artigos, além desta apresentação e da introdução, intitulada "A controvérsia da crise do fordismo e a transição pós-fordista: algumas reflexões sobre o caso brasileiro".

Os textos abordam de forma crítica os processos de integração regional em curso naqueles continentes e seus impactos sobre o emprego, as relações de trabalho, as negociações coletivas e as políticas públicas de emprego e renda. Embora o foco seja o Mercosul, impossível seria pensá-lo isoladamente dos blocos econômicos mais importantes, como ALCA, NAFTA, União Européia, Sudeste Asiático, e de outros menos conhecidos, como Comunidade Andina, Comunidade do Caribe (CARICOM), Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) e Comunidade para o Desenvolvimento do Sul da África (SADC).

Esta coletânea, organizada pelo DIEESE, traz as contribuições dos expositores internacionais e nacionais, apresentadas durante o Seminário Internacional "Emprego e desenvolvimento tecnológico no Mercosul", realizado nos dias 29 e 30 de setembro de 1998, em Florianópolis, no Estado de Santa Catarina, Brasil. Como a cidade de Florianópolis é considerada a "capital do Mercosul", o encontro poderia resultar em mais um instrumento de estímulo a iniciativas de criação de fóruns regionais.

Nesse seminário, estiveram presentes professores universitários, pesquisadores e sindicalistas que trataram dos processos de integração



regional da América, Europa e África. Os autores pertenciam a importantes organizações do mundo do trabalho, tais como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) – Chile; El Colegio de México e Academia Mexicana de la Investigación Científica – México; National Labour and Economic Development Institute, ligado ao Congress of South African Trade Unions (NALEDI/COSATU) – África do Sul; Università degli Studi di Roma “La Sapienza” e grupo de trabalho de formação econômica de base do quadro sindical da Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) – Itália; Employment Studies Unit, da University of Hertfordshire, e Centre for Comparative Labour Studies, da University of Warwick – Inglaterra; European Trade Union Institute (ETUI) – Bélgica; Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP) e Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT) – Paraguai; Confederación General de Trabajadores (CGT) e Central de los Trabajadores Argentinos (CTA) – Argentina; Plenario Intersindical de Trabajadores/ Convención Nacional de Trabajadores (PIT/CNT) – Uruguai; Universidade de São Paulo (USP), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Fundação Economia de Campinas (FECAMP), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais (DESER), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Força Sindical, Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), Instituto Sindical Interamericano pela Igualdade Racial (INSPIR), Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) e DIEESE – Brasil.

Os textos encontram-se organizados em quatro partes, que correspondem às sessões do seminário:

- I. Mercosul: aspectos econômicos e políticos da América Latina;
- II. Processos de integração regional na América, Europa e África: emprego e relações de trabalho;
- III. Mercosul e a questão do (des)emprego;
- IV. Mercosul: os sindicatos e as novas relações de trabalho.

A primeira parte conta com dois artigos instigantes, de autoria de professores renomados: ambos, cada um a seu modo, o primeiro em uma severa e indignada crítica política e econômica, e o segundo, a partir da análise detalhada da conjuntura, discutiram os rumos dos países da América Latina frente à globalização, e de como os Estados-nacionais vêm vivenciando e enfrentando (ou não) a dependência e/ou integração econômica.

A segunda parte abrange as situações díspares no Ocidente comum – América, Europa e África – com os processos de integração regional em curso e os ainda emergentes. Conservou-se aqui a ordem das apresentações orais no seminário. As Américas são o ponto de partida e de chegada dessa reflexão sobre os processos de integração regional: Mercosul, NAFTA

e ALCA, entre outros, são esmiuçados quanto a objetivos, implicações, intervenções possíveis para mudança de curso e inclusão de cláusulas sociais. Em seguida, discute-se a União Européia, ora através de um panorama histórico abrangente desde suas origens, “lições”, perspectivas, ora, via uma análise ácida, muitas vezes irônica, denunciando as profundas desigualdades existentes no interior da tão rica e democrática Europa. Mas o conhecimento de uma realidade nova e desafiadora vem pela voz da África do Sul, recém-saída do regime do *apartheid*, que está consolidando sua libertação e se reconstruindo dia-a-dia, com o movimento sindical e as comunidades, comprometida com a luta contra a miséria crônica do continente. A parte II termina com uma consideração crítica sobre esse conjunto de contribuições.

A terceira parte do livro enfoca com coragem e seriedade as peculiaridades e disparidades do mercado de trabalho nas áreas das Américas, da ALCA e do Mercosul: ao lado de dados informativos sobre as realidades urbana e rural inter-relacionadas, a reflexão se aprofunda nos conceitos de emprego e desemprego, socialmente construídos – tanto no movimento de tornar visível como no de ocultar –, nos critérios de comparabilidade internacional e na(s) metodologia(s) da coleta desses dados que contribui(em) com a manutenção do *status quo* ou naquela(s) que ousa(m) desvendar mais e incomoda(m) e o questiona(m).

A quarta parte é composta unicamente das intervenções dos representantes sindicais dos países do Mercosul – Argentina, Paraguai, Uruguai e Brasil –, privilegiando o debate entre diferentes concepções de objetivos e de estratégias e, conseqüentemente, diversos atores sociais: trabalhadores, desempregados, movimentos sociais, movimento sindical (nacional, regional e internacional). As questões e o rumo do debate couberam ao público participante do seminário e, agora, ao público-leitor.

Os coordenadores de sessão e debatedores tiveram acesso aos textos com antecedência, o que permitiu que formulassem suas intervenções em condições favoráveis. Durante o seminário, a tradução simultânea possibilitou a comunicação entre os presentes.

O apoio local do Escritório Regional do DIEESE em Santa Catarina, em harmonia com a coordenação geral do Escritório Nacional do DIEESE, foi fundamental para o sucesso do seminário.

Todos os textos em língua estrangeira – espanhol, inglês e italiano – foram traduzidos para o português, contando com recursos parciais do CNPq. Alguns pesquisadores-bolsistas do DIEESE-EN ocuparam-se com a organização da coletânea, a preparação dos originais, a revisão técnica dos textos e, principalmente, a revisão da tradução. Inseriram-se algumas notas do editor para as soluções de tradução ainda consideradas insatisfatórias e

para informações adicionais que permitissem a melhor compreensão dos artigos.

Esse conjunto de contribuições constitui um desafio para cada um de nós. Ao mesmo tempo que informam, mobilizam-nos para a reflexão e tomada de ação política. Os processos de integração regional estão evoluindo: em que direção? É naquela que as sociedades democráticas e o movimento sindical almejam? A "inevitabilidade" neoliberal foi profundamente questionada. Em todos os artigos dessa coletânea, os atores históricos "de carne e osso" são depositários da esperança e chamados a assumir sua missão histórica: os trabalhadores, o movimento sindical, a sociedade civil organizada.

Na última quadra do século XX, a globalização econômica e a internacionalização dos fluxos financeiros e comerciais, sob a primazia do mercado, mas conduzida pelo pulso firme das corporações transnacionais, fez-se acompanhar por desemprego elevado, exclusão social e alargamento do abismo entre ricos e pobres (os países e as pessoas). Superar esses desequilíbrios é condição essencial para os sujeitos sociais de nações tão diferentes e tão semelhantes construir um mundo com maior justiça social e distribuição da riqueza, hoje apropriada por poucos. Esse é o desafio principal a ser enfrentado, e vencido, no século XXI. Esse é, também, o dilema dos processos de integração regional na América, na Europa e na África.

DIEESE

## INTRODUÇÃO



## **A controvérsia da crise do fordismo e a transição pós-fordista: algumas reflexões sobre o caso brasileiro**

Antonio Prado\*

### **RESUMO**

O fim de um longo período de prosperidade, que apresentava promessas tão generosas em relação às possibilidades de o capitalismo resolver suas mazelas sociais e interromper uma imane lógica de gerar continuamente um exército industrial de reserva através do progresso técnico, é sempre um fenômeno que gera um certo grau de perplexidade e mal-estar. Foi assim com a "idade do ouro" do capitalismo contemporâneo, inaugurada no pós-II Guerra Mundial. Neste texto, apresenta-se a trajetória da constituição do padrão de acumulação fordista/keynesiano e os fundamentos dessa prosperidade, seu esgotamento e a transição pós-fordista, delineando-se sua lógica básica, a partir de um esquema de análise sugerido pela leitura da escola da regulação e de algumas considerações críticas a essa abordagem.

---

\* Economista, mestre pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), professor do Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), coordenador de produção técnica do DIEESE e coordenador geral do projeto "Emprego e desenvolvimento tecnológico: projeto de pesquisa e formação técnica DIEESE/CESIT", que conta com o apoio do CNPq.

## 1 O PADRÃO DE ACUMULAÇÃO FORDISTA/KEYNESIANO

O que se prenunciava como uma grande crise de reconversão da economia de guerra para uma economia de paz, tanto na Europa destruída pela conflagração em seu território, como nos Estados Unidos, que teria que reverter sua indústria para a volta à normalidade, acabou não se realizando. Pelo contrário, desde o interregno da I Guerra Mundial do século XX até a depressão iniciada em 1929, não se via um período de prosperidade tão vigoroso e sustentado. Uma prosperidade tão prolongada que chegou a estimular a ilusão de que o capitalismo teria superado suas crises recorrentes e entrado em um permanente estado de crescimento (*steady state*). O pleno emprego, o bem-estar social e o planejamento foram valores revigorados na nova ordem, e firmados como objetivos das políticas econômicas e sociais, aparecendo nos grandes documentos do período, como a Declaração Universal dos Direitos do Homem e nos programas dos partidos social-democratas e trabalhistas, forças políticas que se tornaram hegemônicas naquela época.

Esses “anos gloriosos”, que brilharam do imediato pós-II Guerra Mundial até meados dos anos 1970, foram resultado de uma deliberada construção social que reuniu elementos que vinham sendo gestados desde a última década do século XIX até os anos 20 do século XX. Constituiu-se um padrão de acumulação de capital, aqui denominado de padrão de acumulação fordista/keynesiano (modelo de desenvolvimento fordista, para a escola francesa da regulação), que estabeleceu um ciclo virtuoso de crescimento econômico e de distribuição da renda (Lipietz, 1988). Esse padrão de acumulação realizou uma articulação entre dimensões produtivas, econômicas e políticas, que operavam de forma funcional na reposição das condições de crescimento, realimentando esse processo continuamente e corrigindo as distorções distributivas geradas pela dinâmica do mercado. Sua fonte básica de geração de excedente econômico pode ser atribuída ao crescimento sustentado da produtividade industrial, resultado do modelo de organização de trabalho fordista, que se difundia por todo o sistema produtivo, como um novo paradigma produtivo.

Esse modelo de organização do trabalho reunia, sob o objetivo da produção em massa de produtos homogêneos (Clarke, 1991), as técnicas produtivas desenvolvidas por Henry Ford, no início do século, para a massificação de seu modelo T (Arienti, 1997). Seu sistema de máquinas dedicadas a tarefas especializadas e simples, que poderiam ser operadas por trabalhadores com baixa qualificação egressos do campo (*the farm boys*), sistemas complexos de máquinas integradas, que realizavam múltiplas operações sem a intervenção direta e imediata dos operadores

(máquinas *transfer*), que constituíam o núcleo da tecnologia da automação rígida ou automação Detroit, desenhada para a produção de grandes lotes padronizados (Moraes Neto e Carvalho, 1997). A própria padronização de peças e componentes veio a se tornar um elemento fundamental na estruturação do novo padrão produtivo, pois resolvia um problema essencial da montagem dos produtos existente até então, que era o intercâmbio de componentes (Ferro, 1984), que, na ausência daquele atributo, exigia a utilização de artesãos altamente qualificados para o ajuste da montagem. Solucionado esse problema tecnológico, o passo para a criação da linha de produção fordista, que para muitos é símbolo desse modelo de produção, era uma consequência lógica. A partir dessa inovação, foi possível intensificar em muito o ritmo de trabalho, por meio da imposição dos tempos de operação e, ao mesmo tempo, através de um aprofundamento da divisão técnica do trabalho, “desqualificar” os trabalhadores da montagem e, portanto, reduzir seus salários.

A difusão da administração científica taylorista também integra esse modelo de organização do trabalho e contribui para a solução de problemas de geração de produtividade em áreas produtivas onde a lógica do sistema de Ford não pode ser empregada. Enquanto a lógica da linha de produção é a do tempo imposto de trabalho, estabelecido pela cadência das esteiras de transferência, a que predomina na administração taylorista é a do tempo alocado. Nesse caso, que é mais geral e abrangente, o estudo detalhado dos processos produtivos e sua máxima racionalização permitem atribuir tempos ótimos à realização das tarefas. Dessa forma, através da análise dos tempos e movimentos dos trabalhadores e dos instrumentos de trabalho, pode-se intensificar o ritmo deste, a partir da identificação de meios mais eficientes de realizar uma determinada tarefa.

Taylor propunha um conjunto de princípios que seriam determinantes para alcançar esses objetivos (Vargas, 1997). Assim, na sua visão, deveria ocorrer uma clara separação entre o trabalho de concepção e gerência do processo produtivo e de sua operação. O trabalho intelectual deveria comandar o processo e, o manual, operá-lo. Pensar era tarefa reservada aos gerentes; aos trabalhadores cabia o papel de autômatos vivos, máquinas humanas de produzir. Cada tarefa deveria ser detalhadamente descrita e comunicada aos trabalhadores no início da jornada, para que as decisões fossem mínimas durante o desenvolvimento do trabalho. O recrutamento de pessoal deveria ser conduzido sempre através da maior adequação das características físicas e cognitivas dos trabalhadores às tarefas específicas a serem realizadas. Chegava-se ao ponto de estudar operações que poderiam ser realizadas por pessoas cegas e com outras deficiências. Não importava a lealdade, tão em voga nos manuais de gerência dos dias atuais, mas a estrita capacitação para a atividade-fim.



Tanto o sistema produtivo concebido por Ford como a lógica da administração científica tornaram-se instrumentos básicos do chamado modelo de organização de trabalho fordista. A sua difusão pela indústria manufatureira permitiu durante anos o crescimento das taxas de produtividade e a queda dos custos de produção dos bens que constituíam o padrão de consumo emergente no pós-guerra: automóveis, geladeiras, fogões, máquinas de lavar, aspiradores de pó, televisões, rádios etc. Os símbolos das famílias afluentes, imersas na cultura consumista norte-americana.

O modelo de organização do trabalho orientado para a produção em massa de produtos homogêneos requeria uma outra dimensão do padrão de acumulação: aquela que permitiria realizar essa produção através do consumo em massa. A geração da cultura consumista não foi um fenômeno desprezível, sendo empreendida com muita pré-meditação desde o início do século através da criação da chamada insatisfação controlada, durante a difusão do evangelho do consumo nos Estados Unidos (Rifkin, 1995). Transformar uma cultura protestante orientada para as virtudes da parcimônia em direção ao consumismo exigiu muito esforço de *marketing* e novas justificativas morais. Mas, certamente, manter a insatisfação controlada exigia atendê-la em algum nível. O regime de acumulação do padrão de acumulação fordista/keynesiano opera os mecanismos econômicos dessa conexão da produção e consumo em massa.

As taxas de crescimento da produtividade geradas pela difusão do novo paradigma produtivo são parcialmente incorporadas tanto aos salários quanto aos preços dos produtos, reduzindo estes últimos. Esses fatores implicam crescimento dos rendimentos reais dos assalariados, que amplia o consumo agregado da economia de forma sustentada. Esse estímulo ao consumo permite a realização da produção e dos lucros e, por sua vez, amplia os investimentos. O próprio processo de difusão das inovações de processos e produtos abre novas fronteiras de acumulação. Por um lado, o crescimento dos investimentos exerce seus efeitos multiplicadores sobre a renda nacional e o emprego e também realimenta o crescimento da produtividade com a incorporação das novas tecnologias disponíveis. Tanto o crescimento da renda e do emprego permitem uma nova rodada de crescimento do consumo como o aumento da produtividade é novamente repassado para salários e preços, reiniciando o ciclo virtuoso de ampliação do consumo, da produção, dos investimentos, da renda e do emprego.

Mas essa integração de consumo e produção em massa não é um processo mecânico e determinado exclusivamente nos âmbitos econômico e produtivo. Se, por um lado, a incorporação dos ganhos de produtividade aos preços está determinada por um padrão de concorrência inter-capitalista via preços, possibilitada pelas inovações de processos, sua

incorporação aos salários ocorre através do conflito social, mediado pelas contradições no emergente período da Guerra Fria.

Na visão da escola da regulação, um terceiro elemento do padrão de acumulação é vital nesse processo: o modo de regulação do padrão de acumulação fordista/keynesiano. Esse modo de regulação definiria o papel do Estado e de outras instituições de regulação, notadamente os sindicatos. O padrão de intervenção do Estado é distinto entre os vários países, mas pode ser classificado em dois grandes tipos (Standing, 1991): o keynesianismo de mercado, típico do caso norte-americano, em que o planejamento da economia ocorre de forma menos direta através da utilização do poder de compra do setor público, deixando predominar as forças de mercado nas principais decisões de investimentos; e o keynesianismo social, típico do caso europeu, em que o padrão de intervenção do Estado inclui diretamente o planejamento "indicativo" da economia e um processo mais amplo de estatização de setores produtivos estratégicos e de serviços públicos.

São duas as questões cruciais a serem tratadas nesse modo de regulação keynesiano: a construção do Welfare State e a criação de uma rede de segurança para o mundo do trabalho, que constituem o chamado pacto fordista. Para os regulacionistas, o pacto fordista (Lipietz, 1988) é um acordo social que atenua o conflito social e abre caminho para a adoção plena do modelo de organização de trabalho fordista. Os trabalhadores abririam mão de uma resistência aberta à desumanização do trabalho, provocada pelo fordismo/taylorismo, e, em troca, receberiam compensações tanto no que se refere aos salários diretos como ao salário social. Por sua vez, os empresários teriam a proteção de seus mercados e a realização de políticas econômicas anti-cíclicas que sustentariam, através do gasto público e de políticas monetárias expansionistas, o crescimento da demanda agregada.

A rede de proteção ao mundo do trabalho incluiria, em sua lógica, cinco aspectos relevantes (Standing, 1991): a segurança no emprego, que garantiria ao trabalhador emprego de longa duração, de jornadas plenas e regulares; a segurança no mercado de trabalho, que asseguraria o pleno emprego e a existência apenas de desemprego friccional, coberto por um seguro-desemprego adequado; a segurança na renda, através de salário fixo e crescente, em termos reais, devido à incorporação dos ganhos de produtividade; a segurança de contratação, por meio do instrumento abrangente do contrato coletivo de trabalho; e a segurança de organização dos trabalhadores, via ampliação da liberdade sindical, inclusive com organização no local de trabalho e direito ao acompanhamento e controle do ritmo de trabalho. Essa rede de segurança iria constituir o típico emprego fordista.

O Welfare State, em suas várias modalidades (Andersen, 1991), permitiria, além de um expressivo aumento do emprego no setor público, a realização de políticas que aumentariam o salário social, através da constituição de serviços de saúde universais em alguns países, e corporativistas em outros, educação gratuita, transportes subsidiados, creches, assistência à velhice, programas amplos de seguro-desemprego (nos países nórdicos, com aspectos “desmercadorizantes” da força de trabalho), políticas de salário mínimo com padrões elevados e programas de aposentadorias e pensões, entre outros. Esses programas tornaram-se viáveis através de uma tributação progressiva sobre a renda e, em última instância, atuavam como um mecanismo de transferência de renda para os assalariados, via Estado, que permitiu, associada aos aumentos reais de salários com incorporação dos ganhos de produtividade, uma elevação contínua do padrão de vida e do bem-estar nos países europeus e nos Estados Unidos, por quase trinta anos, que mereceram a denominação de “30 anos gloriosos”.

## 2 A CRISE DO FORDISMO

No final da década de 60, começaram a surgir os primeiros sinais de esgotamento desses anos de prosperidade. A taxa de crescimento da produtividade desacelerou-se, o crescimento econômico tornou-se mais lento e os déficits públicos avolumaram-se. A “idade de ouro” do capitalismo contemporâneo perdia seu brilho. Em 1971, o padrão dólar-ouro, criado a partir dos acordos de Bretton Woods, foi rompido, inaugurando um período de profundas instabilidades no capitalismo ocidental (Coutinho e Belluzzo, 1982). Em 1973, o primeiro choque do petróleo afetaria dramaticamente a estrutura de custos da indústria fordista, intensiva em energia e matérias-primas.

A escola da regulação propõe, como razões internas para esse esgotamento do padrão de acumulação fordista, aquelas associadas à queda da produtividade do sistema industrial. Se, por um lado, as taxas crescentes de produtividade gerariam os excedentes necessários para o processo de crescimento com distribuição de renda e bem-estar social, sua queda retiraria a substância econômica para sua continuidade. No entanto, para os regulacionistas, a seqüência dos acontecimentos está fundada no crescimento da resistência dos trabalhadores ao modelo degradante e alienador de organização do trabalho fordista. Na sua visão (Lipietz, 1988, cap. 2), esse aumento da resistência, que tem como momento emblemático as revoltas de 1968, manifestar-se-ia através da ampliação do conflito sindical, com paralisações e greves por toda a indústria. Ao mesmo tempo que resistiam ao padrão produtivo, tinham força política

suficiente para exigir a continuidade da rede de segurança ao mundo do trabalho. Dessa forma, os empresários eram pressionados a repassar ganhos de produtividade, já não mais existentes, para os salários, provocando um processo de esmagamento dos lucros (*profit squeeze*), que viria a desestimular a manutenção das taxas de investimentos privados. Por outro lado, a utilização do gasto público, como meio de compensar a queda dos investimentos privados, resultaria numa trajetória explosiva das contas públicas.

Essa explicação regulacionista da crise dos anos 70 repousa excessivamente sobre a resistência operária ao fordismo. Mesmo que ela tenha tido alguma importância no desenrolar da crise, parece que lhe atribuir um papel protagonista reduz de forma demasiada a questão. Há que se considerar que a queda da produtividade foi um fenômeno global no Ocidente desenvolvido, afetando toda a indústria fordista, e não é razoável imaginar que o movimento operário tenha manifestado o seu poder de forma homogênea, em todos os países atingidos por ela.

Seria adequado desenvolver outra hipótese explicativa, sem abandonar plenamente o marco de referência regulacionista, para a queda da produtividade do sistema industrial (Prado, 1996). Deve-se considerar que, no início dos anos 60, mais de uma década de crescimento havia ocorrido, com um considerável aumento do padrão de vida dos assalariados. O mercado de produtos típicos do fordismo já estava saturado, com ampliação de domicílios com automóveis, geladeiras e todas as outras facilidades do padrão de consumo da época. Isso conduziu a uma mudança no padrão de concorrência, que antes predominava, via preços, para outra, através da diferenciação de produtos, pois, tanto as inovações de processos já encontravam sua fronteira tecnológica como o empresariado buscava uma forma de ampliar a taxa de reposição dos produtos, para ocupar sua capacidade instalada que crescia acima da demanda, conforme os padrões de uma indústria oligopolizada.

Essa mudança no padrão de concorrência predominante apresentaria um problema de adequação com a base técnica do sistema industrial. A automação rígida que caracterizava o modelo produtivo fordista estava orientada para a produção de grandes lotes de produtos homogêneos, enquanto a nova lógica de concorrência intercapitalista, via diferenciação de produtos, exigiria uma estrutura produtiva mais flexível, devido ao lançamento de modelos com diferenciações estéticas e funcionais. No entanto, tal sistema produtivo não estava disponível e, dessa forma, a solução possível foi produzir lotes menores de produtos diferenciados com uma tecnologia de produção em massa, não se atingindo os pontos ótimos de produção e elevando-se de forma indesejável os estoques intermediários e de produtos finais. Assim, a produtividade cairia e os custos de



produção se elevariam consideravelmente, o que explica, de uma outra forma, também a queda dos lucros. Essa explicação não exclui a contribuição da resistência sindical à queda da produtividade, apenas desloca o seu foco.

Esses fatos são agravados pelo contexto internacional. O colapso dos acordos de Bretton Woods, com o fim do padrão dólar-ouro, romperia a estabilidade e a previsibilidade dos contratos, devido à flutuação do câmbio (Furtado, 1999; Rolfe e Burtle, 1981, cap. 8-9). Ao mesmo tempo, essa flutuação cambial tornaria necessária a ampliação das reservas das empresas em moedas conversíveis, ou títulos atrelados a essas moedas, para realizar operações de *hedge* (proteção) cambial, desviando parte dos recursos da acumulação produtiva para a acumulação financeira. A partir de 1973, com o primeiro choque do petróleo, mais um elemento de estabilidade contratual se romperia com o aumento dos preços da matriz energética, como das matérias-primas (*commodities*) em geral. A partir daí, as empresas procurariam mudar a sua estratégia internacional, buscando globalizar a produção, na tentativa de reduzir seus custos e pressionar a abertura comercial das economias ocidentais. Evidentemente, essa lógica comercial exigiria também uma liberalização dos fluxos de capitais, mais ainda porque era necessário reciclar os “petrodólares” acumulados pelos países árabes, o que era muito conveniente para ajudar a financiar os déficits públicos crescentes no Ocidente. Um novo elemento de instabilidade surgiria, então: a flutuação das taxas de juro em busca desses capitais errantes, que começavam a se acumular no chamado “euromercado”.

Essa instabilidade econômica agravaria ainda mais a questão produtiva, pois o modelo de produção era adequado a um mercado de crescimento estável, puxado pela oferta, e não pela demanda dos produtos. Acumular estoques imensos, para depois entregá-los, nos momentos previstos nos contratos, tornou-se uma lógica cada vez mais anti-econômica, devido ao aumento dos juros e riscos cambiais que afetavam os custos de produção.

### 3 A TRANSIÇÃO PÓS-FORDISTA

A partir de meados dos anos 70, começariam a surgir algumas soluções dos problemas apresentados. A inadequação da base técnica a um padrão de concorrência via diferenciação de produtos passaria a ser resolvida através da adoção de um novo modelo de organização do trabalho, que já apresentava resultados bastante palpáveis no Japão.

As necessidades específicas do Japão do pós-guerra, caracterizado por ser um país de recursos naturais extremamente limitados, com sua

estrutura produtiva destruída pelos massivos bombardeios, tanto a material como humana, conduziu-o a realizar uma escolha de operar com padrões produtivos mais flexíveis. As fábricas existentes deviam atender a uma demanda variada e, portanto, os padrões de produção em massa de produtos homogêneos, conforme a lógica fordista, não podiam ser utilizados. O próprio fato de esse padrão produtivo implicar a formação gigantesca de estoques intermediários e de produtos finais constituía um obstáculo a mais em um momento generalizado de escassez.

O primeiro passo japonês, adotado por Ohno, foi encontrar formas de reduzir dramaticamente os desperdícios no processo produtivo e pensá-lo ao avesso (Coriat, 1994, cap. 1-2) da lógica fordista. A demanda variada deveria conduzir a lógica produtiva e, portanto, a organização da produção atender aos pedidos feitos pelos clientes, e não o contrário, como era típico da lógica de produção fordista (Prado, 1989). O sistema *just in time/kanban* foi criado com esse objetivo: produzir na hora certa, a partir da demanda certa, de forma a acumular o mínimo possível de estoques nas empresas. Mesmo os programas de qualidade total invertiam o procedimento de realizar os controles de qualidade ao final de uma seqüência completa de operações, os quais implicam ou em muitas horas de retrabalho ou na perda dos materiais processados, devido a erros de especificações, não mais passíveis de correção. O princípio de estoques zero, tempos de retrabalho zero, tempos de *set-up* zero, porosidades zero e assim por diante constituíam, ao mesmo tempo, formas de utilizar mais intensamente os recursos disponíveis e de ampliar a flexibilidade do processo produtivo. A produção enxuta japonesa é fruto de uma nação arrasada pela guerra, operando para atender às suas necessidades mais imediatas e não de uma estratégia empresarial agressiva em direção à ocupação de mercados mundiais.

Mas as nações fazem suas escolhas e, muitas vezes, a sorte lhes acompanha. O Japão já caminhava, há muito, pela estrada da produção em massa flexível, quando esta passou a ser um imperativo para o equacionamento da crise do modelo de produção fordista. Mesmo seus investimentos na inovação de processos via automação microeletrônica, como nas inovações de produtos, caíam como uma luva sobre as novas condições do mercado mundial.

O modelo de organização do trabalho na transição pós-fordista passaria a ser o modelo japonês de produção, tornando-se, assim, o novo paradigma: automação flexível com base técnica na microeletrônica, orientada para a lógica das economias de diferenciação (*economies of scope*) e ohnoísmo. É nele que estava fundada a busca dos incrementos de produtividade e é para ele que estariam focadas as decisões de investimentos produtivos. No entanto, (vale um parêntese relevante) um paradoxo se

estabeleceria: mesmo com a adoção de inovações organizacionais e tecnológicas, o incremento da produtividade nos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) não superou aquele verificado nos anos 60. O sistema industrial parece derrapar numa permanente incapacidade de superar uma espécie de “empocamento” setorial da produtividade. A destruição criativa apresenta um saldo líquido ainda negativo.

Um novo regime de acumulação também se constituiria, mas rompendo a lógica virtuosa do fordismo. Os ganhos de produtividade não seriam mais repassados aos salários, passando basicamente a incorporar a acumulação interna das empresas ou, então, a serem transferidos para os preços em decorrência de uma hipertrofia da concorrência intercapitalista em nível global. Dessa forma, os aumentos de consumo, via aumento da renda real, seriam interrompidos. A acumulação produtiva de capital se deslocaria para a lógica da acumulação financeira, que aprofundaria a ruptura do ciclo virtuoso anterior. Agora, o ciclo é claramente vicioso, do ponto de vista da geração de renda e empregos. As economias mundiais passariam a apresentar taxas baixíssimas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) (Coutinho, 1982), quedas nas taxas de investimentos em relação ao PIB e aumentos dramáticos nas taxas de desemprego. O mecanismo econômico deflacionista se imporia com toda sua grandeza. A acumulação da riqueza material se descolaria dramaticamente da acumulação da riqueza fictícia e o mundo se transformaria em um imenso cassino. Os investimentos produtivos se tornariam mais uma opção de *portfolio* das empresas, e com participação cada vez menor nele. Os títulos públicos, por sua vez, passariam a ser o grande refúgio do capital.

O modo de regulação também sofreria uma transformação significativa. O pensamento liberal, que havia sido fragorosamente derrotado na crise dos anos 30, e o neoliberal, pelo contexto político do pós-guerra, que marcaria a hegemonia dos partidos trabalhistas e sociais democratas, na Europa, e democratas, nos Estados Unidos, ressurgiria das cinzas na crítica do que atribuíam como a irresponsabilidade keynesiana. Hayek e Friedman encontrariam eco para suas pregações, propondo uma nova agenda de recuperação do capitalismo através de uma desregulação abrangente (Anderson, 1995). Suas promessas seriam de estabilizar as economias, inflacionadas pelas crises do petróleo e pela instabilidade monetária e cambial, e retomar a acumulação de capital. Os dois autores contariam com o apoio político necessário para implementar suas idéias, a partir da crise da social democracia, que cairia junto com o esgotamento do padrão de acumulação fordista/keynesiano.

Por seu turno, Ronald Reagan, nos Estados Unidos, e Margaret Thatcher, na Inglaterra, formariam a aliança conservadora para a grande

recuperação dos mecanismos de mercado, distorcidos, segundo eles, pelas políticas keynesianas vigentes até então. Mesmo que entre o discurso e a prática existissem nuances importantes, nasceria uma nova utopia da direita: o neoliberalismo. Seus alvos principais seriam, a partir de então, as estruturas do Welfare State, a rede de segurança no mundo do trabalho e as políticas econômicas keynesianas.

Diminuir os gastos públicos com políticas sociais, desregular a economia e realizar uma política deflacionista tornaram-se uma obsessão constante. Tudo em nome da reconstituição das condições adequadas para o retorno do crescimento econômico. Foram adotadas políticas tributárias cada vez mais regressivas, com redução dos tributos sobre o capital e os capitalistas; o desemprego passou a ser utilizado como forma de redisciplinar um sindicalismo entendido como pernicioso para o bom funcionamento do mercado de trabalho; e foi implementada uma ampla liberalização dos fluxos de comércio e de capitais. A redução do tamanho do Estado e reentronização do mercado tornaram-se o lema da nova ordem.

Após várias décadas de hegemonia neoliberal, o mundo esperou pelo retorno do crescimento, que não ocorreu. O neoliberalismo foi bem-sucedido em estabilizar as economias, mas um claro fracasso na sua promessa de crescimento. O retorno do bem-estar gerado pelas forças de mercado não ocorreu; pelo contrário, as desigualdades aprofundaram-se em todos os países desenvolvidos. A rede de segurança do mundo do trabalho foi desmantelada (Mattoso, 1995): os empregos tornaram-se crescentemente precários; os salários estagnaram; o desemprego decolou; o contrato coletivo vem sendo substituído por contratos individuais e fragmentados; os sindicatos perderam sua força e a capacidade de moderar as tendências mais perversas do capitalismo. O Welfare State foi deformado por políticas sociais seletivas, apesar de ter sobrevivido nas sociedades que mais resistiram ao seu desmantelamento pleno.

O padrão de acumulação pós-fordista é mais uma transição para um padrão de acumulação material, que ainda está por ser definido, em tempo indeterminado. Seu modelo de organização do trabalho pode estabelecer-se efetivamente, mas o regime de acumulação e o modo de regulação ainda estão em aberto.

#### 4 REFLEXÕES PARA A ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

O padrão de acumulação fordista realizou-se de forma plena nos países desenvolvidos e teve alguns de seus aspectos “exportados” para os países do terceiro mundo, principalmente aqueles, como o Brasil, que

empreenderam pesados esforços de industrialização, após meados da década de 50. No entanto, ele não chegou a se constituir plenamente nesses países.

No Brasil, através do Plano de Metas, lançado pelo então presidente Juscelino Kubitschek, implantou-se o núcleo da indústria fordista, principalmente o complexo industrial automobilístico e a indústria de bens duráveis. A estrutura oligopolística e o modelo de organização de trabalho dessa indústria reproduziam a forma predominante nos países centrais (Tavares, 1998), mas não a sua capacidade endógena de geração de tecnologia, o que nos transformou em meros usuários das diferentes safras tecnológicas do fordismo. Implantou-se a automação rígida com base técnica na eletromecânica e a linha de produção fordista/taylorista, mas sem o mesmo dinamismo na geração crescente de ganhos de produtividade do sistema industrial, que aprofundou sua heterogeneidade, caracterizada por setores altamente produtivos e outros defasados em relação ao padrão produtivo emergente.

O regime de acumulação brasileira seguia a lógica de realização da produção em massa fordista, mas a partir de expedientes bastante diversos. Enquanto a incorporação dos ganhos de produtividade aos salários nos países centrais ocorreu de forma generalizada, gerando um padrão de consumo homogêneo, no caso brasileiro, ela se deu através de uma segmentação do mercado de trabalho. O consumismo no Brasil foi reservado às classes médias urbanas e a alguns segmentos do operariado industrial qualificado, particularmente aqueles integrados ao mercado de trabalho das empresas multinacionais, que instalavam a indústria fordista no país.

O modo de regulação, por sua vez, reproduzia as características intervencionistas keynesianas, mas sem o compromisso distributivista do padrão fordista. Ao contrário, a ação do Estado brasileiro ocorreu no sentido de estimular diretamente a acumulação privada de capital, através de renúncia fiscal e concessão de subsídios fiscais e creditícios. Essa opção foi dramaticamente ampliada após o golpe militar de 1964, que não apenas reproduziu de forma ampliada esse padrão de política de desenvolvimento, como realizou uma abertura do leque salarial na pirâmide de rendas, de forma a permitir a realização da produção da indústria fordista, já amadurecida naquela época.

Não chegamos a ter um Welfare State, sequer no modelo mais restrito de *welfare* liberal norte-americano. Todos os fundos sociais criados no Brasil, sejam o da previdência e assistência social, como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), foram intensamente utilizados para capitalizar o setor privado, e de forma irresponsável, transformando-se,

algumas décadas depois, em fundos contábeis, devido aos desvios permanentes e aos erros de financiamento.

A rede de proteção ao mundo do trabalho apresenta profundas lacunas. Se, por um lado, houve um crescimento significativo na formalização do mercado de trabalho, criando o emprego fordista com jornada integral, por outro, o FGTS ampliou os níveis de rotatividade, ao extinguir o estatuto da estabilidade de emprego, após dez anos de trabalho. Os salários foram seguidamente reduzidos através de políticas salariais restritivas. A política de salário mínimo, que teve seu auge no final dos anos 50, foi progressivamente desmantelada. Os sindicatos foram transformados pela ditadura militar em autarquias do Ministério do Trabalho, sem a possibilidade de organizarem os trabalhadores e contratarem livremente as condições salariais e de trabalho. E as lideranças combativas foram perseguidas, exiladas – ou até mortas. Os empregos cresceram, mas não foi possível transformar esse dinamismo em resultados concretos para os rendimentos dos trabalhadores. Em vez de termos redistribuição, tivemos crescimento com concentração da renda.

Já na década de 1990, empreendeu-se um esforço de redefinição do modelo de desenvolvimento brasileiro. Sob o signo do “Consenso de Washington” e da hegemonia neoliberal dos países centrais, adotou-se uma agenda que extinguiu a lógica da política de substituição de importações. A rápida abertura da economia, sem mecanismos de proteção à produção nacional e política industrial, resultou numa desestruturação da integração da indústria brasileira. Os setores estatais estratégicos foram privatizados e a capacidade de planejamento do Estado, desmantelada.

A transição pós-fordista parece ocorrer também no Brasil (Prado, 1996). O modelo de organização do trabalho em difusão na estrutura produtiva gira em torno do binômio automação flexível e ohnoísmo; o regime de acumulação segue a lógica deflacionista de acumulação financeira e o modo de regulação, a da desregulação, diminuição do papel do Estado e flexibilização do mercado de trabalho. Sem jamais termos tido o padrão de acumulação fordista pleno no país, optou-se pela agenda política dos que desmantelaram o fordismo nos países centrais.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDERSEN, G.E. As três economias políticas do Welfare State. *Lua Nova*, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set., 1991.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir, GENTILI, Pablo (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo : Paz e Terra, p. 9-23, 1995.
- ARIENTI, Wagner Leal. *Fordismo e pós-fordismo: uma abordagem regulacionista*. In: II ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, São Paulo, PUC-SP. São Paulo : SEP, p. 16-30, 1997.
- CLARKE, Simon. Crise do fordismo ou crise da social democracia? *Lua Nova*, São Paulo. n. 24, p.117-150, set. 1991.
- CORLAT, Benjamin. *Pensar pelo avesso: o modelo japonês de trabalho e organização*. Rio de Janeiro : Revan; UFRJ, 1994. Cap. 1-2.
- COUTINHO, Luciano G. Percalços e problemas de economia mundial capitalista: Estado, estagnação e riscos financeiros. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga M., COUTINHO, Renata (orgs.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. São Paulo : Brasiliense, p. 37-55, 1982.
- , BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. Estado, sistema financeiro e forma de manifestação da crise: 1929-1974. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga M., COUTINHO, Renata (orgs.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. São Paulo : Brasiliense, p. 9-36, 1982.
- FERRO, José Roberto. *Subordinação e dependência: mudança tecnológica e mercado em pequenas e médias empresas do ramo de autopeças*. São Paulo : EAESP/FGV, 1984. (Dissertação de mestrado).
- FURTADO, Celso . *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, p. 33-34, 1999.
- LIPIETZ, Alain. *Audácia: uma alternativa para o século XX*. São Paulo : Nobel, 1988.
- MATTOSO, Jorge E.L. *A desordem do trabalho*. São Paulo : Scritta, 1995.
- MORAES NETO, Benedito Rodrigues de, CARVALHO, Enéas Gonçalves de. Elementos para uma história econômica da rigidez e da flexibilidade na produção em massa. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 27, n. 2, p. 271-307, maio/ago. 1997.
- PRADO, Antonio José Corrêa do. A difusão da automação flexível na indústria brasileira de autopeças. Campinas : IE/UNICAMP, 1989. (Dissertação de mestrado).
- . A reestruturação produtiva e transformações no mundo do trabalho. In: *Ciclo de estudos ANFIP*, vol. 4, Belo Horizonte, 1996. (transcrição de conferência).
- RIFKIN, Jeremy. *O fim dos empregos: o declínio inevitável dos níveis de emprego e a redução da força global de trabalho*. São Paulo : Makron Books, p. 19-26, 1995.
- ROLFE, Sidney E., BURTLE, James L. *O sistema monetário mundial: uma reinterpretação*. 2. ed. Rio de Janeiro : Zahar, 1981. Cap. 8-9.
- STANDING, Guy. Structural adjustment and labour market policies: towards social adjustment? In: STANDING, Guy, TOKMAN, Victor. *Towards social adjustment: labour market issues in structural adjustment*. Geneva : International Labour Office, p. 5-26, 1991.
- TAVARES, Maria da Conceição. *Ciclo e crise: o movimento recente da industrialização brasileira*. Campinas : IE/UNICAMP, 1998. Cap. 3. (30 anos de Economia-UNICAMP, 8).
- VARGAS, Nilton. Organização do trabalho e capital. In: Fundação Carlos Alberto Vanzolini, POLI/USP, DIEESE. *Reestruturação produtiva*. São Paulo : PCDA/DIEESE, p. 52-72, 1997. (mimeo).

## PARTE I

## Mercosul: aspectos econômicos e políticos da América Latina

## O cerco da globalização financeira e da dependência econômica\*

Wilson Cano\*\*

O frango e o iogurte dinamarquês baratos no supermercado, a viagem barata a Miami, o automóvel importado comprado em “36 suaves prestações” têm levado muitas pessoas a esquecer de nossos velhos problemas estruturais de subdesenvolvimento, desemprego, baixos salários e péssima distribuição de renda.

Os principais responsáveis por esse **desvio** são tanto os políticos da base governista e os economistas do *mainstream* (tanto os de fora quanto os de dentro do governo), que tentam enganar a quase todos descaradamente, quanto a mídia. Ambos, consciente ou inconscientemente, passaram a exercer uma atitude que favorece inteiramente os interesses internacionais contra os interesses nacionais (do emprego e da produção), e que deturpa por completo o que está acontecendo na realidade latino-americana. Infelizmente é esse estado de coisas, é esse papel desastrosado da mídia que tem proporcionado as reeleições dos Fujimori, dos Menén e dos Fernando Henrique Cardoso.

É inacreditável como em um país que está vendo duplicar sua taxa de desemprego, que está sofrendo uma forte desnacionalização, que está assistindo à quebra de parte substancial de sua agricultura, o governo tenha mais de 50% na preferência do eleitorado para sua reeleição. Não há dúvida que cabe à mídia os maiores “méritos” dessa proeza. O Jornal da Globo, da manhã de 29/09/98, tentando minimizar o velho papel do Fundo Monetário Internacional (FMI), buscava passar a imagem de que

\* Este texto sintetiza a palestra proferida pelo autor.

\*\* Economista e doutor pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), professor titular da mesma universidade e presidente do conselho curador da Fundação Economia de Campinas (FECAMP) (1997-2001).

este diminuiria sua presença na política econômica brasileira, surgindo, em escala maior, dois “novos” personagens: o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que, doravante, seriam as “novas” instituições que articulariam a salvação do Estado brasileiro. O noticiário dizia ainda que agora o governo brasileiro “negociaria” as novas condições, as quais não mais seriam impostas... Ou seja, falam descaradamente como se fôssemos 160 milhões de idiotas, de imbecis completos; esse é o tratamento que nos dão, aos letrados ou não. Eu me lembro perfeitamente que, em 1991, estando no México, a imprensa mexicana colocava uma manchete dizendo: “México é Primeiro Mundo”. Estive na Argentina conversando com a social-democracia, com a oposição, e perguntei: “Qual vai ser o programa de vocês, quando vocês forem governo?”. Responderam: “Manteremos a convertibilidade, a estabilidade e as privatizações”. Daí eu disse a eles: “Então há um homem (Menén) que já aprendeu a fazer isso muito melhor que vocês”, por que lhe fazer oposição...? Ou seja, nós estamos vivendo um momento muito difícil, muito complexo e que seguramente vai conduzir a América Latina a um desastre muito maior do que aquele verificado no início dos anos 80.

Pretendi fazer essa breve introdução para chamar a atenção de um ponto fundamental, que são as linhas gerais do período de 1929 a 1979. A hipótese central do meu trabalho é que esse foi um longo e extraordinário período em que a América Latina – claro que há especificidade nacionais –, gozou de uma série de graus de liberdade que o imperialismo foi obrigado a lhe dar nesse transcurso. Eu chamaria atenção para a grande depressão, para a II Guerra Mundial, início da Guerra Fria, Vietnã, crise do dólar, uma série de eventos enfim, que possibilitaram à América Latina respirar um pouco mais e, com isso, exercer uma coisa que, para nós, brasileiros, mexicanos, argentinos, chilenos, os latino-americanos em geral, era uma coisa banal, era o nosso trivial, que era o exercício da política econômica dentro de um grau maior de soberania nacional. Nossos países praticavam a política econômica, não tinham medo nem vergonha de, se necessário, praticar 11 taxas de câmbio diferentes no mesmo momento, de subsidiar, de proteger.

Alguns sociólogos (daqui e de fora) prestaram péssimo serviço para a historiografia, para o entendimento nacional de um fenômeno que apelidaram **populismo**, dando um sentido pejorativo a essa palavra. Esses governantes, que lideraram o processo de industrialização, praticamente foram os únicos estadistas latino-americanos que também concederam direitos sociais, direitos à classe trabalhadora. Os únicos, porque os que vieram depois tentaram (ou estão tentando) tirar os direitos trabalhistas. Que bons populistas tivemos, nas figuras de Cárdenas, Vargas e outros, que realmente eram grandes estadistas, que tinham em mira a complexidade

latino-americana, econômica, social e antropológica, ao defenderem suas economias nacionais e seus trabalhadores.

Nesse período notável, 1929 a 1979, usufruímos de uma certa soberania política e econômica; industrializamos nossos países, entre os quais o Brasil foi seguramente o que mais avançou, mais diversificou sua estrutura produtiva. É deplorável que, hoje, esses economistas, geralmente pós-graduados nos Estados Unidos, digam que essa industrialização não vale nada, que é ineficiente, improdutiva, cara, de má qualidade etc. Em parte, essas acusações são verdadeiras. Mas há uma verdade maior que não é levantada por esses economistas: é que, se nossos estadistas não tivessem tido a coragem de exercer a soberania nacional, de avançar a industrialização, embora com muitos defeitos, nós todos não estaríamos sentados nesta sala; nós estaríamos carpindo café, ou colhendo algodão, porque não haveria urbanização em nossos países, não haveria indústrias, não haveria universidades. É preciso refletir sobre isso. Houve males na condução do processo, vários com certeza, porém, não se pode jogar fora a água, a banheira e também a criança pela janela. Ou seja, nós deveríamos tentar preservar a capacidade produtiva e o emprego nacionais.

Mas os países latino-americanos passaram a sonhar mais alto nos anos 70. No Brasil, os militares sonhavam que seríamos a quarta ou a quinta potência capitalista mundial, que passaríamos a Inglaterra e a Itália. Mas, para isso, eles “esticaram as pernas além do possível”, através de uma política de endividamento externo que ultrapassou os limites do bom senso. Como foi possível essa política de endividamento? E aqui passo para a segunda parte da minha exposição, que é criticar outra mentira, imposta através dos jornais e da televisão, sobre a **origem** da crise internacional atual: ora dizem que ela é japonesa, ora russa, ora asiática, mas nunca brasileira...

Em 1995, ela se chamava mexicana, em 1997 chegou a se chamar asiática, mas, na verdade, o quê ela é? Subterfúgios para se tentar iludir a opinião pública e ocultar o cerne, a questão central da crise financeira que atravessa este planeta, o sistema capitalista de produção. Na verdade, sua origem remonta a meados da década de 1960: ela se localiza no enfraquecimento, na debilidade da economia dos Estados Unidos, na reversão de sua balança comercial e depois na balança de transações correntes, na debilidade da moeda norte-americana, o dólar, e na sua contra-partida, que foi a subsequente valorização das principais moedas internacionais. E esse desequilíbrio atingiu um ponto nevrálgico e perigoso ao final dos anos 70, quando o Japão e a Alemanha instigavam os americanos para que eles “tomassem conta da sua casa”, para que eles resolvessem o problema do déficit da sua balança comercial, e seu escandaloso déficit público.

Os americanos, um tanto quanto “aborrecidos” com essa ousadia japonesa e alemã, que sonhavam em ser as novas potências hegemônicas do mundo – um sonho completamente infundado, como se veria depois –, tomaram uma atitude crucial naquele momento, quando já eram os maiores devedores do planeta, mas mantinham ainda a hegemonia diplomática, de certa forma a hegemonia da ciência e da tecnologia, compartilhavam com a União Soviética a hegemonia das forças armadas, e tinham uma coisa extremamente importante que se chama a única moeda *efetivamente* internacional: o dólar. E o que fazem os maiores devedores do planeta, no final de 1979 e de 1981? Jogam a taxa de juros de 7% para 21%, numa política monetária aparentemente suicida.

Como é que o maior devedor do planeta alça a taxa de juros de 7% para 21%? Entretanto, essa atitude do governo dos Estados Unidos foi uma verdadeira jogada de xadrez, absolutamente fundamental para o soerguimento da economia norte-americana. O que eles conseguem quando jogam a taxa de juros a esse nível? Em primeiro lugar, põem de joelhos a Alemanha e o Japão, que passam, então, a ser compulsoriamente financiadores dos déficits americanos; em segundo, quebram toda a periferia subdesenvolvida do mundo, todos os países fortemente endividados; em terceiro lugar, quebram os países socialistas endividados, debilitando ainda mais a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), que já vinha sofrendo uma série de problemas.

Em seguida tentam impor ao mundo uma política dita de corte neoliberal. Essa política consiste fundamentalmente num ataque frontal aos Estados nacionais, acusando-os de devedores, de desbaratadores das finanças públicas, mal empregadores de recursos, mal empresários, interventores em demasia no processo econômico etc. Para esse ataque são então propugnadas uma série de medidas fundamentais. Primeiro, a desregulamentação aos fluxos do capital internacional e aos sistemas financeiros, que são as reformas do capital internacional, e as dos sistemas financeiros nacionais; segundo, as políticas de abertura comercial, com as liberalizações do comércio internacional de bens e de serviços; terceiro, a ruptura dos monopólios públicos e privatização de empresas estatais.

Assim, como o capital estava em crise, acumulando mais financeiramente do que produtivamente, durante um período demasiadamente longo, essa dicotomia entre acumulação financeira e acumulação produtiva agravava ainda mais a crise e, como sempre, apresentariam a “necessidade” de reformas **modernizadoras** para, na verdade, promover o rebaixamento do custo de trabalho. Para isso, foram propostas reformas de flexibilização, das relações capital-trabalho, as quais mostram hoje alguns de seus principais e nefandos efeitos: altas taxas de desemprego, permanência de mais da metade da massa de trabalhadores desempregadas há

mais de um ano, rebaixamento dos custos diretos e indiretos de trabalho, terceirização, precarização do emprego etc.

Em um primeiro momento (nos anos 80), os países desenvolvidos fizeram um arranjo em suas casas, onde havia problemas que já vinham se acumulando há algum tempo. O Mercado Comum Europeu (MCE) estava vendo o movimento do Japão na Ásia, observava também os Estados Unidos e preocupava-se com o renascimento alemão, e tratou de matar dois coelhos com uma cajadada só: **européizar** a Alemanha para impedir a **germanização** de parte substancial da Europa. Assim, o formidável avanço no processo de integração europeu constitui, na verdade, não apenas um processo de avanço de liberalização e integração econômica, mas, principalmente, um processo de afirmação neoprotecionista, que é o MCE, que continua a manter, para terceiros países, uma série de barreiras não-tarifárias.

O Japão já vinha cuidando de sua área asiática de influência, semeando, no sudeste asiático, todo um conjunto de relações econômicas, financeiras, de mercado, institucionais e políticas com os países da região, de tal sorte que, embora ali não houvesse (e não haja) um acordo escrito entre o Japão e aquelas economias, consolidou-se, de fato, uma área de fortíssima predominância da economia e da política japonesas.

Em 1986, os europeus anunciaram para janeiro de 1993, a constituição do mercado único europeu e, com isso, os americanos se deram conta que, a partir daí, tinham que fazer mais do que apenas quebrar e submeter novamente o resto do mundo. Para isso, além da alta das taxas de juros em 1979, já haviam também dado um passo adiante, em 1983, com o anúncio do projeto Guerra nas Estrelas, que simplesmente impedia uma resposta de retaliação da URSS, porque, quebrada como estava financeiramente, atrasada tecnologicamente em alguns setores, ela se deu conta de que contra aquele projeto não teria condições de enfrentar os Estados Unidos.

A crise soviética se agravaria com a irresponsável iniciativa do senhor Gorbachov em fazer a prematura abertura (*glasnost*) e a reestruturação econômica (*perestroika*), sem antes avaliar as condições objetivas internas e externas para as necessárias transformações da economia, e avaliar com seriedade a situação internacional e o efetivo apoio que as grandes potências lhes dariam. Assim, Gorbachov entregou num prato a cabeça da União Soviética para os Estados Unidos. E disso resultou mais um importante efeito positivo para os Estados Unidos: a queda da URSS significava a imediata queda simbólica do muro de Berlim e isso consistiria um verdadeiro “presente de grego” aos alemães, que era a reunificação das duas Alemanhas.



Estimou-se que o processo de reunificação duraria três anos, ao custo de US\$ 120 bilhões. Ela vem sendo executada desde 1990, mas os gastos até hoje realizados mais os previstos até 31/12/98 já somam US\$ 1,2 trilhão, estimando-se, a partir daí, mais oito anos de prazo, a um custo anual de cerca de 4% do PIB. Com isso, a Alemanha foi obrigada a esquecer seu pleito como a “nova primeira potência” e deverá continuar financiando os déficits norte-americanos, sendo que ainda passou a sofrer maiores custos públicos internos.

Não é necessário se estender sobre o que sucedeu com o outro candidato à hegemonia, o Japão. O reajustamento do dólar forçou a valorização do iene, para mais de 40%, e isso gerou enorme distorção entre os custos e preços internos vis-à-vis os externos. Com isso, o Japão não podia mais continuar produzindo dentro de casa e vender para o resto do mundo, vendo-se obrigado a sair para a Ásia, África, América Latina e mesmo para o México, à procura de trabalho e insumos baratos e de condições fiscais e financeiras mais brandas do que as vigentes no Japão. É a extroversão japonesa da segunda metade dos anos 80 para cá. Por outro lado, pressionado pelos Estados Unidos, o Japão também liberalizou parte dos fluxos do capital internacional em seu mercado interno, passando também a sofrer os conhecidos movimentos especulativos que acompanham essa abertura e a crise financeira dela decorrente.

À medida que as principais praças financeiras do mundo acompanharam os Estados Unidos e a Inglaterra, a crise financeira ampliou-se ainda mais, intensificando a instabilidade e a especulação. Não tardou para que o fenômeno também passasse a ser permitido nos países subdesenvolvidos, generalizando-se, assim, por quase todos os países envolvidos com grandes massas de recursos externos, os mesmos sintomas permanentes de ameaça de um grande *crash*.

Passemos agora ao terceiro momento desta exposição. Os americanos, ao se darem conta das ações do Japão e do Mercado Comum Europeu também criaram a sua **fortaleza**, instituindo o North American Free Trade Agreement (NAFTA), primeiro com o Canadá e depois com o México. Acenaram também para o restante da América Latina, com o projeto da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), tentando criar, assim, uma área americana de livre comércio. A bem da verdade, esta última idéia não é novidade. É que infelizmente nossos economistas não gostam muito de ler a história, pois, se lessem um pouco mais da história de nossos países, se dariam conta de que essa tentativa americana já fora feita na década de 1870, quando o governo dos Estados Unidos tentou impor à América Latina uma união aduaneira! Esse projeto é muito velho! Não tem absolutamente nada de moderno; tem mais de 120 anos de idade. Mas, o que querem os americanos com o projeto da ALCA? Eles

acenavam, naquela época, com a abertura ampla do mercado norte-americano para nossos produtos primários (é claro!).

Desde 1983-84, quando a política do dólar forte já indicava a necessidade de mudança, grandes fluxos de capitais partiram da Europa e do Japão visando o mercado norte-americano, assim como dos Estados Unidos e do Japão, rumo à Europa Ocidental, visando a futura união do mercado europeu. Com isso, acelerou-se a reestruturação produtiva e privatizações, com o que se estimulou uma enorme reconcentração privada de capital que ocorre na década de 80.

Já desde 1988, quando os Estados Unidos começam a negociar a entrada do México no NAFTA, e, principalmente a partir de 1989, quando o México declara oficialmente sua intenção, passam a ser canalizados para a fronteira norte mexicana importantes fluxos internacionais (notadamente dos Estados Unidos) de capitais, para produzir barato. Para pagar uma taxa de salário que, ao atravessar a fronteira dos Estados Unidos e ingressar no norte-mexicano, caía de 6 para 1, mas que hoje já é de 10 para 1. O fato é que os Estados Unidos, produzindo mais barato em seu próprio território – graças à reestruturação – ou ainda mais barato no México, onde montou um “departamento avançado de produção industrial” na fronteira norte-mexicana, passaria a exigir mercados para sua nova produção.

O **recado** que os Estados Unidos passam à América Latina poderia ser assim caricaturado: “Opa! Agora chegou a vez de vocês!. Nos anos 80, nós fomos bonzinhos e permitimos a vocês que exportassem bastante, gerassem superávits comerciais, para poder pagar um pouco de juros e de amortizações. Mas agora é o seguinte: o mundo mudou! Agora tem a globalização. Agora vocês não podem permanecer mais nesse atraso! Vocês têm que ingressar no Primeiro Mundo! Vocês têm que caminhar para a modernidade.” E aí eles retiram da vitrola o disco dos anos 80 (o da “música” do ajuste estrutural exportador) e colocam o disco dos anos 90 (o da “nova música” do ajuste estrutural neoliberal importador). Para alguns países latino-americanos as tentativas (fracassadas) de ajuste ocorreram já na década de 1970, e para a maioria de nossos países, entre fins da de 1980 e inícios da atual. E isto se fez, a despeito das advertências que alguns economistas críticos, de oposição, fizeram naqueles momentos, sobre os trágicos caminhos a que nos levaria o “novo modelo”.

O oficialismo tentava desacreditar os críticos, chamando-os de **ca-fastrofistas, pessimistas de plantão**, quase sempre vinculando-os ao Instituto de Economia da UNICAMP. Acrescentavam, ainda, diante de nossas advertências sobre os desastrosos resultados a que chegaríamos (crise do balanço de pagamentos, de financiamento e de crescimento), que o capital estrangeiro estava **ávido para financiar o desenvolvimento**

**brasileiro e que choveriam investimentos produtivos...** Advertíamos depois, com a implantação dessas políticas, que o que mais estava entrando era capital especulativo de curto prazo – o **capital motel** – e que os investimentos diretos, em sua maior parte eram de carteira (sugando na dívida pública ou na Bolsa de Valores), ou em busca de negociatas de privatizações ou, ainda, de desnacionalização de empresas privadas; os produtivos dirigiram-se principalmente para os serviços (sobretudo financeiros). Advertíamos também que o câmbio valorizado e a abertura comercial e financeira faria crescer, desmedidamente, o turismo e as compras de brasileiros no exterior. Porém, nossa crítica de nada adiantou. Como se sabe hoje, pelas estatísticas oficiais, o rombo é considerável também nas contas de serviços (fretes, turismo, juros, lucros etc.) do balanço de transações correntes e financeiras da conta de capital.

Soma-se a isso o fato de que a política monetária interna restritiva é contraditória com a abertura financeira e com as necessidades crescentes de financiar o balanço de pagamentos. Assim, os economistas do *mainstream* cortam o crédito em moeda nacional e impelem o setor privado a se financiar em dólares – como aconteceu em praticamente todos os países latino-americanos. Mas, à medida que o modelo vai sendo implantado, emerge uma dívida externa que diminuiu um pouco, para o setor público, mas cresceu enormemente para o setor privado. Quando vem a crise e a desvalorização (inevitável) cambial, a dívida privada acrescida pelo câmbio e a recessão tornam parte do setor privado insolvente. O remédio usado até recentemente foi a **estatização** dessa dívida com a **socialização** dos prejuízos, que somaram 8,5% do PIB no México, 30% no Chile, 6% no Brasil e 13% na Venezuela. Só que, hoje, os Estados Nacionais estão ainda mais quebrados financeiramente do que estavam quando puderam prestar esse socorro, o que significa que a quebra, desnacionalização e desestruturação produtiva será ainda maior, à medida que o modelo consiga prosseguir.

Uma outra forma de ver essa questão, macroeconomicamente falando, é a do saldo da dívida externa latino-americana: chegava a US\$ 180 bilhões em 1979; mandamos recursos líquidos para os banqueiros internacionais no valor de US\$ 250 bilhões durante os anos 80, mas o saldo da dívida havia subido para US\$ 440 bilhões em 1990, verdadeiro **milagre de multiplicação**; hoje, infelizmente, ela está próxima dos US\$ 750 bilhões! Parte dessa contra-face explica-se pelo notável desempenho das exportações norte-americanas para a América Latina, que entre 1986 e 1996 simplesmente triplicam (de US\$ 33 para US\$ 110 bilhões), desnudando o verdadeiro **endereço** do beneficiário...

Quando a quebra é grande, como no caso mexicano, ou quando promete ser ainda maior, como no caso brasileiro, os Estados Unidos

montam uma “operação socorro”: determinam ao FMI, BIRD, BID e BIS<sup>1</sup> para que articulem a concessão, aos quebrados, de uma soma suficiente para sanar a crise imediata que veio à tona e para tentar evitar o pior: a quebra generalizada.

Mas, qual é o objetivo real dessa “prestimosa” ajuda? No caso do México, o governo havia emitido cerca de 30 bilhões de títulos dolarizados, dos quais 18 bilhões estavam nas mãos de investidores dos Estados Unidos. Com a entrada dos US\$ 18,5 bilhões do FMI, o governo mexicano pôde salvar a pele daqueles generosos investidores, ficando o mico para cerca de 6 milhões de mexicanos (entre empresas e famílias insolventes). A generosidade repetir-se-á no Brasil, onde nosso governo emitiu títulos semelhantes no valor de cerca de US\$ 45 bilhões? Além destes, temos também as dívidas de curto prazo para a banca internacional e, portanto, a ajuda deve ser a mais suficiente possível para o salvamento, não do Brasil, mas sim da banca!

Se observarmos o lado real da economia, fica mais claro que o atual modelo **neo-importador** é recorrente em todos os países. No caso do México, por exemplo, houve um déficit de transações correntes de US\$ 28 bilhões em 1994, quando o país quebrou, que caiu para cerca de US\$ 1,5 bilhão em 1995 e 1996; em 1997 sobe para US\$ 7,5 bilhões e, em 1998, é estimado em US\$ 15 bilhões. O modelo é importador líquido, então não há política dentro dos seus termos capaz de resolver o problema do déficit comercial, ou do déficit dos serviços fatoriais ou não-fatoriais do balanço de pagamentos. Não há, porque uma vez desvalorizada a moeda, ocorre alguma dose de inflação, que corrói parte da desvalorização algum tempo depois, barateando de novo as importações e retomando o déficit. Mesmo no caso mexicano, há uma particularidade que é o fato de que 87% de suas exportações são dirigidas aos Estados Unidos, o que lhe permitiu aumentá-las entre 1994 e 1997, pois, caso contrário, a recorrência teria sido antecipada.

Mas o caso mexicano é uma exceção, na qual não se enquadra nenhum outro país da região, o que significa que, quando eles quebrarem, no máximo receberão a **ajuda financeira** mas não a possibilidade de, **durante algum tempo, reequilibrarem o balanço de transações correntes**. A Argentina também teve uma trajetória parecida: seu déficit em transações correntes foi de US\$ 9,4 bilhões, em 1994, quando **acompanha** o México; ele cai para US\$ 2,4 bilhões em 1995, mas em 1997 sobe para US\$ 12 bilhões e em 1998 deverá atingir 15! O Brasil, antes de se **modernizar**, tinha um superávit de US\$ 1,6 bilhão em 1989, que passa a

1. Banco de Compensações Internacionais (Bank for International Settlements, sigla BIS).

um déficit de US\$ 2 bilhões em 90; US\$ 18 bilhões em 1995 e US\$ 33,5 bilhões em 1997 e 1998, quando se encontra “no ponto”...

A recorrência, contudo, não é só das contas externas. Quando é implantada a política neoliberal, faz-se um ajuste fiscal, um constrangimento na política monetária e de salários e cortes nos gastos públicos. Contudo, ele é inútil, dado que o desequilíbrio cambial vai repercutindo na dívida pública, e o aumento desta (e da externa) junto com a necessidade de **estimular** a entrada de capitais eleva a taxa de juros, explodindo o montante do serviço (amortizações e juros) da dívida pública e repondo crescentes déficits fiscais. É nesse momento que a cretinice e desfaçatez dos *nouveaux économistes* (os daqui e os de fora) atinge o ápice, impondo cortes draconianos aos demais itens do orçamento, notadamente nos salários e emprego dos funcionários públicos, nos gastos previdenciários e outros sociais, para que não falte verba para pagar os juros aos banqueiros. De novo temos algumas exceções: México e Venezuela mantiveram o petróleo sob controle estatal, enquanto o Chile manteve sua estatal de cobre e, sobre esses produtos, puderam extrair importante fração adicional de carga fiscal, ainda que, mesmo com a diminuição de seus déficits fiscais, não tenham evitado as demais recorrências...

Embora o Mercosul tenha sido o tema deste seminário, tivemos que fazer essa longa incursão para poder dialogar melhor. O Mercosul é bom? É necessário? É realizável? Eu acho bom e necessário. Os Estados Unidos não, e nos acenam com a ALCA justamente para liquidar com o Mercosul, ou liquidar com qualquer outro mecanismo de integração latino-americana. O discutível é sua plena realização, dado que, ao contrário de outras instituições semelhantes, o Mercosul já partiu direto para a forma de uma **tarifa externa comum**, ou seja, de união aduaneira, num curto período de quatro anos, quando o mais sensato seria a criação, de início, de uma zona de livre comércio com um rebaixamento gradual das posições tarifárias que permitisse a expansão e o desenvolvimento das trocas entre seus países-membros. O exemplo da EFTA<sup>2</sup>, cujos países foram gradativamente constituindo o Mercado Comum Europeu desde 1953, poderia ser seguido pelo Mercosul. Os europeus levaram tanto tempo para constituir o **mercado comum**, justamente devido às grandes diferenças que havia entre as estruturas (produtivas, políticas, tributárias, jurídicas, sociais etc.) daqueles países, as quais deveriam ser eliminadas ou atenuadas com o tempo. Isso é necessário para poder criar um espaço o mais homogêneo possível, sem o que a plena integração é impossível.

No Mercosul, as diferenças atuais são muito mais graves. Por exemplo: os argentinos deverão reduzir seus salários, ou os brasileiros poderão

2. Sigla em inglês da Associação Europeia de Livre Comércio.

umentar os seus, para equalizar a taxa de salários regional? E o que dizer de nossas diferentes estruturas sociais, tributárias e de distribuição de renda? Por outro lado, a forma como as negociações estão se dando, atende muito mais aos interesses dos grandes grupos econômicos, principalmente dos internacionais. É a Ford argentina acertando seus planos com a Ford brasileira, ou a General Motors (GM) argentina com a GM brasileira, que têm tomado as decisões regionais sobre os planos da indústria automotriz e não os governos nacionais. São elas que decidem onde instalar (ou fechar) uma planta para proporcionar um movimento de comércio entre elas que, se possível, não desequilibre fortemente os respectivos balanços de pagamentos. Isso, obviamente, está apenas facilitando a reestruturação internacional desses grandes grupos.

Agora, entendamos bem que minha crítica pretende ser construtiva. Evidentemente, nós temos que caminhar, sim, para um processo de integração. Uma vez, até recentemente, discutindo com o embaixador Samuel Guimarães, chegamos a uma conclusão: o Brasil deveria oferecer a todos os países da América Latina a possibilidade de integrar e liberalizar grande parte de seu comércio, exigindo apenas um certificado de origem regional de, digamos, 65% a 70%. Mas é claro que isso contraria os velhos e conhecidos interesses dos Estados Unidos, e isso é diplomaticamente complicado.

Por outro lado, a imposição das reformas neoliberais e os ajustes exigidos pelo capital internacional estão provocando profunda deterioração social na região. Assassinatos, seqüestros, crimes políticos, violência generalizada, precarização de 56% da força de trabalho, desemprego aberto e oculto generalizados, destruição do salário mínimo legal real etc., estão presentes por toda a América Latina. O crime e a violência, antes mais localizados em determinados países e cidades, estão hoje banalizados na região.

No México, o salário mínimo legal equivale hoje a apenas 30% do valor de 1980, na Venezuela está 50% abaixo; no Peru de Fujimori ele vale 15% do que valia em 1980. A taxa média do salário na fronteira nortemexicana era 10% a 15% maior do que a taxa média salarial nacional, mas, com a crise e a internacionalização produtiva daquela área, o “progresso” eliminou aquela diferença, equalizando **para baixo** os salários médios do país.

Gostaria, em seguida, de comentar algumas questões relevantes para aprofundar aspectos abordados anteriormente, ou que estejam relacionados a eles, que foram levantadas pelos participantes da primeira sessão deste Seminário Internacional, durante minha exposição. Em primeiro lugar, com relação ao aprofundamento da crise financeira internacional, queria chamar atenção para o seguinte: só recentemente o mundo

dos economistas e a mídia passaram a entender um pouco mais e com um pouco mais de rigor a natureza da crise financeira japonesa, e “descobriram” que o sistema financeiro japonês tem algo como US\$ 800 bilhões, segundo alguns, de “papel podre”. Um saneamento desse montante, que exigisse uma retirada equivalente, através da venda de títulos do governo norte-americano em poder dos japoneses, abalaria o sistema financeiro internacional. Por outro lado, no final de setembro de 1998, a imprensa divulgou o tombo que os dirigentes (dois prêmios Nobel de economia) de um fundo de longo prazo dos Estados Unidos deram na praça, ao conseguirem recursos de US\$ 1,0 trilhão, muito acima das possibilidades concretas do fundo. Aí o Banco Central Americano, o Federal Reserve (FED), teve que socorrê-los rapidamente, senão a crise seria explicitada violentamente nos Estados Unidos. Na mesma época (28/09/98), descobriram mais uma instituição com um grande rombo. Os economistas do *mainstream* pensaram que haviam “superado” duas questões fundamentais colocadas por Keynes: o **risco** e a **instabilidade**.

Mas a instabilidade hoje é muito maior do que foi no passado, pois o desenvolvimento do sistema financeiro internacional e sua desregulamentação ampliou a especulação e o crédito fácil para o ganho fácil. Como resolver isso e como será uma nova **grande crise**? Com uma guerra, uma nova depressão ao estilo de 1929? Eu não sei de que maneira ela vai se expressar, mas ela vai ter que se expressar.

A segunda questão refere-se ao desemprego. Eu quero advertir que ele vai piorar, e não somente pelas questões produtivas. Não sei se as pessoas estão se dando conta de que o Estado federal explicitou a sua quebra há alguns anos atrás e os estados estaduais e municipais estão, agora, explicitando as suas. Mas os “mauricinhos” de Brasília já estão ameaçando com o gatilho orçamentário, que, graças a Deus, é inconstitucional – e eu tenho certeza que mesmo os partidos políticos da base governista darão um “pontapé” neles, fazendo cessar essa besteira, porque isso vai agravar muito mais o desemprego, nas áreas pública e privada. As recentes reduções do emprego público praticadas por Collor, Fernando Henrique Cardoso, Mário Covas e outros governadores e prefeitos, são “modestas” perto do que virá, se forem mantidas as atuais diretrizes de encolhimento dos estados e de corte do gasto público social. O que ocorrerá quando as prefeituras daqui e do Nordeste despedirem levas de funcionários, muitos dos quais foram empregados nos anos 80, atenuando a crise social daquele momento?

Infelizmente, não temos a cultura da sociedade francesa, que não admite o retrocesso social dos direitos de cidadania. Em 1995, os franceses disseram “Basta! Não aceitamos! Não queremos isso!”; talvez os alemães agora estejam assim. Nós aqui não temos essa cultura, muito pelo

contrário, os “Alphavilles” estão proliferando no país, com seus condomínios fechados para a classe média. Nós somos, infelizmente, uma sociedade que paga R\$ 150 para um homem segurar um cão de guarda que custa R\$ 250 para mantê-lo, e isso é completamente irracional! A questão é pertinente quando se coloca a possibilidade de chegarmos a ter taxas de desemprego tão altas como as da Argentina.

Outra questão relevante diz respeito à corrosão social. O que não se pode prever é o quanto nossa sociedade tolerará sua deterioração. Afinal, ainda estamos longe de um padrão do tipo Bangladesh... Contudo, já estamos assistindo manifestações de vários segmentos sociais, protestando contra esse estado das coisas, inclusive uma manifestação dos empresários da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp). Não nos esqueçamos como eles agiram em 1982, colaborando – embora talvez tardiamente – para o processo de abertura política. Embora eles não pensem como eu, estão muito contrariados e muito preocupados com a situação econômica e social. A corrosão social é um quadro muito complicado porque ela vai exacerbando os conflitos políticos maiores da sociedade. Excluindo os partidos de esquerda no Brasil (PT, PDT, PC do B, PSB e PSTU<sup>3</sup>) que contam pelo menos 30% do eleitorado, os demais partidos não mais se diferenciam entre si: dada a não cobrança da fidelidade programática, converteram-se numa “geléia geral”, sem maiores antagonismos entre si. Na Câmara Federal, eles não permitem que a oposição coloque, sequer, a bola branca... Por outro lado, a corrupção e o rolo compressor do Poder Executivo sobre o Congresso deixam a impressão de que não estamos, na realidade, numa democracia.

O caso colombiano deveria servir de lição. Ali a corrosão social nos últimos 35 anos gerou um clima de terror e violência, uma verdadeira guerra civil, com quatro forças armadas lutando entre si: a do Exército, a para-militar, a dos bandidos (narcotráfico) e a da guerrilha. São quatro forças armadas se digladiando. A Venezuela é menos infeliz, pois tem apenas três e, no México, também tem coisas parecidas em Chiapas: ou seja, você vai entrando em um processo político muito complicado. Eu gostaria de avançar nesse tipo de discussão, porque me arrepiava um pouco a perspectiva de novamente embarcarmos num processo autoritário, mas penso que ele está presente em nosso país, oculto por uma democracia formal. Contudo, se houver possibilidade de se fazer uma concertação política, não com essa gente, porque vão fazer a mesma concertação conservadora que fizeram em 1985, que foi o resultado da Frente Ampla. Aquela resultou num agrupamento de forças conservadoras, apoiando o

3. Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido Socialista Brasileiro (PSB) e Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU).



governo Tancredo Neves, que se desdobra mais tarde no conluio conservador para a eleição de Collor e para a de Fernando Henrique Cardoso.

Por outro lado, o oficialismo nos diz – e a mídia regurgita – que não há alternativa ao modelo econômico vigente, e que o país caminha rumo à modernidade. Pelo contrário, existem alternativas econômicas e sociais que nos possibilitariam retomar o crescimento e melhorar a distribuição. Mas isso representa uma ruptura política e econômica de grande complexidade e que contraria os interesses dos mais ricos e dos Estados Unidos. Modernidade, para um país subdesenvolvido como o nosso, pode ser o tratamento odontológico de nossos milhões de desdentados, a alfabetização de adultos, a elevação do nível educacional, pelo menos à média latino-americana, da qual estamos inferiorizados! Ou seja, tem muita coisa para se fazer em termos de modernidade neste país, que não é apenas produzir fibra óptica ou computador. Modernidade é alimentar o povo, por exemplo, existem muitas coisas que podem ser feitas, que podem ser combinadas tanto pelo lado social como pelo lado produtivo, em termos de retomar o crescimento; para isso você tem que ter condições políticas para fazer um enfrentamento político numa concertação nacional. Sinceramente não tenho qualquer receita “pronta e acabada”, mas esse é o único caminho a percorrer, ou então corremos o risco de voltar ao regime autoritário...

Estou convencido também de que o Brasil sozinho não teria plenas condições para conseguir fazer um enfrentamento político e econômico internacional. Contudo, se conseguirmos fazer acordos com grandes países, como Rússia, China, Índia, e talvez a Argentina (depois da futura quebra...), os quais têm uma representação muito importante, um grande contingente humano e uma economia que possa se complementar com a nossa, juntos, poderemos fazer um processo econômico e social diferente deste que aí está.

Sobre a questão da política industrial, gostaria de deixar bem claro minha opinião: a possibilidade de se fazer **alguma** política industrial nesse modelo é mínima, dado que ele não permite o adequado manejo do câmbio, do imposto, da tarifa, dos juros e do crédito, instrumentos fundamentais para o exercício de uma política econômica industrial.

No que diz respeito à abertura comercial, é possível até pensar que um processo gradual contornaria o problema da baixa competitividade industrial de nossos países e que eles teriam o tempo necessário para adquirirem competitividade internacional para enfrentar, **de igual para igual**, os países desenvolvidos. Contudo, os países subdesenvolvidos jamais serão plenamente competitivos com os desenvolvidos, **em qualquer ramo da produção**. Existem diferenças intransponíveis de financiamento, acesso à tecnologia, e, principalmente, de acesso a mercados. Por

exemplo, se os principais países latino-americanos se convertessem em competitivos, teriam que procurar mercados nos países desenvolvidos, dado que entre eles não haveria diferenças que pudessem ampliar a concorrência. Por outro lado, os desenvolvidos, todos, têm graus de especialização em determinadas linhas de produtos em que são imbatíveis. Mas, mesmo na hipótese de que pudéssemos ser competidores internacionais, não haveria mercado para todos e sim para alguns.

A globalização, em si, é um sistema internacional excludente, perversamente excludente, e temos que ter isso bem claro. É claro que deveríamos usar o gradualismo, como, aliás, vínhamos fazendo desde o final do século XIX. Nós levamos 100 anos para aprender a fazer pano – pano com máquina, pois só pano o índio já fazia com a mão; nós levamos 100 anos para implantar a primeira Revolução Industrial inglesa no Brasil e depois, só em 1980, nós fomos consolidar a implantação da Segunda Revolução Industrial que a Inglaterra e o Estados Unidos tinham feito em 1880. Se levamos todo esse tempo – porque é impossível fazê-lo no curto prazo –, porque agora os “apressadinhos” estão querendo transformar em quatro anos o país em moderno, como se isso fosse possível? Tem que ser tratado, tem que ser moroso, porque nós somos países subdesenvolvidos! Não somos apenas injustos, não é apenas isso, somos países subdesenvolvidos.

Quanto à questão da globalização produtiva, ela não é possível para todos. A África não vai nem passar por ela, nem vai vê-la, a União Sul-Africana um pouco, talvez. A África, *a priori*, está hoje excluída desse processo e a América Latina, um pouco. Alguns poderiam, eventualmente, integrar-se nesse processo; a maioria, não. Portanto, é uma falsidade o argumento da globalização produtiva, é uma mentira! Eles querem é fazer a globalização mercantil, que é diferente, e que significa maiores mercados consumidores para eles.

Quanto à possibilidade da **crise final** do capitalismo, poderia até ser, mas eu não ousaria dizer isso. Evidentemente, eu acho que a crise atual já está com proporções muito mais avançadas do que a de 1929, principalmente quanto aos efeitos de médio e longo prazo, que serão devastadores. A crise de 1929 nos permitiu industrializar, mas a atual está nos desindustrializando.

Se o sistema vai mudar? Não sei. Virá um novo Bretton Woods; pode vir uma III Guerra Mundial, não excluo essa hipótese. Se o Japão não encontrar uma saída, conciliada dentro do capitalismo, ele vai ter que buscar uma outra. E a Rússia não vai ficar assim do jeito que está. Por outro lado, certamente a China não aceitará retroceder. A crise financeira, que brota do problema financeiro da Rússia, ainda não saiu da panela: são dezenas e dezenas de bilhões de dólares de bancos europeus, notadamente alemães,

que estão lá ainda. Enquanto isso, o enfrentamento da crise no Japão está em "banho-maria".

Não se trata de pensar em uma crise final: o capitalismo é uma máquina monstruosa que consegue se recriar, depois de cada crise. Então, é óbvio que vai ter que vir uma nova concertação, não sei se depois de uma III Guerra Mundial, ou depois de uma "hecatombe", de uma crise gigantesca que pode vir sim. Aliás, os economistas deviam escutar um pouco a chamada dos homens práticos; o que estou acabando de dizer aqui, o senhor George Soros já disse...

## Estado-nação, livre comércio e integração econômica na América Latina\*

Francisco Zapata\*\*

### 1 INTRODUÇÃO

A análise das tensões entre os Estados-nação e os processos de liberalização comercial consiste em ir além de uma concepção comercial da integração econômica, pois esta e suas possíveis conseqüências políticas efetivamente transcendem a liberalização comercial, cujos efeitos podem mesmo questionar os processos de integração. São visíveis os perigos do livre comércio, no que se refere à obtenção da integração de espaços econômicos regionais, sobretudo pela desarticulação desencadeada nos sistemas econômicos nacionais e pelas tensões provocadas no tecido político dos Estados-nação. É necessário insistir nessa distinção, ao se pretender dar um embasamento consistente aos processos de integração, que não podem se restringir à eliminação de tarifas e ao fomento da circulação livre de mercadorias.

De fato, o peso das exportações na dinâmica econômica contemporânea não é suficiente para construir economias regionais integradas. A difusão tecnológica entre os setores e as regiões deve ser acompanhada de

\* Traduzido do original *Estado-nação, libre comercio y integración económica en América Latina*, por Maria da Penha C. Cataldi.

\*\* Sociólogo, doutor pela Universidade de Paris, França. É professor-pesquisador do El Colegio de México desde 1974, pesquisador nacional nível III no Sistema Nacional de Investigadores, e membro da Academia Mexicana de la Investigación Científica desde 1991. É especialista em questões de sociologia do trabalho e do sindicalismo e professor em diversas instituições de ensino superior, no México e em vários países da América Latina.

aspectos fundamentais, tais como a inteligência empresarial, a modernização institucional (que não se limita à desregulamentação, mas deve incluir a criação de novas legislações de regulamentação, especialmente no âmbito financeiro) e o desenvolvimento de uma rede de fornecedores nacionais que contribua para diminuir a proporção de insumos importados contidos nas exportações. Sem tais mudanças, é difícil admitir que o livre comércio tenha efeitos duradouros no desenvolvimento de uma nova economia.

É evidente que, nesse processo, o Estado-nação deve desempenhar um papel central, pois, caso contrário, as empresas multinacionais levarão a melhor, na medida em que lhes basta ter fácil acesso aos mercados, sem que se desenvolvam as economias nacionais nas quais estão inseridas. Entretanto, isso não ocorre necessariamente desse modo. Pode interessar a algumas empresas transnacionais, em países como Argentina, Brasil ou México, o desenvolvimento dos espaços econômicos onde já possuam fábricas, pois estes, dado seu tamanho, contribuem de modo significativo para a geração de negócios. Com efeito, os mercados desses três países chegam a somar cerca de 300 milhões de pessoas, o que não é desprezível.

Além disso, em alguns casos, como no Tratado de Livre Comércio firmado entre México e Chile, a intensidade da dinâmica dos intercâmbios e a natureza dos produtos que se movimentam nos dois sentidos beneficiaram sobretudo o México, devido ao alto valor agregado dos produtos que exporta para o Chile; mas também este último, pois permitiram o incremento da escala de produção em muitas fábricas que, sem o mercado mexicano, teriam que limitar sua produção à demanda do mercado chileno.

Portanto, é importante pensar que o novo modelo de desenvolvimento, no qual se inserem os processos de liberalização comercial e de integração, deve rearticular a economia e a política – esferas que, nos últimos vinte anos, sofreram um profundo distanciamento, inclusive nos países que pertenciam ao bloco socialista.

A busca de uma rearticulação entre a economia e a política configura uma modificação da relação entre as formas estatais e as estruturas econômicas, isto é, entre os componentes de um modelo de desenvolvimento. Tal rearticulação repercute sobre as políticas macroeconômicas, os processos de tomada de decisão em matéria de desenvolvimento tecnológico (como foi, por exemplo, o processo de abertura adotado pelo Brasil na área de informática) e ainda sobre o vínculo entre os sistemas políticos estabelecidos nos Estados-nação e a dinâmica política internacional, cada vez mais global.

Efetivamente, a mudança de modelo de desenvolvimento gera transformações no significado do trabalho e da inovação tecnológica, modificando os parâmetros das atuais políticas sociais. A referida mudança não diz respeito apenas à escala na qual tais políticas devem ser concebidas, mas

também a questões muito específicas, como a necessidade de qualificar a força de trabalho em todos os níveis, desde a execução até a planificação, ou a imposição de melhorar o conteúdo das capacidades empresariais.

Assim, quando nos referimos à questão da relação entre o Estado e o livre comércio na América Latina, e mais especificamente nas duas grandes áreas de liberalização comercial existentes atualmente – o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (North American Free Trade Agreement, NAFTA, na sigla em inglês) e o Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul) –, deve-se levar em conta essas considerações gerais, bem como o fato de que tanto o NAFTA quanto o Mercosul estruturam-se em âmbitos assimétricos, nos quais as economias dos Estados Unidos e do Brasil dominam facilmente os demais integrantes daqueles espaços em vias de abertura.

Este artigo apresenta várias partes. Inicia-se com uma reflexão sobre a relação entre diversas formas estatais e o livre comércio, tendo como objetivo contextualizar histórica e analiticamente as conseqüências políticas associadas à liberalização comercial. Na segunda parte, discute-se a relação entre o Estado e o livre comércio na América Latina, no contexto da transição entre modelos de desenvolvimento. Na terceira parte, apresenta-se uma análise de algumas das conseqüências determinadas pelo livre comércio sobre o desenvolvimento nacional, incluindo vários aspectos, como: a modernização tecnológica; os efeitos da abertura sobre o setor agrícola; os impactos sobre os mercados de trabalho e as condições de trabalho; e a modificação da estrutura ocupacional. Na quarta e última parte, são discutidos os efeitos da privatização das empresas na relação entre o sindicalismo e o Estado no contexto da abertura comercial.

## 2 FORMAS ESTATAIS E LIVRE COMÉRCIO

O Estado é uma entidade essencialmente política, articulada em torno da gestão do poder, o que se reflete em seu monopólio do exercício da força. Tal gestão ocorre através da divisão de poderes e de sistemas institucionais. Por isso, o Estado atua essencialmente como regulador da vida social, sem que os demais poderes tenham a mesma hierarquia dentro dele. Também pode ser concebido como a representação de um projeto econômico, no qual determinadas classes sociais definem estratégias de acumulação de capital e utilizam o Estado como instrumento de sua concretização.

Em cada uma dessas formas estatais, articulam-se dois subsistemas: de um lado, a estratégia de acumulação, ancorada em uma lógica econômica, e, de outro, o quadro institucional que regula a primeira e se baseia em uma lógica política, definindo, por exemplo, os direitos e deveres dos atores sociais da produção, como os empresários e os trabalhadores, assim

como suas organizações, câmaras industriais e sindicatos. A articulação entre a estratégia de acumulação e o quadro institucional constitui um modelo de desenvolvimento.

Vale a pena enfatizar que tanto as formas estatais como os subsistemas mencionados anteriormente podem experimentar distintas formas de articulação, dependendo das circunstâncias históricas que atravessam, mas, principalmente, pelo impacto com que os modos de dominação, isto é, a articulação entre as classes com bases econômicas distintas movimentam-se no tempo. O que significa dizer que os modelos de desenvolvimento, impulsionados pelo Estado e pelos capitalistas em diferentes momentos históricos, estão relacionados com a evolução dos tipos de dominação.

Essas considerações gerais podem ser ilustradas através de casos específicos. Assim, o modelo mais expressivo da primeira forma estatal é a França, que depois de ter sido unificada política e economicamente no decorrer do século XVII, modificou radicalmente a natureza de suas classes dominantes, a partir da Revolução Francesa, durante a qual se realizou historicamente a divisão de poderes e consolidou-se uma nova correlação de classes na cúpula do Estado francês. Durante o século XIX, tais processos se consolidaram com a plena realização dos projetos econômicos de uma burguesia nacional estreitamente ligada às iniciativas da burocracia estatal e com a construção de um sistema institucional, que atingiu sua plenitude durante a Terceira República (1871-1940). É importante observar que, na França, o momento de construção e consolidação do Estado-nação coincidiu com o do mercado nacional, que não teve que ultrapassar as fronteiras regionais como ocorreu na Alemanha e Itália.

Uma segunda situação é essencialmente identificada com os Estados de exceção, que desconsideram a divisão de poderes, concentrando os mesmos no exercício da repressão e da imposição de uma ordem centralizada. Essa forma estatal é a ditadura, freqüentemente associada à presença das forças armadas no governo do Estado, concentrando o poder executivo, que monopoliza muitas funções, especialmente a de promulgar leis. Seu impacto no funcionamento da economia depende das relações que estabelece com as classes sociais dominantes.

Um terceiro modelo relaciona-se explicitamente com os casos da Alemanha de Bismark<sup>1</sup>, do Japão da modernização Meiji, ou da Itália de Garibaldi, bem como com os processos de desenvolvimento ocorridos pela via da industrialização por meio da substituição das importações,

1. O caso alemão exemplifica muito bem a articulação entre o projeto de constituição do mercado nacional (com a adoção do decreto *Zollverein*, através do qual o governo de Bismark aboliu os direitos aduaneiros que existiam entre as regiões na Alemanha) e a criação de um quadro institucional, no qual as classes trabalhadoras beneficiaram-se das primeiras leis sociais determinadas em um regime capitalista.

associado ao controle político populista, que ocorreu em países como Argentina (1943-53), Brasil (1935-45) e México (1934-70). Nas décadas de 50 e 60, países como a Coreia do Sul, Taiwan, Singapura e Malásia apresentaram processos de desenvolvimento econômico semelhantes, igualmente presididos pelos Estados.

Essas últimas formas operaram com relativa eficiência até a crise do petróleo de 1973, quando foi necessário traçar novamente a questão. De fato, ao se romper a possibilidade de articular uma estratégia econômica em que o Estado desempenhe um papel central, como aconteceu em países como Alemanha, França ou Japão, torna-se necessário indagar qual forma aparecerá uma vez esgotado esse modelo.

É possível constatar uma mudança fundamental: a desarticulação entre a estratégia de acumulação e o quadro de regulação institucional. A partir da metade dos anos 70 e em contextos nacionais muito diferentes (incluindo os casos da Argentina, Brasil, Chile, México), pode-se observar essa desarticulação, que possibilita a separação da lógica econômica da lógica política, característica do quadro institucional. Ao mesmo tempo, e talvez como consequência da anterior, pode-se constatar ainda uma segunda mudança: o desaparecimento da fronteira entre a estratégia de acumulação nacional e aquela vinda de fora através do capital financeiro internacional. Essa ausência de diferenciação entre ambos os capitais modifica totalmente o que havia sido, até então, o modelo de desenvolvimento, chegando a ser extremamente radical em casos como o latino-americano.

Quando desaparece, também desaparecem as diferenças entre o capital nacional e o estrangeiro, tornando-se impossível opor o protecionismo à abertura econômica, ou a indústria às finanças nacionais, ou ainda a indústria às finanças transnacionais e a exportação de produtos primários à exportação de produtos manufaturados etc. Trata-se de um novo modelo de desenvolvimento, no qual é possível estabelecer as estratégias econômicas em função dos interesses das empresas, mas não como resultado de suas ações.

Paradoxalmente, na promoção do livre comércio, o papel do Estado concentra-se no estabelecimento das suas condições de funcionamento, sem que os diretamente interessados, isto é, os empresários, desempenhem um papel central na aplicação dessa política.

Inclusive a criação de mecanismos de financiamento – como os bancos **nacionais** (sic) de comércio exterior<sup>2</sup> – demonstra que os interesses

2. Não se pode esquecer que o impulso inicial da negociação de tratados de livre comércio veio do Estado, tanto no caso do Tratado de Livre Comércio da América do Norte, ou do Tratado de Livre Comércio entre México e Chile, como no caso do Mercosul. Os empresários tiveram um papel menor nessas negociações, sendo colocados, como ocorreu na negociação do NAFTA, “no quarto ao lado”, e não na mesa principal de negociações.



estatais continuam predominando, embora os empresários sejam teoricamente os destinatários de tais políticas. Isto é, o estabelecimento das condições necessárias para um desempenho eficiente das economias no âmbito do mercado global e o desmantelamento de todos os mecanismos de regulação, que haviam obstruído a inserção das economias nacionais na economia internacional, permanecem como uma política estatal. Portanto, o impulso ao livre comércio não corresponde, necessariamente, às estratégias empresariais, uma vez que, freqüentemente, como ocorreu no México e hoje acontece no Brasil e Chile, há vários setores empresariais que não compartilham do entusiasmo pelo livre comércio a que foram incitados pelos funcionários das empresas estatais<sup>3</sup>.

Por outro lado, o papel do Estado na promoção do livre comércio é reforçado com a privatização do aparato produtivo estatal e a ruptura dos laços políticos que o ligavam às forças sociais, como os sindicatos. Trata-se de uma tarefa de redefinição de funcionalidade, que implica em uma profunda reforma do papel do Estado na definição do desenvolvimento nacional.

É a partir desse quadro geral de referência que se pode focar mais detalhadamente o que ocorreu na América Latina, a partir de 1973, para então fundamentar uma análise da relação entre o novo Estado e o livre comércio.

### 3 ESTADO E LIVRE COMÉRCIO NA AMÉRICA LATINA

A ruptura do modelo de industrialização por substituição de importações, iniciada com a crise do petróleo e agravada com a crise da dívida externa de 1982<sup>4</sup>, implicou em replanejamentos tanto do Estado populista, que havia atuado em vários países do continente por quatro décadas (1930-70), como do protecionismo que caracterizou a política econômica desse Estado por muitas décadas. A crise da dívida foi o principal fator que desencadeou a necessidade de ajustar as economias pela via de abertura aos mercados externos.

3. Por exemplo, a decisão de reduzir as taxas de 11% para 5% no Chile, impulsionada pelo governo de Eduardo Frei, teve que ser negociada com os deputados que representam os agricultores de médio e pequeno porte, que viram seus interesses seriamente afetados como resultado dessa política. Na negociação do NAFTA, os calendários de abertura setorial ou subsetorial nem sempre refletem os interesses dos empresários desses setores.

4. Deve-se salientar que a crise da dívida externa afetou países como Argentina, Brasil, Chile e México, que haviam concordado em financiar seu gasto público com recursos externos, e que, com a alta das taxas de juro, no período 1981-82, defrontaram-se com a impossibilidade de saldar seus débitos. Países como Colômbia ou Venezuela, que não contraíram essas dívidas, superaram a contento a década de 1980.

Tal abertura baseia-se na redução das tarifas em um espaço econômico regional circunscrito às fronteiras dos países que aderirem ao acordo, os quais, além disso, acordam tarifas comuns fora dessas fronteiras. Por enquanto, esses espaços econômicos regionais identificam-se com as fórmulas do NAFTA (1994), do Mercosul (1993), do Tratado de Livre Comércio entre Chile e México (1991), do Tratado de Livre Comércio entre Chile e Canadá (1997) e do acordo como membro associado do Chile com o Mercosul (1996)<sup>5</sup>. O que também pode ser verificado através da adesão de vários países latino-americanos ao Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT, na sigla em inglês), em 1986, e à Organização Mundial do Comércio (OMC, ou World Trade Organisation – WTO, na sigla em inglês) em 1995.

Essa **integração** de espaços econômicos através da liberalização comercial resultou na melhoria das possibilidades de intercâmbio e determinou uma significativa intensificação do comércio entre os países, ainda que não tenha sido tão efetiva na promoção das relações entre os mesmos e o resto do mundo. De fato, o peso do intercâmbio comercial latino-americano no total do comércio mundial continua sendo relativamente pequeno, não superior a 3%. Além disso, o peso das exportações latino-americanas para os países da União Européia (UE) não representa mais do que 2% do comércio mundial, enquanto aquelas voltadas para os Estados Unidos atingem apenas 13% do volume global.

Segundo Mikio Kuwayama, da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal), em palestra proferida em 1996, essa situação poderia ser corrigida, caso fosse possível incrementar a entrada em mercados através da diversificação da capacidade endógena (interna) de produção, que permitiria ampliar o leque de conteúdos das exportações<sup>6</sup>. Essa postura parte da premissa de que o livre comércio pode contribuir para o desenvolvimento nacional, sempre e quando existirem projetos de investimento que contribuam para a diversificação produtiva e a melhoria da competitividade do sistema produtivo construído a partir da liberalização comercial. Trata-se de incrementar a competitividade sistêmica das economias nacionais, superando os limites impostos pelas estratégias empresariais, que sempre se baseiam em interesses particulares.

5. Deve-se esclarecer que o Chile não é um membro pleno do Mercosul, mas apenas aderiu à zona de livre comércio, sem adotar o sistema de uma tarifa externa comum. O Mercosul continua sendo um arranjo de 4+1.

6. Proposta apresentada no seminário "Integração regional e política de desenvolvimento", realizado na Cepal, em Santiago de Chile, nos dias 22 e 23 de agosto de 1996, e levada avante pelo Institute of Social and Economic Planning, da Universidade de Tsukuba, no Japão, através do projeto de investigação sob o mesmo nome, dirigido pelo professor Neantro Saavedra.

Um outro aspecto do impacto do livre comércio refere-se à reestruturação das bases produtivas, flexibilizando mercados de trabalho, desmantelando estruturas contratuais de negociação coletiva e privatizando as empresas de propriedade estatal (Covarrubias e Sólis, 1993). Além disso, também diz respeito à transformação dos sistemas financeiros, através da abertura dos mercados nacionais aos bancos privados estrangeiros, que, em países como Argentina ou Chile, constituem atualmente a principal fonte de crédito. A privatização do sistema bancário nem sempre teve os mesmos efeitos e até hoje constitui um gargalo na aplicação das políticas neoliberais em países como México<sup>7</sup>, devido aos altíssimos níveis de compromissos vencidos enfrentados pelos bancos, em decorrência da crise financeira iniciada nesse país em dezembro de 1994.

Por sua vez, a criação dos fundos de pensão privados, para reforçar a poupança interna, poderá contribuir para criar, no futuro, um mercado de capitais dentro dos espaços econômicos regionais, dada a importância dos recursos por eles acumulados. Em países como Chile, México e Peru, onde estão operando plenamente, esses fundos seguramente constituirão a fonte de capital para os investimentos exigidos pela política de integração que se seguirá à abertura comercial.

É importante enfatizar também que a reestruturação provocada pela liberalização comercial tem um caráter diacrônico, na medida em que cada política (flexibilização, desmantelamento das regulações estatais, privatização e abertura financeira) foi desenvolvida em momentos distintos, sem que pudesse ser aplicada como um conjunto de medidas. Em alguns casos, esse diacronismo causou efeitos perversos, ao perder de vista o caráter orgânico que a reestruturação pretendia ter.

Em resumo, partindo do que já foi exposto, é possível vislumbrar que o papel dos Estados-nação, no novo modelo de desenvolvimento, é radicalmente diferente daquele exercido no passado. Pode-se focar agora alguns aspectos específicos, relativos às conseqüências acarretadas pelo livre comércio aos sistemas produtivos nacionais.

#### 4 LIVRE COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO NACIONAL<sup>8</sup>

O alinhamento das condições nacionais de produção com as que prevalecem no resto do mundo, especialmente nos países industriais avançados, repercute profundamente no modo de examinar a questão do

7. Deve-se lembrar que, não só por ter ocorrido em 1982, a crise do sistema bancário no Chile é ilustrativa das dificuldades do setor quanto à implementação da política de liberalização.

8. Esta seção é uma versão revisada de ZAPATA, F. Estado, sociedad y integración regional: libre comercio y restructuración. *Estudios Avanzados*, Universidade de São Paulo, v. 10, n. 27, maio/ago. 1996.

desenvolvimento nacional. A adaptação às condições externas por parte dos sistemas produtivos nacionais propõe sérios desafios às empresas latino-americanas, pouco habituadas à concorrência, e menos ainda à competição internacional. Porém, também propõe desafios aos responsáveis pela formulação da política de desenvolvimento nacional, na medida em que a tomada de decisões com relação a esse assunto é frequentemente transferida para o exterior, ou, então, resulta da imposição de políticas macroeconômicas pelos organismos multilaterais de crédito.

Essa situação se manifesta em lugares diferentes. Em nível microeconômico, a introdução da flexibilidade nos métodos de trabalho modifica radicalmente o conteúdo das relações de trabalho, tal como foram até o momento praticadas e expressas na revisão dos contratos coletivos de trabalho.

Do mesmo modo, o esforço para alinhar os custos e os salários com aqueles vigentes no exterior – e especialmente com os dos países diretamente ligados à concorrência – representou uma forte pressão sobre os métodos tradicionais de gestão da produção e do trabalho.

A impossibilidade de continuar implementando práticas corporativas por parte dos empresários e da liderança sindical tem ocasionado grandes mudanças na cultura das empresas. As economias não apenas sofrem modificações nas condições de remuneração da força de trabalho, como também, e principalmente, experimentam mudanças no quadro institucional no qual se desenvolve a atividade produtiva.

Isso significa que a transição de mercados fechados para abertos encerra uma mudança significativa nos processos de tomada de decisão, transferindo-os para o âmbito da empresa e retirando do Estado uma série de atributos para a intervenção na vida econômica.

As mudanças mencionadas implicam em romper com a aliança histórica entre Estado e movimento operário, que, em países como Argentina, Brasil ou México, havia sustentado o populismo e também outras formas de articulação dependente entre sindicalismo e Estado, além de introduzir novos mecanismos de legitimação política. Essas modificações implicam na eliminação de subsídios, tanto ao consumo como à produção, e a busca de uma direção econômica eficiente, cuja prioridade central consista na diminuição de custos que sustente a conquista de mercados internacionais e defenda a competitividade.

Além disso, o processo de liberalização comercial não se refere apenas às condições que imperam no mercado internacional, concebido em termos genéricos, mas a abertura também acarreta efeitos importantes na atividade econômica cotidiana. A aplicação progressiva de políticas comerciais livres de entraves protecionistas permite que os produtos de cada um dos países envolvidos entrem, dentro de um calendário

progressivo, nos mercados dos demais países signatários de tais acordos. E permite ainda que os capitais estrangeiros desfrutem dos mercados nacionais e que os investimentos estrangeiros modifiquem as prioridades nacionais, uma vez que o processo de definição dos projetos de desenvolvimento transfere-se para o exterior. A noção de desenvolvimento perde sua dimensão nacional e se transforma em um subproduto das estratégias das empresas, que funcionam em mercados com incentivos muito variáveis.

Nessa discussão, há três aspectos específicos relativos às novas formas assumidas pelo Estado e ao impacto que o livre comércio exerce sobre sua geração. Tais aspectos são o desafio da modernização tecnológica, a questão do impacto da liberalização comercial sobre o setor agrícola e os mercados de trabalho; e, por último, o efeito da abertura sobre as condições de trabalho.

#### 4.1 O desafio da modernização tecnológica

O livre comércio obriga o sistema produtivo nacional a introduzir mudanças em suas formas tradicionais de funcionamento, além de repercutir no quadro institucional de regulação das relações de trabalho. A vigência do regime corporativo ou de formas antiquadas de condução das relações de trabalho, em que o autoritarismo empresarial impedia a modernização das relações sociais dentro das fábricas e dos estabelecimentos de serviços, não permite generalizar os novos desafios para todo o sistema produtivo, sobretudo no que se refere à modernização tecnológica.

Tal sistema produtivo se vê obrigado a aprimorar sua base tecnológica. Como a grande maioria dos estabelecimentos industriais possui baixos níveis tecnológicos, de tipo artesanal, ou níveis de mecanização atualmente obsoletos, apenas uma pequena parcela deles emprega tecnologias modernas em seu funcionamento. Somente alguns setores econômicos conseguiram se inserir no mercado internacional, ou puderam vincular-se a estabelecimentos que, dentro de suas próprias economias, mantêm esse vínculo (Zapata e Hoshino, 1990). Em consequência, a mudança tecnológica se concentrou nas empresas modernas, principalmente naquelas que produzem para exportação.

Entretanto, tal mudança não se identifica apenas com a criação de novos processos produtivos, mas, sobretudo, com a transferência de tecnologia das matrizes das empresas transnacionais às suas subsidiárias. A chegada de capitais estrangeiros determina, freqüentemente, mudanças tecnológicas nas empresas locais. Ou seja, na ausência de transferências tecnológicas e de capital estrangeiro, é raro encontrar inovações realizadas endogenamente (Partida Rocha, 1998).

Também não se pode afirmar que a organização do trabalho nas fábricas consiga se modificar para adequar-se às exigências do novo modelo de desenvolvimento. Apenas algumas fábricas, geralmente de propriedade estrangeira, possuem métodos de controle de qualidade, ou introduziram grupos de trabalho ou mecanismos de consulta que podem resultar em uma participação dos trabalhadores no aumento da eficiência e da produtividade do trabalho. Estudos recentes, divulgados no Brasil, Chile e México, demonstram que, apesar de existirem setores econômicos que conseguiram entrar no mercado internacional, sua organização interna ainda deixa muito a desejar<sup>9</sup> (Leite e Silva, coords., 1991; Posthuma, 1997).

Uma dimensão adicional da modernização técnica das empresas que buscam se adequar ao novo modelo de desenvolvimento guarda relação com os requisitos de mão-de-obra qualificada. Na medida em que os países devem produzir novos produtos que não sabem como, devem ser desenvolvidos novos sistemas de aprendizagem, tanto tecnológicos como administrativos. Nesse sentido, os sistemas educacionais não estão preparados para formar essas novas qualificações para que possam contribuir para o funcionamento das novas condições de produção nas fábricas. Faltam equipamentos, material didático ou de testes para treinar esse novo pessoal, o que acarreta a necessidade de que as empresas tenham seus próprios sistemas de formação profissional. Mesmo permitindo treinar o pessoal de acordo com os requisitos específicos de cada empresa, eles apresentam sérias limitações por serem rígidos, do ponto de vista dos requisitos de polivalência determinados pelos novos métodos produtivos.

Conseqüentemente, o livre comércio propõe ao Estado e às empresas desafios muito importantes para adequar a mão-de-obra aos requisitos do novo modelo de desenvolvimento.

#### 4.2 Livre comércio, setor agrícola e mercado de trabalho

A diminuição das tarifas no setor agrícola – tanto no Tratado de Livre Comércio da América do Norte, como no acordo firmado entre México e Chile, e também no convênio assinado entre os chilenos e seus sócios de Mercosul – tende, entre outros efeitos, a aprofundar a terceirização do

9. Ver Zapata, coord., 1998. Esse livro apresenta os resultados, para o México, do "Proyecto de investigación sobre la flexibilidad laboral y la productividad del trabajo", realizado entre 1993 e 1995, sob a direção de Edward Amadeo (Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-RJ, Brasil), com o apoio financeiro do International Development Research Center (IDRC), do Canadá.

mercado de trabalho urbano, como resultado da importação crescente de alimentos, carne e outros produtos de consumo imediato por parte do parceiro menos competitivo. Tal importação exacerba os movimentos de migração do campo para as cidades e elimina postos de trabalho na agricultura e pecuária, aumentando a população urbana e informalizando os mercados de trabalho.

Com efeito, entre 1981 e 1992, o crescimento da população urbana total passou de 65,9% para 73,3%, um aumento de 8,4%, que se intensificará quando aumentarem as pressões desencadeadas a partir da liberalização progressiva das condições de importação de produtos agrícolas, fato que já vem ocorrendo de forma intensa no Brasil, Chile e México.

Além disso, a crescente urbanização vem acompanhada de um aumento de 10% no grau de informalização da População Economicamente Ativa (PEA) continental, no mesmo período (1981/1992). Por sua vez, a velocidade com que cresce a taxa de participação no mercado de trabalho formal é muito menor do que a apresentada tanto pela população urbana quanto pelo setor informal (Rendón e Salas, 1992).

Por outro lado, o efeito do livre comércio no setor agrícola implica na introdução de medidas de modernização na produção agrária, estreitamente vinculadas à mecanização, ao uso de novos métodos produtivos no campo, muito mais intensivos em capital, e à especialização na produção de produtos agrícolas de exportação. Isso contribui para intensificar a migração interna, uma vez que os camponeses deslocados de suas terras tenderão a se deslocar do campo para a cidade de forma mais intensa (Escobar Latapí, 1988; Treviño Siller, 1988).

Do mesmo modo, os fluxos de imigração ilegal nas fronteiras entre os países centro-americanos e México, entre este país e os Estados Unidos, Chile e Argentina, Guatemala e México, Colômbia e Venezuela, também tendem a aumentar como resultado da **modernização** da agricultura. Esses fluxos estão estreitamente relacionados com os efeitos geradores de desemprego ou subemprego nas economias que experimentam essa modernização agrícola de forma mais intensa.

#### 4.3 Livre comércio e condições de trabalho

Por outro lado, os salários tendem a estacionar ou diminuir, dependendo dos setores em que se localiza o investimento estrangeiro. A estagnação do Produto Interno Bruto (PIB) latino-americano *per capita*, que não ultrapassou a média de US\$ 2.100, na década de 80, em todos os países do continente, nada mais é do que um reflexo da deterioração nas receitas. O melhor exemplo de que a liberalização comercial não propicia

aumentos salariais significativos reside nos níveis de remuneração verificados na indústria *maquiladora* da fronteira norte do México, equivalentes à sexta parte dos praticados nos Estados Unidos.

Além disso, a avaliação das políticas de reestruturação e de flexibilização dos mercados de trabalho indica que os aumentos de produtividade não resultam em melhores salários, devido à alta intensidade de capital dos novos investimentos e às demissões maciças que ocorrem em muitas empresas, cujos contratos coletivos foram flexibilizados (Zapata, 1998).

Assim, a produtividade reflete volumes estáveis de produção, derivados de níveis de emprego menores, assim como reflete a inexistência de mecanismos reguladores, como os sindicatos. Por exemplo, na agricultura de exportação do Chile, em que grande parte dos empregos é feminino, os sindicatos estão proibidos de atuar, já que as trabalhadoras não têm como resistir às estratégias empresariais extremamente exploradoras (Tinsman, 1997). Pode-se supor, então, que o papel dos trabalhadores manuais no novo modelo de desenvolvimento tende a ser cada vez mais irrelevante. Isso provoca efeitos sobre o emprego nos setores econômicos com baixa qualificação de mão-de-obra, cujas fábricas tendem a se deslocar para países que possuem níveis de remuneração mais baixos do que os dos países mais desenvolvidos.

#### 4.4 Livre comércio e mudanças na estrutura ocupacional

Desde fins da década de 60, podem-se observar transformações na estrutura ocupacional, que coincidem com uma série de processos demográficos desencadeados pelo que ocorreu nas décadas anteriores – urbanização, terceirização, feminização –, assim como pelo arrefecimento da industrialização por meio da substituição de importações, que também provocou efeitos na dinâmica do mercado de trabalho, através da reduzida incorporação de trabalhadores na indústria manufatureira, redução do emprego nas empresas estatais e demissões na burocracia pública.

Tais transformações intensificaram-se na década de 80, quando se verificaram aumentos dramáticos da ocupação no setor terciário, no número de mulheres inseridas nos mercados de trabalho formal e informal, no surgimento de fontes de trabalho na indústria *maquiladora* e na precarização geral da força de trabalho, que perdeu uma série de garantias vinculadas à estabilidade no emprego, às remunerações fixas e ao direito de benefícios sociais. O emprego industrial, que havia desempenhado um papel central na estrutura ocupacional entre 1940 e 1980, cede seu lugar



ao emprego terciário. A natureza do desemprego muda de sentido, na medida em que grande parte dele é absorvido por formas de subemprego, identificado por ocupações precárias, com remuneração abaixo dos níveis vigentes no setor formal e aquém dos chamados salários mínimos.

Observam-se também novas formas de emprego em setores dinâmicos da economia, como o setor agrícola de exportação (Falabella, 1992) ou a indústria *maquiladora*, onde sistemas produtivos altamente competitivos se combinam com formas de contratação da mão-de-obra extremamente tradicionais e com organizações sindicais que não defendem os trabalhadores, pois se constituem mais como agentes de controle para os patrões dessas empresas (Quintero, 1992).

Por esse motivo, pode-se imaginar que o livre comércio ocasiona mudanças na estrutura ocupacional que impedem a formação de sindicatos em novos setores produtivos, bem como favorecem o surgimento de organizações manipuladas pelos patrões, questionam a legitimidade da negociação coletiva e dificultam a estruturação da ação operária no processo de transição de um modelo de desenvolvimento para outro. O sindicalismo reduz, assim, suas margens de manobra e tem cada vez mais dificuldades para enfrentar as novas condições do sistema produtivo.

## 5 LIVRE COMÉRCIO, PRIVATIZAÇÃO E SINDICALISMO

Desde meados da década de 80, a privatização de grande parte das empresas estatais, primeiro no Chile e depois no México, Argentina e Brasil, em setores estratégicos das economias nacionais, como siderurgia, bancos, comunicações telefônicas, aviação comercial, empresas de geração de energia, bem como as mudanças na contratação coletiva que regia as relações capital-trabalho nessas empresas, converte a privatização em um processo que não se esgota no cumprimento das metas econômicas e que aprofunda as políticas de livre comércio postas em prática até esse momento (Hachete e Lüders, 1993).

A privatização não se limita a induzir uma operação econômica eficiente das empresas vendidas ao capital privado. Seu impacto principal tem sido o de buscar romper com as formas cooperativas de funcionamento da economia e da sociedade. Também tem contribuído para melhorar as finanças estatais que conseguiram constituir fundos de apoio ao gasto social<sup>10</sup> (Dresser, 1992), antes financiado com as receitas correntes do Estado.

10. Como o Programa Nacional de Solidariedade, iniciado em 1989, no México.

Pode-se constatar, então, que a privatização, mais do que elevar os níveis de eficiência e de produtividade dessas empresas – que, em alguns casos, como no das comunicações telefônicas ou dos bancos, eram altamente rentáveis –, diz respeito a um ajuste de contas entre Estado e sindicatos, de um lado, e entre empresários e sindicatos, de outro.

Quanto à relação entre o Estado e os empresários, a transferência das empresas públicas ao setor privado pretende liberá-las da tutela estatal, deixando-as livres para buscar novos financiamentos, assumir o planejamento a longo prazo e encontrar sócios que tenham acesso a novas tecnologias. Mas, sobretudo, busca liberar o Estado da responsabilidade de financiar, simultaneamente, o gasto corrente e o de investimento, convertidos em um lastro difícil de suportar durante a conjuntura de crise verificada na década de 80.

A privatização também afeta o poder do sindicalismo. Assim como ocorria nas empresas estatais, onde o sindicalismo havia se desenvolvido com maior força, conseguindo institucionalizar os melhores benefícios devido ao caráter clientelista freqüentemente verificado em sua relação com o Estado, no momento da transferência dessas empresas ao setor privado, seus trabalhadores experimentaram fortes mudanças nas condições de vida (Zapata, 1995). No modelo de desenvolvimento da industrialização pela substituição de importações, o sindicalismo de setores econômicos fundamentais, como siderurgia, geração de eletricidade, petróleo, mineração, indústria têxtil ou a burocracia estatal, perde grande parte do acesso que tinha ao poder de decisão.

Além disso, o caráter estratégico de muitas empresas do setor para-estatal debilitou-se especialmente devido à abertura ao exterior e à privatização, enfraquecendo, com isso, a capacidade de negociação de seus sindicatos. As relações de trabalho dessas empresas se particularizaram e passaram a fazer parte de negociações que já não punham em jogo as autoridades estatais, mas sim as distantes burocracias transnacionais. Por isso, a capacidade de pressão sindical, que dependia do lugar estratégico dessas empresas na economia de cada país, foi profundamente desgastada.

Como a transição de um modelo de desenvolvimento para outro acarreta mudanças nas formas de legitimação do poder político, torna-se possível observar a transformação na articulação entre as organizações sindicais e o Estado, dando origem à busca de formas de legitimação eleitoral, na qual o que havia sido um apoio fundamentalmente classista pretende transformar-se em um apoio de cidadania. O conflito trabalhista, referente às questões redistributivas em um nível macrossocial e, portanto, relacionado com as negociações políticas, perde sua centralidade e transfere-se para o nível das relações entre capital e trabalho na empresa.

Por isso, a adaptação das economias latino-americanas ao livre comércio é extremamente complexa; implica em conciliar questões dificilmente compatíveis. Por um lado, os empresários estabelecem programas de modernização tecnológica e formas de controle de qualidade compatíveis com aquelas vigentes em outros países, onde freqüentemente não há esse controle. Devem, também, transformar o contexto no qual se desenvolvem suas relações com os trabalhadores e sindicatos, para que estes participem efetivamente do novo modelo de desenvolvimento.

O maior desafio reside no fato de que a transformação de todos esses elementos do sistema produtivo repercute fortemente sobre os sistemas políticos, obrigando-os, inclusive, a se transformarem, antes de prosseguirem com a mudança do sistema de relações industriais.

Em resumo, o livre comércio tem implicações sociais e políticas que vão muito além da simples redução de tarifas ou do aumento da competitividade do sistema produtivo. Trata-se, nada mais nada menos, de uma transformação profunda do modelo de desenvolvimento vigente na região desde a década de 30, quando se formaram as instituições que ainda regem os destinos dos trabalhadores de muitos países.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BUSINESS WEEK. *What scares the daylight out of US autoworkers*, p. 36-37, Aug., 3<sup>rd</sup>, 1998.
- COVARRUBIAS, Alejandro, SOLÍS, Vicente (coords.). *Sindicalismo, relaciones laborales y libre comercio*. Hermosillo: El Colegio de Sonora, 1993.
- LEITE, Marcia de Paula, SILVA, Roque Aparecido da (coords.). *Modernização tecnológica, relações de trabalho e práticas de resistência*. São Paulo: Iglu; Labor, 1991.
- DE LA GARZA, Enrique. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y las relaciones laborales en México. In: *Ajuste estructural, relaciones laborales y libre comercio*. México: Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, 1992.
- DRESSER, Denise. PRONASOL: los dilemas de la gobernabilidad. *El Cotidiano*, n. 49, jul./ago. 1992.
- DURAND, Victor Manuel. *La globalización y el sindicalismo mexicano*. México: Universidad Nacional Autónoma / Instituto de Investigaciones Sociales, 1993 (en prensa).
- ESCOBAR LATAPI, Agustín, GÓNZALEZ DE LA ROCHA, Mercedes. Microindustria, informalidad y crisis en Guadalajara, 1982-1987. *Estudios Sociológicos*, vol. VI, n. 18, sept./dic. 1988.
- FALABELLA, Gonzalo. *Reestructuración y respuesta sindical: la experiencia de Santa María, madre de la fruta chilena*. Trabajo presentado al XII Congreso de la Latin American Studies Association (LASA), Los Angeles, Sept. 1992.
- GUIMARÃES, Antonio Sérgio, ARAÚJO, Nadya Catro. Trabajo, sindicalismo y reconversión industrial en Brasil. *Estudios Sociológicos*, vol. IX, n. 25, ene./abr. 1991.
- HACHETTE, Dominique, LÜDERS, Rolf. *Privatization in Chile, an economic appraisal*. San Francisco: International Center for Economic Growth, 1993.

- IGLESIAS, Norma. *La flor más bella de la maquiladora*. México: Secretaría de Educación Pública, 1987.
- LARA, Sara (coord.). *Jornaleras, temporeras y boias frías: el rostro femenino del mercado de trabajo en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad, 1996.
- NUEVA SOCIEDAD. *Sindicatos y partidos: los dilemas de la democracia*, n. 110, Caracas, nov./dic. 1990.
- PARTIDA ROCHA, Raquel. *El impacto de la reestructuración productiva en la industria electrónica y alimenticia de Guadalajara*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 1998. (Tesis de doctorado en Ciencias Sociales).
- PORTELLA DE CASTRO, María Silvia. Brasil: diez años de transición sindical. *Trabajo*, n. 8, 1992.
- POSTHUMA, Anne Caroline. *Industrial restructuring and skills in the supply chain of the Brazilian automotive industry*. Ponencia presentada al Congreso de la Latin American Studies Association, Guadalajara, abr. 1997.
- PROGRAMA REGIONAL DE EMPLEO PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PREALC). El empleo urbano: diagnóstico y desafíos de los noventa. *PREALC Informa*, n. 29, abr. 1992.
- QUINTERO, Cirila. Sindicalismo subordinado e indústria maquiladora en Tijuana. *Estudios Sociológicos*, v. VII, n. 21, sept./dic. 1989.
- \_\_\_\_\_. *Reestructuración sindical en las maquiladoras mexicanas: 1970-1990*. México: Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, 1992. (Tesis de doctorado en Ciencia Social con especialidad en Sociología).
- RENDÓN, Teresa, SALAS, Carlos. El mercado de trabajo no agrícola en México. Tendencias y cambios recientes. In: *Ajuste estructural, mercados de trabajo y Tratado de Libre Comercio*. México: Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, 1992.
- ROJAS, Jorge. *El movimiento sindical chileno en la transición a la democracia*. Hannover: Institut für Soziologie, Universidad de Hannover, Dez. 1992.
- TINSMAN, Heidi. *Defying dictatorship: rural women under Pinochet*. Ponencia presentada al Congreso de la Latin American Studies Association (LASA), Guadalajara, abr. 1997.
- TORANZO, Carlos, ARRIETA, Mario. *Nueva Derecha y desproletarización en Bolivia*. La Paz: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), 1989.
- TREVIÑO SILLER, Sandra. Reflexiones sobre el trabajo a domicilio en la zona noreste de Guajuato. *Estudios Sociológicos*, v. VI, n. 18, sept./dic. 1988.
- ZAPATA, Francisco. Condición de vida y conciencia obrera de las trabajadoras de Volkswagen de México. *Textos y Pretextos*, Programa Inter-Disciplinario de Estudios de la Mujer (PIEM), El Colegio de México, 1991.
- \_\_\_\_\_. La crisis del control sindical sobre el mercado de trabajo en México. In: *Ajuste estructural, mercados de trabajo y Tratado de Libre Comercio*. México: Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, 1992.
- \_\_\_\_\_. *El sindicalismo mexicano frente a la reestructuración*. México: El Colegio de México, 1995a.
- \_\_\_\_\_. *Labor relations, productivity and enterprise competitiveness. The Mexican case*. Preparado para la Labour Law and Labour Relations Branch de la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, jul. 1995b.
- \_\_\_\_\_. Labor relations, economic development and democracy in the 21<sup>st</sup> century. *Industrial Relations Journal*, University of Strathclyde, Mar. 1996.
- \_\_\_\_\_. (coord.). *¿Flexibles y productivos? Estudios sobre flexibilidad laboral en México*. México: El Colegio de México, 1998.
- \_\_\_\_\_, HOSHINO, Taeko (con la colaboración de Linda Hanono). *Industrial restructuring in Mexico: the case of auto-parts*. Tokio: Institute for Developing Economies, 1990.

**PARTE II**

**Processos de integração regional  
na América, Europa e África:  
emprego e relações de trabalho**

# Processos de integração regional na Europa e América: emprego e relações de trabalho\*

Armando Di Filippo\*\*

Rolando Franco\*\*\*

## 1 INTRODUÇÃO

O impacto dos processos e acordos de integração regional sobre as oportunidades e as relações de trabalho exige uma análise dinâmica quanto ao desenvolvimento de longo prazo das sociedades nacionais integradas. É conveniente efetuar tal exame no contexto da atual revolução tecnológica e da globalização da economia mundial, a partir do enfoque de suas conseqüências específicas para os países em desenvolvimento e os latino-americanos, em particular.

No hemisfério norte desenvolvido, a propagação da tecnologia da informação reduz as oportunidades de emprego e renda para os trabalhadores de baixa qualificação que desempenham tarefas repetitivas ou rotineiras na produção de bens ou serviços, aumentando-as, em contrapartida, para aqueles altamente qualificados, que produzem bens imateriais ou simbólicos, intensivos em conhecimento. Os principais prejudicados

\* Este ensaio apresenta, de maneira resumida e parcial, os resultados de uma pesquisa interdisciplinar sobre as *Dimensões sociais da integração*, desenvolvida pelos autores na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), sendo deles a responsabilidade pela presente síntese. Traduzido por Maria da Penha C. Cataldi, do original *Procesos de integración regional en Europa y América: empleo y relaciones de trabajo*.

\*\* Economista, pela Universidad Nacional del Litoral Argentino, e mestre em Ciências Econômicas, pelo Programa de Estudios Económicos Latinoamericanos (ESCOLATINA), da Universidad de Chile, com especialização em Desenvolvimento Econômico e Social, e em Relações Econômicas Internacionais. Assessor Regional em Integração e Cooperação Econômica da CEPAL, da Organização das Nações Unidas (ONU), em Santiago do Chile, onde trabalha desde 1970.

\*\*\* Diretor da Divisão de Desenvolvimento Social da CEPAL, Santiago do Chile.

por essas tendências são os trabalhadores de menor instrução dos países desenvolvidos, primeiramente porque ali a tecnologia da informação tem sido propagada de maneira mais ampla e, em segundo lugar, porque a globalização da produção desloca os processos rotineiros de produção para as zonas processadoras de bens de exportação dos países em desenvolvimento. Dessa maneira, as subsidiárias das grandes empresas industriais obtêm vantagens competitivas, combinando a alta produtividade de suas avançadas tecnologias com os baixos custos (do trabalho, ambientais etc.) das regiões em desenvolvimento onde localizam sua produção. Com isso, está-se criando nos países desenvolvidos um problema potencial (cujo alcance é ainda incerto), que provoca reações de natureza social, sindical e política, voltadas à proteção das oportunidades de emprego ameaçadas por essas tendências.

No eixo norte-sul, as subsidiárias de empresas transnacionais localizam-se nas zonas processadoras de exportações, para aproveitar custos (do trabalho, ambientais etc.) mais reduzidos na fabricação de bens de consumo duráveis (produtos microeletrônicos, veículos automotores etc.), ou explorar recursos naturais mais acessíveis e baratos nas fases primárias dos processos de agregação de valor. Como acontece com as *maquiladoras* do México, América Central e Caribe, as mencionadas zonas situam-se próximas aos grandes mercados, como o dos Estados Unidos, de modo a aproveitar ao máximo os custos mais reduzidos de transporte.

A presença transnacional, em termos de capitais e tecnologia, é orientada em larga escala à exploração dos mercados emergentes dos países em desenvolvimento, o que possibilita que sua contribuição ao emprego e ao produto domésticos, a partir das atividades de serviços, seja mais ampla e sustentável no tempo. No entanto, do mesmo modo que nas atividades produtoras de bens, é necessário considerar dois efeitos: a) a criação de empregos resultante da presença transnacional; e b) a eliminação eventual de empregos já existentes nas empresas locais especializadas em atividades similares.

Na América Latina e no Caribe, a maior contribuição da nova estratégia de desenvolvimento dos anos 90 residiu em sua capacidade de gerar novas dinâmicas de crescimento, em um quadro de estabilidade macroeconômica e de bem-sucedido controle da inflação, diminuindo a pobreza absoluta e incrementando o ritmo de criação de emprego, embora em ocupações de baixa qualidade, enquanto se mantém ou piora a desigualdade da distribuição de renda que tem caracterizado historicamente a região.

A expressão **regionalismos abertos** é utilizada fundamentalmente pelos economistas para fazer referência às modalidades econômicas da integração que são compatíveis com as estratégias de desenvolvimento

aberto ao processo de globalização mundial e com as regras do jogo do multilateralismo global. Porém, o multilateralismo (sem discriminação e tratamento nacional) e o regionalismo aberto (discriminação ou “preferência” compatível com a Organização Mundial do Comércio – OMC) não são **diretamente** aplicáveis aos mercados de trabalho, devido às profundas implicações políticas, econômicas e culturais na organização das sociedades nacionais que derivam da operação desses mercados.

Para analisar esses aspectos do trabalho, convém distinguir entre **dois tipos (A e B)** de acordos de integração. Os de **tipo A** constituem os Acordos de Livre Comércio, isto é, aqueles voltados a assumir compromissos de liberalização recíproca dos mercados de bens, serviços, capitais e tecnologia. Os de **tipo B** são aqueles que incluem cláusulas sociais e têm como objetivo explícito avançar ao menos até a constituição de mercados comuns.

Neste contexto, cabe formular a seguinte pergunta: de que maneira a integração regional das economias da América Latina pode melhorar as oportunidades de emprego com produtividade, qualificação e salários superiores à média nacional de seus países?

Em primeiro lugar, é preciso não esquecer que o percentual de empregos gerados pelas exportações, em relação ao emprego total, não pode ser, em média, muito superior à proporção das vendas externas no produto total. O intercâmbio verificado no âmbito dos acordos de integração representa, por sua vez, uma proporção ainda pequena do comércio como um todo. Em consequência, o volume de empregos diretamente resultante das exportações recíprocas em cada acordo é relativamente reduzido, mesmo supondo que a produtividade média do emprego utilizado nas exportações fosse igual à produtividade média da economia. Esse pressuposto pode ser correto para as pequenas e médias empresas (PMEs) e para as microempresas, mas não o é para as empresas de grande escala, que são as responsáveis pela maior parte das exportações de bens cuja produtividade é muito superior à média da economia. **A colocação anterior permite sugerir que o principal impacto com relação ao emprego não se verifica no âmbito do comércio internacional e, menos ainda, através do intercâmbio entre países membros dos acordos de integração.**

Talvez seja mais produtivo examinar o **efeito emprego** atribuído aos **investimentos** originados na globalização, admitindo-se que os acordos de integração de **ambos os tipos (A e B)** são parte constitutiva daquele processo.

Apresentado dessa maneira, o tema parece inserir-se no âmbito da globalização, desconsiderando os efeitos ou impactos da integração propriamente dita. **Contudo não ocorre assim, já que uma**



**parte significativa dos investimentos provenientes das grandes empresas transnacionais se explica pelas oportunidades econômicas possibilitadas pelos acordos.**

As tendências examinadas no item 3 parecem sugerir que a escala e o maior dinamismo dos mercados integrados não se manifestaram positivamente em matéria de emprego e distribuição de renda. **Isto se atribui ao fato da composição do crescimento dos investimentos favorecer principalmente as atividades de grande escala e produtividade, que são estimuladas pelo processo de globalização, em detrimento das pequenas e médias empresas (PMEs)<sup>1</sup> e as microempresas, que geram a maior parcela dos empregos na região.**

Em resumo, a integração regional das economias latino-americanas favorece de duas maneiras principais o crescimento do produto e do emprego. Em primeiro lugar, possibilita a criação de áreas naturais de integração, estimulando a rentabilidade dos investimentos nelas localizados que são direcionados para o mercado interno, cuja expansão permite um melhor aproveitamento das reduções dos custos unitários derivados tanto de economias de escala e de especialização, como da combinação entre produtividades “desenvolvidas” e salários “subdesenvolvidos”. Em segundo lugar, ao criar condições para expandir o mercado interno (em bases totalmente compatíveis com o estilo aberto do desenvolvimento atual), a integração regional favorece as oportunidades econômicas das médias e pequenas empresas (nacionais e estrangeiras) e das microempresas (fundamentalmente nacionais), cuja contribuição ao emprego total é decisiva, especialmente na área dos serviços.

O “divisor de águas”, que marca um forte aparecimento dos temas “sociais” no processo de integração regional, é obtido quando são assumidos compromissos e implementadas iniciativas voltadas para avançar até a constituição de mercados comuns (ou de acordos ainda mais complexos), que garantam a plena liberdade migratória nos espaços econômicos ampliados. Esse grupo de acordos é o que aqui denominamos de **tipo B**.

No contexto das considerações anteriores, a constituição de mercados comuns propõe desafios a três conjuntos de regimes e políticas, cuja convergência é necessária para integrar gradualmente os mercados de trabalho: a) a dos sistemas e políticas migratórios; b) a dos regimes e políticas sociais cuja vigência contribui para efetivar o direito de trabalhar em outro país-membro; c) a dos sistemas e políticas relacionados com a formação de recursos humanos.

1. Também tratadas nesse texto como empresas de pequeno e médio porte. Nota do editor.

## 2 IMPACTOS DO PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO SOBRE O TRABALHO

### 2.1 As tecnologias da informação

O atual cenário internacional caracteriza-se por um processo sustentado de globalização econômica, apoiado nas oportunidades e possibilidades que estão sendo abertas pelas tecnologias da informação. Particularmente, os avanços técnicos em matéria de transporte e os que derivam da união da informática e das telecomunicações (telemática) têm levado a uma melhor coordenação das atividades produtivas entre lugares distantes e a uma significativa redução dos custos internacionais de transação.

A globalização no plano econômico pode ser caracterizada como um processo convergente e complementar de transnacionalização de empresas e de internacionalização de nações.

Nessa nova fase, a transnacionalização produtiva das empresas ocorre através de uma localização dispersa dos elos das cadeias de valor que conduzem à produção de bens de consumo duráveis (automóveis, computadores etc.). A transnacionalização financeira vincula-se à crescente interconexão e interdependência das atividades das bolsas de valores, bancárias e de câmbio, em nível mundial. No aspecto mais amplo da produção de outros bens e serviços também se nota o uso crescente de técnicas e procedimentos associados à revolução da informática: robotização e automação, intercâmbio eletrônico de dados, uso de técnicas *just in time* para o controle de estoques etc.

A internacionalização econômica das nações se expressa numa maior interdependência recíproca decorrentes da redução e até da eliminação das barreiras institucionais dos movimentos internacionais de mercadorias, serviços, capitais e tecnologias. Conseqüentemente, houve um aumento do peso das variáveis internacionais comparativamente às internas em matéria de comércio, investimento, financiamento etc. Essas modificações resultaram na adoção de novas estratégias de desenvolvimento aberto, nas quais a alocação de recursos depende muito mais de decisões privadas e mecanismos de mercado, onde o critério da concorrência internacional ocupa um lugar predominante. Essas novas tendências e processos também estão acarretando conseqüências na esfera do emprego e da distribuição da renda, tanto no norte desenvolvido, como no sul em desenvolvimento.

## 2.2 Nos países desenvolvidos

No hemisfério norte desenvolvido, a propagação das tecnologias da informação reduz as oportunidades de emprego e renda para os trabalhadores de pouca qualificação, que desempenham tarefas repetitivas ou rotineiras na produção de bens ou serviços, e, em contrapartida, aumenta as chances dos trabalhadores altamente qualificados, que produzem bens imateriais ou simbólicos, intensivos em conhecimento (Reich, 1993; Rifkin, 1996). Os principais prejudicados por estas tendências são os trabalhadores de menor instrução dos países desenvolvidos, primeiramente porque aí as tecnologias da informação se propagaram de maneira mais ampla, e, em segundo lugar, porque a globalização da produção, anteriormente comentada, transfere os processos rotineiros de produção para as zonas processadoras de exportações dos países em desenvolvimento (Thurow, 1992). Desse modo, as subsidiárias das grandes empresas industriais obtêm vantagens competitivas, combinando a alta produtividade de suas avançadas tecnologias com os baixos custos (do trabalho, ambientais etc.) das zonas onde alocam sua produção. Cria-se, assim, um problema potencial nos países desenvolvidos (cujo alcance ainda é incerto), que provoca reações de natureza social, sindical e política, que visam proteger as oportunidades de emprego ameaçadas por estas tendências.

## 2.3 Nos países em desenvolvimento

Os impactos ocupacionais e de distribuição de renda do processo de globalização econômica são mais complexos nos países em desenvolvimento, cabendo apontar, entre outros, os voltados ao âmbito da produção de bens e aqueles relacionados à prestação de serviços dirigidos ao consumidor final.

**No âmbito da produção de bens**, é oportuno reiterar, a mudança técnica possibilita uma maior dispersão geográfica dos elos das cadeias de valor que contribuem para a elaboração de um produto manufaturado final. Os comércios intra-industrial e intra-empresarial constituem as vias através das quais essas peças, partes e componentes convergem ao local onde se fabrica o bem final. No eixo norte-sul, as subsidiárias de empresas transnacionais localizam-se nas zonas processadoras de exportações, para aproveitar os custos (do trabalho, ambientais etc.) mais reduzidos na produção de bens de consumo duráveis (micro-eletrônica, automotivos, de vestuário etc.), ou explorar recursos naturais mais acessíveis e baratos nas fases primárias dos processos de agregação

de valor. Como ocorre com as *maquiladoras* do México, da América Central e do Caribe, as mencionadas zonas instalam-se próximas aos grandes mercados, como o norte-americano, de modo a usufruir ao máximo dos custos mais reduzidos de transporte.

As empresas transnacionais geram quantidades de empregos diretos – com produtividade superior à média nacional do país anfitrião –, que podem ser importantes em termos absolutos, mas nem tanto em termos relativos, para a População Economicamente Ativa (PEA) dos países onde se localizam. Assim, por exemplo, as empresas *maquiladoras* de produtos implantadas na fronteira norte do México geram mais de um milhão de empregos, mas como a população ativa supera os 40 milhões de pessoas, sua participação direta sobre o emprego global torna-se reduzida – o que também se atribui à divisão entre as zonas de exportações voltadas ao mercado norte-americano com escassos vínculos tecnológicos em outras zonas do México. A criação de empregos indiretos se realiza no âmbito dos serviços prestados aos trabalhadores dessas áreas, sendo de grande importância quantitativa.

A situação do emprego pode ser distinta em atividades altamente globalizadas (automotiva, alimentícia, química), que se destinam ao próprio mercado dos países em desenvolvimento onde se localizam (caso do Mercado Comum do Cone Sul – Mercosul). Nesse segundo caso, os vínculos tecnológicos podem eventualmente dinamizar outras atividades produtoras de bens. Entretanto, o efeito líquido sobre o emprego exige que seja descontado o desaparecimento de pequenas e médias empresas que existiam em ramos afins (por exemplo, PMEs argentinas fabricantes de autopeças) e eram incapazes de competir com as formas globalizadas de produzir. Evidentemente, os resultados desses efeitos contraditórios requerem testes empíricos para cada caso específico.

**No plano da prestação de serviços dirigidos ao consumidor final**, a redução dos custos de transação tem facilitado a proliferação de atividades comerciais e financeiras nos países em desenvolvimento. Entre as primeiras, propagam-se os centros comerciais (*malls* ou *shopping centers*) que reúnem estabelecimentos de *fast food* em sistema de franquias, segundo especificações técnicas fiscalizadas pelas matrizes, assim como sucursais de grandes redes de supermercados e depósitos, ou pequenas lojas que vendem “marcas” cotadas internacionalmente. Também proliferam (dentro e fora desses centros comerciais) as atividades de prestação de serviços de transações de ações, de valores, de câmbio e financeiras em geral. Porém, o campo da expansão transnacional, no que se refere aos serviços, é muito mais amplo. Por exemplo, nas regiões turísticas, a indústria de hotelaria se soma à prestação dos outros serviços

mencionados, contribuindo para configurar um quadro de crescente transnacionalização do setor terciário.

A presença transnacional, em termos de capitais e de tecnologia, é orientada massivamente ao aproveitamento dos mercados emergentes dos países em desenvolvimento, determinando que sua contribuição ao emprego e ao produto internos nas atividades de serviços possa ser mais ampla e sustentável no tempo. Da mesma forma que nas atividades produtoras de bens, torna-se necessário considerar dois efeitos. De um lado, a criação de empregos resultante da presença transnacional, e, de outro, a eventual eliminação de empregos já existentes nas empresas locais especializadas em atividades similares. Especialmente quanto aos serviços, o processo de transnacionalização produtiva não se limita às grandes empresas transnacionais com sede nos países desenvolvidos, pois empresas latino-americanas de maior escala estendem suas operações aos países vizinhos. O Chile constitui um bom exemplo com seus grandes investimentos industriais e de serviços, destinados a aproveitar (através da mediação da Argentina) os mercados e as condições preferenciais do Mercosul.

### 3 AMÉRICA LATINA: EMPREGO E EQÜIDADE NOS ANOS 90

A maior contribuição da nova estratégia de desenvolvimento dos anos 90 residiu em sua capacidade de gerar novas dinâmicas de crescimento em um contexto de estabilidade macroeconômica e de bem-sucedido controle da inflação, reduzindo a pobreza absoluta e aumentando o ritmo de geração de emprego, embora em ocupações de baixa qualidade, enquanto permaneceu ou piorou a desigualdade da distribuição de renda que caracteriza historicamente a região.

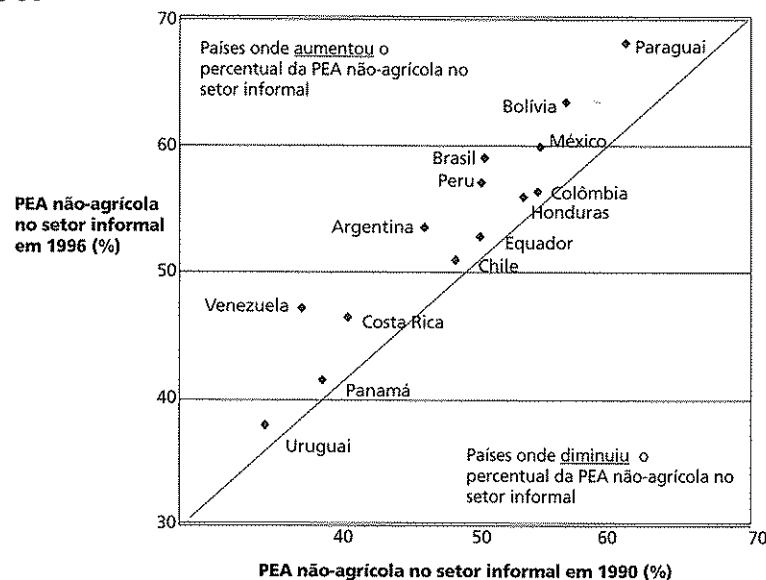
#### 3.1 Tendências do emprego

Na média para a região, verificou-se um aumento do desemprego aberto entre 1990 e 1997, enquanto a produtividade não-agrícola manteve-se praticamente estacionária. Esses resultados decorreram de significativos incrementos de produtividade nos setores modernos, especialmente nas atividades de exportação e nos serviços a elas vinculados. Paralelamente, observou-se a tendência de redução do produto médio por trabalhador ocupado em atividades informais não-vinculadas aos setores dinâmicos.

Entre o início e a metade da década de 1990, nove países que abrangem mais de 85% da população regional registraram um aumento de 11% na diferença da produtividade média entre os setores produtores de bens e os de serviços. Os dados se referem à Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, México, Panamá, Peru e Venezuela. O setor produtor de bens engloba indústria manufatureira, eletricidade, gás e água, e construção civil, excluindo agricultura e mineração. O setor de serviços inclui comércio, transporte, armazenamento e comunicações, estabelecimentos financeiros, seguros, bens imóveis e serviços prestados às empresas, além de serviços pessoais, sociais e comunitários. Segundo as estimativas da Organização Internacional do Trabalho (OIT), o produto por trabalhador ocupado no setor produtor de bens aumentou 1,6% ao ano, enquanto nos serviços, a produtividade média teria diminuído em sete dos nove países. Cabe ressaltar que o produto por trabalhador ocupado nos estabelecimentos financeiros, bens imóveis e serviços prestados às empresas cresceu a uma taxa anual de 3%, na média simples dos nove países, conforme estudo da OIT, de 1997. Segundo a mesma fonte, as atividades de exportação situam-se majoritariamente nos setores produtores de bens (semi-manufaturados intensivos em recursos naturais e produtos industrializados com diferentes graus de incorporação tecnológica). Os setores modernos nacional e transnacional investem nesses segmentos produtores de bens e nas atividades de serviços que os complementam tecnicamente, como é o caso dos transportes, do armazenamento, das comunicações, dos estabelecimentos financeiros, dos seguros e dos serviços prestados às empresas. **Foi precisamente nesses segmentos que a produtividade aumentou, diminuindo no vasto leque de serviços correspondentes às atividades informais de má qualidade.**

Por um outro ângulo, entre 1990 e 1996 houve um aumento da ocupação nas camadas de baixa produtividade e renda, diminuindo, simultaneamente, a participação dos setores modernos que requerem força de trabalho mais qualificada e geram empregos de melhor qualidade (maiores níveis de proteção social, estabilidade e salários). No conjunto da região, o setor informal aumentou a sua participação no emprego não-agrícola em cerca de seis pontos percentuais (de 51,6% a 57,4%). Aproximadamente, oito em cada dez postos de trabalho criados nos anos 90 corresponderam a ocupações no setor informal. Dentre eles, a metade era de assalariados de microempresas, e os demais representaram trabalho autônomo ou serviço doméstico. Com flutuações nacionais, a informalidade em matéria de emprego cresceu nos 14 países pesquisados (gráfico 1), devendo-se notar, entretanto, que, nas microempresas, a produtividade e o salário dos trabalhadores ocupados aproximam-se das médias nacionais.

**GRÁFICO 1**  
Mudanças na estrutura do emprego  
População economicamente ativa não-agrícola ocupada no setor informal<sup>(a)</sup>  
1990-96



Fonte: OIT, 1996.

Nota: (a) Inclui trabalhadores por conta própria (exceto os administrativos, profissionais e técnicos), familiares não remunerados, ocupados em estabelecimentos com menos de 5 ou 10 trabalhadores, dependendo da informação disponível, e serviço doméstico.

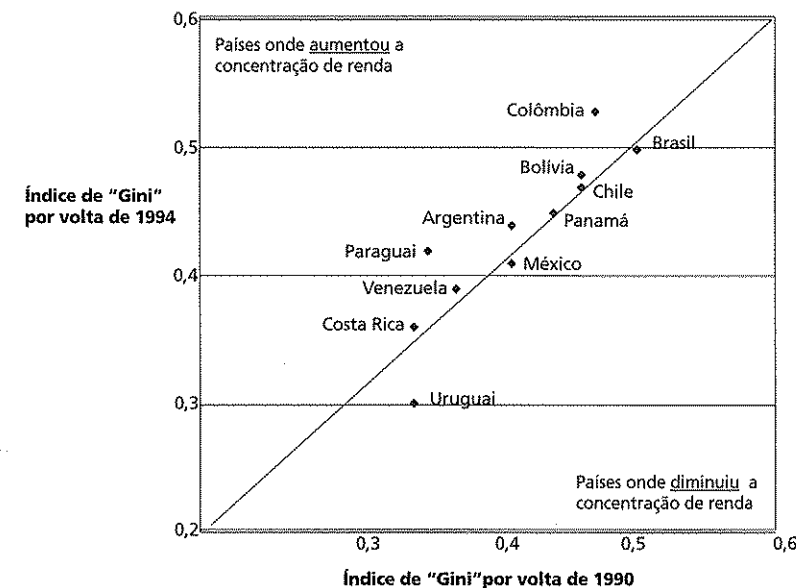
### 3.2 Tendências distributivas

No que se refere à distribuição de renda, as remunerações médias cresceram mais lentamente do que o produto por habitante, acentuando-se as disparidades entre os trabalhadores ocupados de maior e menor qualificação. Neste sentido, a América Latina não está alheia à agenda mundial nessa direção, agudizada pela propagação das tecnologias da informação. A evolução das remunerações dos trabalhadores ocupados com distintos níveis de qualificação indica que oito entre dez países aumentaram a diferença entre os salários médios atribuídos aos profissionais e técnicos e aqueles pagos à mão-de-obra ocupada nos setores de baixa produtividade. Essas informações referem-se às zonas urbanas da Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Honduras, México, Paraguai, Uruguai e Venezuela e correspondem, na maioria dos casos, ao período de 1990 a 1994 (CEPAL, 1997b, capítulo 2, quadro II, p. 5).

A parcela dos 10% dos domicílios com maiores rendimentos mostrou capacidade de manter sua participação nos salários, durante os períodos em que a economia estagnou ou decresceu, e de incrementá-la com maior rapidez nas fases de recuperação do crescimento. Em contrapartida, 40% dos domicílios mais pobres, em circunstâncias de retração das atividades, enfrentaram a queda das remunerações médias e do salário mínimo e a elevação dos níveis de desemprego. Por outro lado, a retomada do crescimento e da estabilidade macroeconômica contribuíram para a desconcentração das remunerações. A recuperação do poder aquisitivo dos salários através do controle da inflação e do aumento do gasto social por habitante, durante os anos 90, também constituíram influências positivas.

O gráfico 2 mostra o saldo líquido dessas influências através do índice de Gini. Entre os 11 países sobre os quais havia informações disponíveis, a desigualdade manteve-se em sete (Bolívia, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá e Venezuela), aumentou em três (Argentina, Colômbia, Paraguai) e diminuiu apenas no Uruguai.

**GRÁFICO 2**  
Mudanças na distribuição de renda  
Índice de Gini da distribuição de renda dos domicílios urbanos  
1990-94

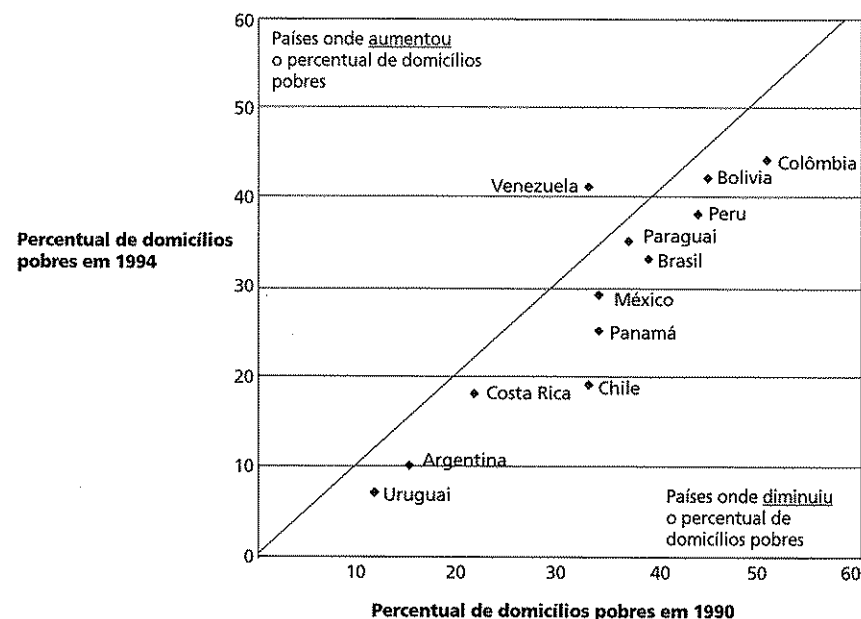


Fonte: CEPAL, 1996a e 1997a; para Colombia, Ocampo et al., s.d.

### 3.3 Tendências da pobreza

Em relação aos níveis de pobreza, o gráfico 3 mostra que em nove países (Colômbia, Peru, Brasil, México, Panamá, Chile, Costa Rica, Uruguai e Argentina) entre 12, sobre os quais havia informações disponíveis, a pobreza diminuiu em mais de 10%, comparativamente aos níveis iniciais. Em dois países – Bolívia e Paraguai –, a redução foi menor, aumentando na Venezuela. A média simples dos dados desses países indica que o percentual de domicílios urbanos pobres, durante a primeira metade dos anos 90, baixou de 32% para 27%. Embora seja mais difícil avaliar o impacto das mudanças na área rural, a tendência geral indica que foram mínimas as melhorias aí realizadas: o percentual de domicílios pobres teria sido reduzido apenas de 56% para 55%.

**GRÁFICO 3**  
Mudanças na magnitude da pobreza  
Percentual de domicílios urbanos com renda *per capita*  
inferior à linha de pobreza  
1990-94



Fonte: CEPAL, 1996a e 1997a; para Colômbia, Ocampo et al., s.d.; para Peru, Instituto Cuánto e UNICEF, 1995.

## 4 PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL NA EUROPA E AMÉRICA

### 4.1 Antecedentes

Em seu significado mais amplo, o termo “regionalismo” é uma forma de proteção preferencial que vincula os países pertencentes a uma mesma região, no sentido geográfico da expressão. **Em outras palavras, o regionalismo estabelece vínculos entre os países pertencentes a uma mesma região geográfica, que se concedem preferências não extensíveis ao resto do mundo.** A integração regional, no sentido atual do termo, é uma forma de **regionalismo simétrico**, em que as partes que assumem os compromissos obrigam-se a conceder vantagens ou a reconhecer direitos **recíprocos mais ou menos equivalentes**.

Após o fim da II Guerra Mundial, as experiências mais notáveis de regionalismo simétrico (integração) aconteceram no eixo norte-norte (Comunidade Européia, Associação Européia de Livre Intercâmbio, a partir dos anos 50) e no eixo sul-sul (Associação Latino-Americana de Livre Comércio, Mercado Comum da América Central, Comunidade do Caribe, a partir dos anos 60), envolvendo os países-membros do bloco ocidental. Nessa fase histórica, a integração no eixo norte-sul (regionalismo vertical e simétrico) era pouco compatível com as formas do regionalismo (vertical e assimétrico), próprias da cooperação para o desenvolvimento.

A ordem internacional do pós-Guerra sofreu transformações importantes desde meados dos anos 70, devido ao esgotamento progressivo das bases em que se havia estabelecido o desenvolvimento econômico no período. De um lado, a presença cada vez mais competitiva do sudeste da Ásia gerou problemas de déficit comercial nos países desenvolvidos do ocidente. Paralelamente, os episódios recessivos e inflacionários verificados nos centros (estagnação) resultaram da crise do petróleo e da crescente abundância de eurodólares. A quebra da conversibilidade do dólar, os tipos de câmbio variáveis e a flutuação das taxas de juros precederam ou acompanharam a recessão do início da década de 1980. Subjacente a estes processos, emerge a revolução das tecnologias da informação, da biogenética e dos novos materiais, constituindo as bases para o surgimento do atual processo de globalização econômica.

A partir de meados da década de 1980, começou a ser estabelecido um razoável “compromisso” entre os critérios de não-discriminação e acordo nacional próprios do multilateralismo, e os de tratamento preferencial inerentes ao regionalismo. Tanto as negociações do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade,



sigla GATT<sup>2</sup>) que originaram a OMC, como o início do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (North American Free Trade Agreement, sigla NAFTA), expressam essa coexistência. No entanto, as regras do jogo do regionalismo justificam-se essencialmente como um “degrau” (*stepping stone*) na escalada até formas de globalização de mercados fundamentadas nas regras do multilateralismo. No fim dos anos 80, o bloco do leste europeu desmoronou, a Alemanha foi reunificada e pouco depois, a União Soviética, dissolvida.

No início da década de 1990, as mudanças no cenário internacional são espetaculares: o eixo leste-oeste desapareceu; o multilateralismo do mercado internacional se mundializou no compasso da globalização; as formas assistencialistas de cooperação no eixo norte-sul (regionalismo assimétrico vertical) declinaram ostensivamente em favor dos **regionalismos abertos**, tanto os **horizontais** – Mercosul, Comunidade Andina (CA)<sup>3</sup>, União Europeia (UE), Associação Europeia de Livre Intercâmbio (AELI) –, como os **verticais** – NAFTA e Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

A expressão **regionalismos abertos** é usada como a modalidade contemporânea dos processos de integração econômica, mas é fundamentalmente empregada pelos economistas para referir-se às fases econômicas da integração que são compatíveis com o multilateralismo global. Entretanto, as regras do jogo do multilateralismo (não discriminação e acordo nacional) e do regionalismo aberto (discriminação “compatível” com a OMC) não são **diretamente** aplicáveis aos mercados de trabalho, devido às suas profundas implicações políticas, econômicas e culturais na organização das sociedades nacionais.

Existem formas multidimensionais de integração que emergem a partir da constituição de mercados comuns em que **compartilhar soberanias ou conceder tratamento nacional e não discriminatório aos migrantes** é uma condição de viabilidade do processo. O regionalismo aberto, em suas versões atuais, costuma identificar-se com o estabelecimento de tratados de livre comércio ou, no máximo, de uniões alfandegárias, por ser este o nível de sua compatibilidade normativa com as regras da OMC. Porém, é **necessário aprofundar o conceito multidimensional de regionalismo aberto** que permita analisar processos avançados de integração como o da UE e outros – Mercosul, CA, Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), Comunidade do Caribe (CARICOM), que

2. O GATT, acordo multilateral entre a maioria das nações, estabelecia as normas para o comércio internacional e a aplicação de tarifas a ele relativas. A partir da Rodada Uruguaí aquele acordo foi substituído pela Organização Mundial do Comércio (OMC), que assumiu as funções de órgão regulador do comércio mundial. Nota do editor.

3. A Comunidade Andina (CA) foi criada por um Acordo de Integração Subregional – Acordo de Cartagena –, firmado por Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, em junho de 1997. Nota do editor.

pretendam seguir na mesma direção. Nesses casos, surgem dimensões **políticas** (cessão ou divisão da soberania nacional e criação de cidadanias comunitárias), **econômicas** (reconhecimento recíproco de legislações trabalhistas e de seguridade social) e **culturais** (reconhecimento recíproco de títulos de qualificação para o exercício de ofícios e profissões). Sem considerar essas dimensões da integração é **inconcebível** formular políticas comuns com base em regimes unificados, ou garantir a plena liberdade migratória requerida para a integração dos mercados de trabalho.

## 4.2 Tipos de acordos atualmente em vigência

Para analisar esses aspectos laborais convém distinguir entre **dois tipos (A e B)** de acordos de integração. Os de tipo A são Acordos de Livre Comércio, ou seja, destinados a assumir compromissos de liberalização recíproca dos mercados de bens, serviços, capitais e tecnologia. Os de tipo B são aqueles que incluem cláusulas sociais e têm o objetivo explícito de avançar, pelo menos, até a constituição de mercados comuns (ver quadro a seguir).

Um ponto essencial da diferença entre os acordos é que, enquanto os de tipo A não incluem compromissos, órgãos institucionais ou recursos, destinados a formular e executar políticas sociais com impacto no âmbito do trabalho, os acordos de tipo B assim o fazem.

O núcleo “duro” dos acordos de integração regional é a integração econômica – uma consideração que parece ser historicamente válida para todos os esforços para sua implementação realizados desde o fim da II Guerra Mundial. Outros aspectos relevantes, como os culturais e os políticos, foram sendo incorporados aos compromissos assumidos, como uma decorrência da intensificação dos processos de integração econômica. A seqüência geralmente admitida pelos acordos desse tipo, extensivas apenas a seus membros, é amplamente conhecida e inclui: a) acordo de preferências comerciais; b) acordo de livre comércio; c) união alfandegária; d) mercado comum; e) mercado único; f) união econômica; g) união política.

O acordo de preferências comerciais pressupõe a redução de barreiras tarifárias ou não-tarifárias, que favorece apenas os participantes e não se estende ao resto do mundo. De modo incipiente, nesta fase se expressa o aspecto essencial de todos os acordos de integração regional: o tratamento preferencial aos membros.

Os acordos de livre comércio implicam na completa liberalização do comércio recíproco de bens e serviços entre os países participantes. Nas experiências da presente década, a denominação foi ampliada, de modo a abranger a liberalização dos mercados de bens, serviços, tecnologia e capital produtivo e financeiro. Portanto, seria mais correto denominar mais amplamente este tipo de acordos como de livre mercado. Entretanto, como

observou Baghwatti, entre outros, as expressões “livre comércio” ou “livre mercado” são equivocadas, uma vez que a referida liberdade se verifica somente entre os integrantes. Os acordos de integração regional significam **tratamento preferencial** entre os membros participantes, e não incluem o resto do mundo, ao passo que o livre mercado, em seu sentido pleno, pressupõe o **multilateralismo** global, expresso nos princípios de não-discriminação e tratamento nacional, sancionados atualmente pela OMC.

As uniões alfandegárias representam um passo importante em termos de integração política. Com efeito, pressupõem avançar até a constituição de alfândegas comuns, com sistemas e políticas tarifárias unificadas. Os países compartilham graus de soberania ao implementá-los, e ao dividir de forma negociada as arrecadações tarifárias decorrentes da união. De modo geral, todos os instrumentos da política comercial tendem a se unificar. **As uniões alfandegárias são uma forma de transição entre os acordos de tipo A e os de tipo B.** Se os compromissos que constituem o acordo de integração regional limitam seu objetivo final ao estabelecimento de uma união alfandegária, o acordo será de tipo A; porém, se constituírem uma etapa de transição para um mercado comum, então o acordo será de tipo B.

Os mercados comuns são, inequivocamente, acordos de tipo B, porque incluem a livre mobilidade das pessoas necessária à integração dos mercados de trabalho e sua efetivação requer compromissos explícitos no que se refere aos regimes e políticas sociais. Sob a ótica econômica da presente seqüência de fases, os mercados comuns foram tradicionalmente definidos como incluindo a livre mobilidade de todos os fatores da produção e não apenas das pessoas que trabalham, pressupondo, portanto, a integração dos mercados de capital e tecnologia. Contudo, nessa fase de globalização da economia mundial, a mobilidade internacional dos diferentes fatores produtivos do trabalho constitui um traço distintivo do novo multilateralismo estabelecido a partir da Rodada Uruguaí do GATT e da fundação da OMC. Portanto, a característica específica e distintiva da constituição de um mercado comum na década de 1990 já não é a mobilidade do capital e da tecnologia, mas sim a mobilidade das pessoas. O mercado único é um aprofundamento do conceito do mercado comum relativo ao desaparecimento de qualquer outro conjunto de barreiras institucionais ou técnicas (normas e regulamentos diversos que restringem a unificação efetiva dos mercados de bens, serviços e fatores).

A união econômica (incluindo a monetária) representa um trajeto desde a harmonização até a unificação dos regimes e políticas no plano econômico. A moeda única constitui uma expressão importante dessa fase, cuja característica essencial é a consolidação das instituições supranacionais, fundada numa progressiva disposição de compartilhar quotas de soberania por parte dos Estados que participam do acordo.

**QUADRO**  
Aplicação da “TIPOLOGIA A e B” nos acordos existentes

TIPOS DE ACORDOS “A” e “B”	PROXIMIDADE GEOGRÁFICA, CULTURAL E POLÍTICA	GRAU DE INTEGRAÇÃO DE MERCADOS DE FATORES	GRAU DE COMPROMISSO DE MAIOR OU MENOR VINCULAÇÃO	GRAUS DE DESENVOLVIMENTO VERTICAL OU HORIZONTAL	COMPROMISSOS VINCULANTES NO PLANO SOCIAL
<p>Tipo A:</p> <p>a) Hemisféricos: ALCA e NAFTA</p> <p>b) América Latina: G3 e Bilaterais (São basicamente Tratados de Livre Comércio, na acepção atualmente generalizada)</p> <p>Tipo B:</p> <p>América Latina, sub- regionais: CARICOM, CA, MCCA, Mercosul (São uniões alfandegá- rias imperfeitas que se propõe alcançar a fase dos mercados comuns)</p> <p>Tipo B:</p> <p>União Europeia (é uma união econômica e monetária)</p>	<p>ALCA e NAFTA: Relativa vizinhança geo- gráfica e complementa- riedade cultural. Democracias políticas: G3 e Bilaterais: Distância geográfica. Identidade cultural Democracias políticas.</p> <p>Vizinhança geográfica. Identidade cultural. Democracias.</p> <p>Vizinhança geográfica. Harmonia cultural. Democracias.</p>	<p>Áreas preferenciais nos mercados de capital e tecnologia. Não propõem a integra- ção dos mercados de trabalho.</p> <p>Preferências recíprocas em capitais e tecnologia. Integração dos mercados de trabalho.</p> <p>Mercado único de bens e fatores que inclui o trabalho.</p>	<p>Intergovernamentais: não existem regimes ou políticas nacionais com efeitos jurídicos vinculantes.</p> <p>Intergovernamentais: existem políticas nacio- nais coordenadas, harmonizadas e comuns com efeitos jurídicos vinculantes.</p> <p>Graus de supranacionalidade.</p>	<p>Existem acordos verticais firmados entre países do Norte e do Sul. A partir de 2005, prevê-se a existência de um único acordo hemisférico: a ALCA.</p> <p>Até agora não são conhecidos os acordos verticais deste tipo. São todos Sul-Sul, ou Norte-Norte.</p> <p>Acordo horizontal, apoiado nos objetivos de coesão e convergência.</p>	<p>Não existem compromissos vinculan- tes nos campos social, cultural e político. Estes temas são tratados no plano da cooperação.</p> <p>Incluem cláusulas sociais vinculantes nos planos econômico, social, político e, inclusive, cultural.</p> <p>Compromissos vinculantes no campo social.</p>

A união política constitui a última fase de um processo de integração e propõe frontalmente os temas da forma de governo, da soberania e da cidadania próprios à constituição de um novo Estado.

## 5 IMPACTOS DOS ACORDOS SOBRE O TRABALHO NA AMÉRICA LATINA

### 5.1 Impactos decorrentes do comércio recíproco

No que diz respeito ao âmbito hemisférico, os acordos de tipo A vinculam-se, como sabemos, ao NAFTA e à ALCA. Um exame da estrutura exportadora dos países da América Latina (tomados conjuntamente) para o grande mercado dos Estados Unidos revela que o componente manufatureiro é mais elevado do que o dos fluxos dirigidos à Europa ou à Ásia. À semelhança de outras condições, as atividades manufatureiras tendem a gerar, por unidade de produto exportado, maior quantidade de empregos diretos e indiretos do que as atividades primárias (agrícolas, de mineração, extrativas), com níveis médios de qualificação e salários também superiores. No entanto, a esse impacto positivo registrado por unidade de produto exportado contrapõem-se dois tipos de fatores: em primeiro lugar, devido à sua grande escala e maior produtividade, as indústrias exportadoras geram uma menor quantidade de empregos diretos por unidade de produto; em segundo lugar, no caso particular das zonas processadoras de exportações, os empregos indiretos correspondentes aos encadeamentos tecnológicos costumam ser gerados em outros países. O efeito líquido dessas tendências contraditórias também exige investigações concretas.

Além disso, essas generalizações baseadas em tendências de tipo médio deveriam ser especificadas por países e por grupos de países. A situação do México, da América Central e do Caribe (com abundância de zonas processadoras de exportações dirigidas aos Estados Unidos) não é igual àquela predominante na América do Sul e, especialmente, no Mercosul. Basta assinalar que a proporção das exportações mexicanas destinadas aos Estados Unidos é de aproximadamente 80%, enquanto as da Argentina e do Brasil não superam 20%.

Nos acordos de tipo A, firmados entre os países latino-americanos, haveria razões para presumir que o comércio entre países limítrofes pudesse incluir uma maior quantidade de pequenas e médias empresas, e até mesmo de microempresas, que compartilham os mercados locais de ambos os lados de uma fronteira. Como se constata empiricamente que o comércio fronteiro constitui um componente importante do comércio total entre

países latino-americanos, poder-se-ia sustentar a hipótese de que, para esse intercâmbio, o impacto sobre a quantidade de empregos diretos e indiretos por unidade de produto exportado pode ser maior. Esse tipo de comercialização nas fronteiras poderá ter alcance ainda maior, caso a liberalização do comércio hemisférico englobe os países vizinhos que hoje fazem parte de diferentes acordos, como, por exemplo, o Mercosul e a CA.

Considerando o que acima foi discutido, não se deve esquecer, entretanto, que o percentual de empregos (verticalmente integrados) em relação ao total das ocupações geradas pelas vendas ao exterior não pode representar uma média muito superior à proporção destas últimas no total da produção. O intercâmbio que se verifica no âmbito dos acordos de integração representa, por sua vez, uma proporção ainda pequena do comércio total. Conseqüentemente, são exíguos os empregos diretamente relacionados às exportações recíprocas em cada acordo, mesmo pressupondo que a produtividade média do trabalho utilizado naquelas fosse igual à produtividade média da economia. Tal suposição pode ser adequada para as PMEs e microempresas, mas não o é em relação às empresas de grande porte que desenvolvem a maior parte da comercialização externa de bens com produtividade muito superior à média da economia. **Essas considerações permitem sugerir que o principal impacto em matéria de empregos não se verifica no âmbito do comércio internacional e, menos ainda, devido ao intercâmbio entre os países membros dos acordos de integração.**

### 5.2 Impactos provenientes do incentivo aos investimentos

Talvez seja mais frutífero examinar o “efeito emprego” atribuído aos **investimentos** originados nos processos de globalização, considerando que os acordos de integração **de ambos os tipos** são parte constitutiva daqueles. Isso implica outro tipo de proposição mais vinculada à capacidade dos modelos globalizados de acelerar o crescimento econômico em situação de estabilidade e, por essa via, estimular os investimentos produtivos: tanto os oriundos da poupança e dos empreendimentos nacionais, como os externos, provenientes dos países desenvolvidos ou de outras fontes latino-americanas.

A questão assim apresentada parece inserir-se no âmbito da globalização e desconsiderar os efeitos ou impactos da integração propriamente dita. **Entretanto, não é assim que ocorre, uma vez que uma parcela significativa dos investimentos provenientes das grandes empresas transnacionais resulta das oportunidades econômicas favorecidas pelos acordos.** No caso, por exemplo, do NAFTA, o excesso de

investimentos (americanos, asiáticos e europeus) na fronteira norte do México, após a assinatura daquele Acordo, demonstra que esse tipo de integração aberta constitui um componente importante do processo de transnacionalização empresarial e dos aportes de capital e tecnologia a ele associados. O mesmo se pode dizer do Mercosul: as empresas transnacionais que operam nas atividades automotivas, químicas e alimentícias repositaram suas operações após a ampliação do mercado, reforçando ou mesmo intensificando sua presença. No campo dos investimentos nos serviços, esse efeito é ainda mais evidente, uma vez que o objetivo principal reside em captar a escala e a dinâmica dos mercados ampliados onde se estabelecem.

Não são apenas os investidores dos países desenvolvidos que se beneficiam com esses efeitos, mas também os capitais produtivos de origem latino-americana. O exemplo mais impressionante diz respeito ao Chile, que investiu mais de seis bilhões de dólares nas empresas produtoras de bens e serviços localizadas na Argentina e voltadas para aproveitar a escala e a dinâmica do Mercosul.

Por fim, também os investidores nacionais e subnacionais dos diferentes países membros dos acordos vêm-se obrigados a revisar suas estratégias de produção e de mercado, quando suas condições relativas de competitividade mudam em consequência dos avanços dos processos de integração.

As tendências examinadas na abordagem deste item parecem sugerir que a escala e o maior dinamismo dos mercados integrados não se têm manifestado positivamente em matéria de emprego e de distribuição de renda. **Atribui-se isto ao fato de que a composição do crescimento do investimento favorece mais do que proporcionalmente as atividades de grande escala e produtividade diretamente estimuladas pelo processo de globalização e prejudica relativamente as PMEs e microempresas, que geram proporcionalmente mais empregos na região.**

### 5.3 Impactos provenientes da formação de áreas naturais de integração

Os acordos sub-regionais de integração atualmente vigentes na América Latina (CA, Mercosul, MCCA, CARICOM), que estamos denominando de tipo B, são capazes de gerar um impacto decisivo de longo prazo sobre a geração de oportunidades de emprego. Esse impulso poderia ser derivado da criação de Áreas Naturais de Integração (ANI) entre nações vizinhas ou limítrofes, comumente denominadas parceiras (CEPAL, 1994),

em que preferências regionais naturais, decorrentes das proximidades geográfica, econômica e cultural, são concedidas às empresas localizadas em tais espaços econômicos.

Ao contrário das barreiras protecionistas deliberadamente impostas (tarifárias e não tarifárias, restrições cambiais, limitações à localização de investidores etc.), as preferências regionais naturais decorrem (no plano estritamente econômico) da redução dos custos de transporte e das transações entre as empresas localizadas nesse espaço. Isso lhes concede níveis de competitividade mais elevados, em relação às empresas situadas fora da área integrada, que competem pela via do comércio; e, no mercado externo, lhes permite vantagens comuns de eficiência nas cadeias internas de valor vinculadas ao desenvolvimento de uma competitividade sistêmica, de cuja perspectiva a construção das ANI significa "cooperar para competir".

**As ANI devem ser construídas.** Por exemplo, o enorme triângulo continental da América do Sul, por exemplo, poderia ser concebido como uma potencial ANI. A proximidade ou contigüidade geográficas, a comunidade cultural e idiomática, ou a semelhança quanto à renda por habitante constituem condições necessárias, mas não suficientes, para construir uma área natural de integração. Sob as condições de economias abertas em um cenário mundial cada vez mais globalizado, os países membros das ANI potenciais podem ir adquirindo, de forma compartilhada, uma competitividade sistêmica à medida que constroem infra-estruturas para reduzir custos de transporte e comunicações, que aproveitem as agendas culturais e idiomáticas comuns para reduzir os custos de transação entre as empresas localizadas nesse espaço ampliado, ou que desenvolvam estruturas de oferta de bens de consumo que possam ser usufruídas por todos com base nos níveis de renda e de padrões de consumo igualmente comuns. **As ANI não são construídas com barreiras protecionistas, mas sim através de ações que propaguem as formas sistêmicas da competitividade a todo o espaço integrado.**

## 6 CONCLUSÕES

### 6.1 Efeitos sociais da ampliação do mercado nos acordos de tipo A

O principal vínculo entre os aspectos econômicos e sociais da integração regional pode ser verificado através da criação de oportunidades de trabalho. A partir do tema do emprego, podem ser derivados, com facilidade, os aspectos relativos à qualidade, à produtividade e aos salários, nos diversos tipos de ocupações, assim como os níveis de pobreza e os graus de

concentração distributiva associados a uma determinada estrutura ocupacional. O conceito de emprego (e o do trabalho, a ele subjacente) formula-se de modo amplo, incluindo ainda as ocupações dos trabalhadores independentes, bem como as daqueles que desempenham funções executivas e empresariais.

Nesse contexto, cabe propor a seguinte questão: de que maneira a integração regional das economias da América Latina pode aumentar as oportunidades de emprego, com produtividade, qualificação e salários superiores à média nacional dos países participantes do processo?

A única maneira de compatibilizar o incremento da produtividade média do trabalho com a expansão do emprego ocorre através do aumento suficientemente rápido do produto global. Por exemplo, se o nível de emprego – para solucionar, em um prazo previsível, os problemas de desocupação e de sub-ocupação – deve crescer 3% ao ano, e a produtividade média do trabalho está registrando um incremento de 2% ao ano, o produto deverá expandir-se, anualmente, a uma taxa que é aproximadamente a soma das duas anteriores (em torno de 5% ao ano). A expansão do produto, por sua vez, depende do ritmo de acumulação de capital e da disponibilidade dos recursos humanos exigidos para uma utilização adequada da tecnologia disponível.

A integração regional das economias latino-americanas contribui para o aumento do investimento: a) criando um mercado interno de maior amplitude, o que permite aos empresários e investidores produtivos reduzir os custos unitários médios mediante o aproveitamento de economias de escala e especialização; b) melhorando as condições de competitividade e resposta dos mercados internos integrados; c) reduzindo as rendas de monopólios associadas a mercados protegidos e de menor tamanho; d) criando áreas naturais de integração entre economias geograficamente próximas; e) aumentando a rentabilidade dos investimentos que combinem as produtividades de economias desenvolvidas com os salários de economias subdesenvolvidas. Este último ponto (e) mencionado merece uma consideração mais minuciosa.

**A combinação entre produtividades próprias das economias desenvolvidas e salários de economias em desenvolvimento**, como as latino-americanas, permite alcançar custos unitários médios inferiores aos de produtos similares nos centros industriais. Essa possibilidade vem se manifestando à medida que são difundidas as tecnologias da informação e o processo de globalização por elas possibilitado. Observe-se que a maior competitividade que decorre da combinação entre salários locais, que são mais baixos do que o das nações desenvolvidas, e produtividades do trabalho, equivalentes às dos seus centros industriais, representa uma vantagem também aproveitada para capturar mercados

externos, por parte das próprias empresas transnacionais, que operam, por exemplo, nas zonas processadoras de exportações (*maquiladoras*). A estas empresas não interessa necessariamente o mercado interno do mercado ampliado, mas sim as vantagens provenientes da localização em uma área de custos locais mais baixos.

Com relação às oportunidades de emprego geradas pelo processo de integração, deve-se mencionar que, quando o objetivo consiste em criar oportunidades suficientes de trabalho, com produtividade e salários superiores à média, o papel do “mercado interno” da área integrada se torna crucial. Observe-se que esse mercado interno equivale à soma dos mercados nacionais dos países membros, ampliado pelas exportações recíprocas entre esses últimos. A formação de áreas naturais de integração determina que o comércio entre os países limítrofes seja um componente muito importante na expansão do mercado ampliado. Os dados disponíveis parecem confirmar essa tendência. Além disso, note-se que a maior proporção do emprego total na América Latina é gerada em atividades voltadas a esse espaço de comércio ampliado, e corresponde às empresas de pequeno e médio porte e às microempresas, com especial referência àquelas que operam na esfera dos serviços. É possível que parte das atividades dessas empresas constitua formas indiretas de emprego geradas pelas exportações de bens e de serviços, inclusive “para fora” da área integrada; porém, a maior parte das oportunidades ocupacionais se explica pela expansão da demanda interna. Entretanto, os empregos gerados naquelas empresas e atividades caracterizam-se, tradicionalmente, por produtividade e salários baixos.

A abertura dos anos 90 parece estar configurando uma forma de dualismo, em que as grandes empresas nacionais e transnacionais, que se movimentam nos circuitos globalizados da produção, contribuem largamente para a obtenção de patamares de produtividade muito elevada e crescente, na fabricação de bens voltados tanto à demanda interna (caso das indústrias automotivas do Mercosul), como à externa (mineração, agricultura, *maquila* etc.). A contribuição destas empresas produtoras de bens quanto ao total de exportações das áreas integradas é muito grande, sendo, porém, bastante moderada no que diz respeito ao total de empregos.

Merece consideração à parte a proliferação de atividades transnacionais nos ramos de serviços nas economias latino-americanas. Muitas delas (hoteleria, bancos, *fast food*, centros comerciais – *malls* –, seguros, empresas de previdência, fundos de pensões e aposentadorias, supermercados, representações comerciais de produtos “de marca”) são compatíveis com os estabelecimentos de escala média ou pequena que vão se propagando em um círculo vicioso, no qual a expansão do mercado induz



à expansão desse tipo de investimentos, que, por sua vez, contribuem para continuar ampliando o mercado.

É pertinente supor que esse tipo de transferência internacional de capitais e de tecnologia pode constituir, no longo prazo, a maior fonte de empregos, precisamente por se localizar no âmbito dos serviços, dirigir-se ao mercado interno e admitir escalas médias e pequenas. Caberia, então, sugerir a pertinência de iniciar estudos orientados para determinar qual é a incidência dessas atividades no emprego global e como elas seriam incentivadas pelos processos de integração sub-regional.

É preciso lembrar que o crescimento do produto global pode ser considerado, de maneira aproximativa, como a soma do aumento do emprego e da produtividade do trabalho. Trata-se, então, de alcançar um tipo de incremento do produto que conjugue, simultaneamente, uma expansão do emprego superior ao da oferta de trabalho, com um incremento da produtividade média capaz de impulsionar parte das camadas mais baixas, em termos de produtividade e de rendimentos.

Em resumo, a integração regional das economias latino-americanas favorece o crescimento do produto e do emprego de duas maneiras principais. Por um lado, possibilita a criação de ANI, estimulando a rentabilidade dos investimentos aí localizados destinados ao mercado interno, cuja expansão permite um melhor aproveitamento da redução de custos unitários provenientes tanto das economias de escala e especialização, como da combinação entre produtividades “desenvolvidas” e salários “subdesenvolvidos”. E, por outro, ao criar condições para expandir o mercado interno (sobre bases totalmente compatíveis com o estilo aberto do desenvolvimento atual), favorece as oportunidades econômicas das empresas de pequeno e médio porte (nacionais e estrangeiras) e das microempresas (fundamentalmente nacionais), cuja contribuição ao emprego total é decisiva, especialmente na área de serviços.

Finalmente, o pleno aproveitamento das oportunidades de emprego, resultantes da integração regional das economias latino-americanas, requer avançar no sentido da constituição de mercados comuns. Nesse estágio do processo de integração é possível determinar, de modo mais eficaz, os recursos humanos disponíveis e obter uma produtividade mais elevada na formação do novo capital humano.

Para obter máxima eficiência na atribuição e qualificação dos recursos humanos, dentro das áreas em processo de integração, convém considerar os compromissos que derivam da constituição de mercados comuns, particularmente aqueles destinados a criar mecanismos de convergência das políticas sociais (migratórias, de seguridade social e de formação humana), como examinaremos no próximo subitem.

## 6.2 Acordos de tipo B, políticas sociais e mobilidade do trabalho

O **divisor de águas**, que marca uma forte irrupção das questões **sociais** no processo de integração regional, está situado quando são assumidos compromissos e adotadas iniciativas voltadas para avançar rumo à constituição de mercados comuns (ou de acordos ainda mais complexos), que garantam a plena liberdade migratória nos espaços econômicos ampliados. Esse grupo de acordos é aquele que aqui denominamos, por razões de concisão, acordos de tipo B.

Uma vez que os quatro principais acordos sub-regionais para a integração da América Latina (CA, Mercosul, MCCA e CARICOM) assumiram esse tipo de compromissos, parece pertinente iniciar as investigações para examinar as prováveis conseqüências dessas formas de decisão.

Na UE, a plena liberdade migratória já constitui uma realidade vigente que não gerou maiores dificuldades sociais, institucionais ou jurídicas. A estabilidade e fluidez desse processo são explicadas, entre outras, pelas seguintes razões: a) as assimetrias no desenvolvimento econômico e social dos países membros (e de suas regiões sub-nacionais) não são muito pronunciadas; b) existem recursos supra-nacionais (Fundos Estruturais), que são investidos para promover a coesão social interna da União; e c) a raiz cultural da força de trabalho não-qualificada (e as diferenças idiomáticas) contiveram os deslocamentos de massa dentro do espaço unificado.

Na América Latina: a) as assimetrias entre países e regiões sub-nacionais integrantes de um mesmo acordo são muito mais pronunciadas; b) não são fornecidos, por enquanto, recursos **comunitários** para tentar reduzir tais assimetrias; e, c) a propensão migratória dos trabalhadores não-qualificados pode ser muito intensa (por fatores **de expulsão** de natureza econômica e até mesmo política, e pela mais fácil assimilação cultural e idiomática nos lugares de destino). Não há dúvida de que essas profundas assimetrias podem gerar dificuldades para o estabelecimento da liberdade migratória plena inerente ao ingresso em um mercado comum.

De imediato, uma redução dessas assimetrias é uma condição de estabilidade econômica, política e social, independentemente do grau de avanço que os processos de integração tenham alcançado. As políticas de desenvolvimento econômico e social dos países latino-americanos buscam, evidentemente, atingir esses objetivos de coesão delineados e executados em nível nacional. Entretanto, isso não impede que, enquanto as ações de longo prazo não produzam frutos, possam surgir obstáculos e dificuldades para a livre mobilidade migratória dos trabalhadores no espaço econômico ampliado. Todo o avanço em direção à fase de mercado comum poderia tornar-se vulnerável, caso tais dificuldades se agravassem.

Obviamente, o compromisso de propor a constituição de mercados comuns é uma decisão interna dos governos soberanos dos Estados-membros dos diferentes acordos. Embora, em princípio, estes já se tenham manifestado explicitamente em tal sentido, a implementação de ações concretas nessa direção depende inteiramente das decisões governamentais. O objetivo dessas reflexões visa a fornecer quadros conceituais e informações pertinentes, que auxiliem os referidos governos a propor o tema e a melhor ordenar as ações orientadas à constituição de mercados comuns.

O tema da construção dos mercados comuns foi proposto na literatura acadêmica com base na teoria econômica da integração e tem sido desenvolvido com ênfase na dotação eficiente de recursos, em um contexto teórico assentado nas premissas da estabilidade econômica neoclássica marginalista. Particularmente, as formulações teóricas mais amplas não levavam em conta as diferenças na qualificação do fator trabalho. Só muito recentemente, os temas do capital humano e do papel estratégico da capacitação dos recursos humanos determinaram a necessidade de distinguir entre os diferentes níveis educacionais. De fato, a era da tecnologia da informação colocou em primeiro plano a questão da distribuição de oportunidades econômicas entre trabalhadores qualificados e não-qualificados como elemento fundamental da nova expressão das desigualdades sociais, tanto nos países desenvolvidos como naqueles em desenvolvimento, tendo sido constatada uma acentuada e crescente correlação entre os níveis de salário médio e de qualificação do trabalho.

Portanto, a questão da mobilidade do trabalho pode ser analisada de forma mais frutífera ao se considerar os níveis de qualificação e salários. Cabe distinguir aqui três níveis de qualificação e rendimentos, no que se refere à mobilidade do trabalho: baixos, médios e altos.

No quadro das considerações anteriores, a constituição de mercados comuns propõe desafios a três conjuntos de regimes e políticas, cuja convergência é necessária para integrar gradualmente os mercados de trabalho: a) a dos sistemas e políticas migratórias; b) a dos sistemas e políticas sociais, cuja vigência contribui para garantir o direito de trabalhar em outro país-membro; e, c) a dos sistemas e políticas relacionadas com a formação de recursos humanos.

### 6.2.1 A "harmonização" entre regimes e políticas migratórias

Em primeiro lugar, no que se refere aos trabalhadores de baixa qualificação, sua intensa demanda por bens públicos, e sua pequena contribuição para a manutenção dos mesmos nos lugares de destino podem atuar em detrimento dos trabalhadores locais, com qualificação e

salários similares, ainda provavelmente podendo acarretar movimentos massivos, capazes de desequilibrar os mercados de trabalho.

Em segundo lugar, talvez a questão não se apresente em termos tão drásticos para os trabalhadores de qualificação e salários médios, que costumam fazer um cálculo mais racional e esclarecido quanto aos custos e benefícios de empreender um deslocamento dentro do espaço ampliado. Seus níveis médios de qualificação e salários indicam a possibilidade de um comportamento mais cauteloso nessa questão. Além disso, é possível que a pressão que eles exerçam por bens públicos nos lugares onde se radicam seja menos significativa e intensa do que aquela exercida pelos trabalhadores de baixa qualificação.

Em terceiro lugar, normalmente os migrantes com elevados níveis de qualificação e salários tendem a não se deslocar devido a fatores de natureza econômica que os induzam a se mudar, mas, quando o fazem, isso resulta de um cálculo racional e muito bem informado sobre as oportunidades e vantagens oferecidas pelos lugares de destino. Se forem portadores de capital próprio, poderão contribuir para um investimento gerador de empregos. Se forem altos executivos, poderão participar da instalação de empresas transnacionais. Em qualquer caso, o custo de sua utilização dos bens públicos (saúde, educação etc.) é normalmente proporcionado pela iniciativa privada e, ainda que façam algum uso deles nos lugares de destino, suas contribuições tributárias costumam ser suficientes para que o saldo financeiro de sua presença seja positivo em termos fiscais.

Em resumo, o plano onde as assimetrias nacionais e sub-nacionais, em matéria de níveis e condições de vida, podem antepor os maiores desafios para o estabelecimento de um mercado comum, é o correspondente aos deslocamentos migratórios dos trabalhadores pouco qualificados, situados nas faixas inferiores de renda.

Essa temática sugere a necessidade de investigações orientadas para a determinação de qual seria o papel dos sistemas e políticas migratórias na constituição de mercados comuns sub-regionais. Quanto maiores forem as assimetrias em matéria de salários, saúde e educação, maior será o fluxo migratório potencial – das regiões desfavorecidas para as mais desenvolvidas – ao serem consagradas as liberdades migratórias próprias de um mercado comum. O estabelecimento do livre trânsito irrestrito de pessoas e trabalhadores pode corroer a credibilidade e a aspiração de constituir um mercado comum. Cabe, então, examinar a necessidade de introduzir sistemas de migração que, ao menos transitoriamente, interponham exceções à mobilidade do trabalho, impondo, por exemplo, "salvaguardas" (semelhantes àquelas apresentadas na esfera do comércio internacional) diante de graves desequilíbrios em alguns mercados específicos de trabalho nos lugares de destino. A longo prazo, a solução definitiva para esse

tipo de riscos consiste em promover o desenvolvimento nas áreas mais desfavorecidas, nas quais exista (por razões de proximidade, densidade demográfica etc.) um alto risco de migrações maciças de trabalhadores pouco qualificados, capazes de perturbar os mercados de trabalho ou o acesso aos bens públicos nos lugares de destino. É provável que a convergência nessa questão exija a **harmonização** entre políticas e regimes, para que todas as partes possam se assegurar de que as restrições à liberdade migratória sejam estabelecidas sobre bases de **reciprocidade e simetria** e como exceções ao princípio da livre mobilidade do trabalho.

Em resumo, o raciocínio exposto acima levanta a questão da pertinência de se introduzir o princípio da liberdade migratória de uma forma mais gradual, sujeita a certas exceções negociadas, ao se atingir a fase dos mercados comuns. **Observe-se, entretanto, que em um mercado comum, a regra jurídica é a liberdade migratória, sendo que a exceção corresponderia – se as partes assim o determinarem – a certas restrições reciprocamente negociadas. Essa regra jurídica fundamental exigiria a condição da harmonização entre sistemas e políticas.**

### 6.2.2 A coordenação de sistemas e políticas de seguridade social

A consagração da liberdade de trabalhar em um país-membro em outro passa pelo reconhecimento recíproco dos direitos sociais previamente adquiridos pelos trabalhadores que se deslocam. Diferentemente da mais “dura” condição de harmonizar regimes e políticas; o reconhecimento desses direitos (no campo da previdência, da saúde, da educação etc.) exige apenas a coordenação de sistemas e políticas sociais. Esta é a principal lição que se pode extrair da larga experiência da União Européia no estabelecimento de um mercado comum. Em outras palavras, os regimes e políticas sociais não precisam ser harmonizados a partir de certos critérios ou princípios comuns, para serem reconhecidos como válidos em outro país-membro.

Focalizando, mais uma vez, os trabalhadores de qualificação e salários baixos, verifica-se que, normalmente, eles têm acesso aos sistemas de previdência e saúde, dos quais, além da contribuição dos próprios trabalhadores e dos empregadores, **o papel do Estado costuma ser o de protagonista no financiamento e operação destes sistemas**, de modo a garantir o efetivo gozo dos direitos à seguridade social em sentido amplo (não apenas previdência e saúde, mas também maternidade, demissão, atribuições familiares, acidentes de trabalho etc.). Para esse grupo de trabalhadores, o reconhecimento recíproco (coordenação) de sistemas

constitui a única maneira prática de obter, a curto prazo, a garantia dos direitos adquiridos nos outros países membros.

Em termos de seguridade social, o avanço nessa direção exigiria a aplicação do princípio de manutenção dos direitos adquiridos, com base nos critérios de totalização e de rateio. O exemplo mais recente corresponde ao Convênio Multilateral de Seguridade Social, no processo de aprovação dentro do Mercosul. O critério desse Convênio assegura a inclusão de todos os períodos de cotização cumpridos em qualquer um dos Estados-membros, enquanto o de rateio divide os custos das prestações entre os diferentes países-membros, em proporção ao tempo trabalhado (e pago pelo beneficiário) ou “determinante” em cada um deles, abrindo, assim, uma temática de investigação comparativa, destinada a determinar o custo fiscal e a viabilidade de funcionamento dessas modalidades de coordenação.

Mais uma vez, é bem diferente a situação dos migrantes com qualificação e salários maiores, por seu acesso a sistemas previdenciários baseados em mecanismos de capitalização individual. A experiência realizada na América Latina parece sugerir a eficiência desses mecanismos, a partir de determinado patamar de renda mínima por pessoa. As normas governamentais que regulam esses sistemas de capitalização garantem, em nível nacional, o direito dos quotistas se transferirem de uma para outra Administradora de Fundos de Pensões. No âmbito de um acordo de integração, seria necessário estudar as condições administrativas e financeiras mínimas para assegurar o reconhecimento recíproco de direitos aos quotistas vindos de outro Estado-membro, provavelmente com base no reconhecimento recíproco dos sistemas reguladores existentes em cada país – temática que também poderia dar lugar a investigações específicas.

### 6.2.3 A coordenação das políticas de formação de capital humano

Especialmente no que se refere à formação de capital humano de qualificações superiores, a constituição de mercados comuns possibilita importantes progressos do ponto de vista da oferta e da procura. Quanto ao primeiro, as novas tecnologias da informação permitem obter economias de escala e de especialização, se cada país puder contribuir para a capacitação de pessoas provenientes de todos os outros Estados-membros, naquelas áreas em que se destacam por sua própria excelência. Em contrapartida, o aspecto da demanda de qualificações possibilita que os estudantes ampliem suas opções para decidir onde se capacitar, gerando uma

forma de competência que pode ter um impacto saudável, em termos de qualidade e eficiência dos diferentes sistemas educativos.

Certamente, nada do que foi dito anteriormente será possível sem a aprovação das liberdades de migrar, radicar-se, estudar e trabalhar em qualquer país-membro, por parte dos cidadãos de outro integrante do acordo, incluindo-se aí o reconhecimento recíproco de diplomas e certificados de estudos.

### 6.3 Acordos de tipo B: impactos sociais dos compromissos

A constituição de acordos sub-regionais de tipo B (que, ao menos, tenham assumido compromissos de inserção na fase dos mercados comuns) pode propiciar condições favoráveis à geração de empregos de qualidade superior, à superação da pobreza e à equidade distributiva.

Uma das conclusões mais importantes da assinatura e discussão desses acordos reside em que o atual processo de globalização econômica, ao aumentar a mobilidade internacional do capital produtivo e da tecnologia, permite que as regiões em desenvolvimento incrementem sua competitividade, combinando as tecnologias de maior produtividade no mercado internacional com os baixos custos salariais correspondentes aos padrões médios internos.

Essa introdução de progresso técnico gerador de maior produtividade pode ser obtida através do incentivo aos investimentos produtivos transnacionais, ou através de melhor aproveitamento direto, por parte dos agentes produtores locais, das tecnologias (da informação, biogenética etc.) disponíveis nos mercados internacionais. Quanto mais rapidamente os padrões internacionais de produtividade forem assimilados, por mais tempo se aproveitará a diferença entre produtividades "internacionais" e salários "locais". Isso não significa que a força de trabalho envolvida não tenha acesso a esses ganhos de produtividade, mas seus níveis salariais podem elevar-se substancialmente acima dos padrões locais, sem atingir os padrões de remuneração correspondentes aos países desenvolvidos de onde provêm aquelas tecnologias mais produtivas. O incentivo aos investimentos transnacionais nas atividades de serviços pode acarretar grande impacto sobre o emprego, apontando um tema que merece especial investigação.

Ao promoverem a livre mobilidade do fator trabalho e o reconhecimento recíproco dos certificados, títulos de habilitação e qualificações profissionais, os acordos de tipo B poderão maximizar as possibilidades e alternativas relativas à produção do capital humano requerido para aproveitar o maior acesso às tecnologias de ponta.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BALASSA, B, BAUWENS, L. The determinants of intra-European trade in manufactured goods. In: JACQUEMIN, A., SAPIR, A. (eds.). *The European internal market: trade and competition*. Oxford: Oxford University Press, 1989.
- CEPAL. *Contribución a la política de integración económica de América Latina*. Santiago de Chile, 1965. (E/CN.12/728).
- \_\_\_\_\_. *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Santiago de Chile, 1990. (LCC/G.1601/P).
- \_\_\_\_\_. *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*. Santiago de Chile, 1992. (LC/G.1701/Rev.1-P).
- \_\_\_\_\_. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, 1994. (LC/G.1801/Rev.1-P).
- \_\_\_\_\_. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile, 1995a, 1996a, 1997a.
- \_\_\_\_\_. *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*. Santiago de Chile, 1995b. (LC/G.1800/Rev.1-P).
- \_\_\_\_\_. *A seguridad social e os processos de integração regional*. Seminario internacional organizado em colaboração com o Ministério da Previdência e Assistência Social do Brasil. Brasília, 1996b. (LC/BRS/L.24).
- \_\_\_\_\_. *La brecha de la equidad*. Santiago de Chile, 1997b. (LC/G.1954; CONF. 86/3).
- COMISION EUROPEA. *European economy*. Brussels: Directorate General for Economic and Financial Affairs, 1995.
- DI FILIPPO, A. Regionalismo abierto y empresas latinoamericanas. *Revista Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, n. 26, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Flexibilización de los mercados laborales, integración regional, y costos comparativos*. Apresentado no Seminario "La dimensión social de la integración regional, CEFIR/CEPAL, Santiago de Chile, abr. 1995.
- \_\_\_\_\_. *Multilateralismo y regionalismo en la integración de América Latina*. In: CEPAL. *Colección Documentos de Trabajo*, n. 46. Santiago de Chile, 1997.
- \_\_\_\_\_. FRANCO, R. Aspectos sociales de la integración regional. In: CEPAL. *Serie Políticas Sociales*, n. 14. Santiago de Chile, 1997.
- ERMIDA, O. Instituciones y relaciones laborales del Mercosul. In: CEPAL. *Las dimensiones sociales de la integración* (Di Filippo y Franco, comp.). Santiago de Chile, 1998. (no prelo).
- EUROPEAN COMMISSION. *Europe social protection*. Brussels: Directorate General Employment, Industrial Relations and Social Affairs, 1995.
- FERREIRA, M. C., OLIVERA, J. R. *Las relaciones laborales en el Mercosur*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1997.
- FRANCO, R. *Políticas de ajuste e integración: su impacto en la equidad social*. Documento elaborado em colaboração com Di Filippo, Gerstenfelde e Leon. Santiago de Chile: CEPAL, División de Desarrollo Social, 1998. (mimeo).
- FROHMANN, A. *Puentes sobre la turbulencia: la concertación política latinoamericana en los ochenta*. Santiago de Chile: FLACSO, nov. 1990.
- GRETSCHMANN, K. *Cohesión económica y social: requisito indispensable para una integración regional exitosa?* Apresentado no Seminário "La dimensión social de la integración regional, organizado por CEFIR e CEPAL, Santiago de Chile, abr. 1995.
- INSTITUTI CUÁNTO, UNICEF. *Retrato de la familia peruana. Niveles de vida, 1994*. Lima, mayo 1995.

- JACQUEMIN, A., SAPIR, A. Europe post-1992: internal and external liberalization. *The American Economic Review*, v. 81, n. 2, p. 166-170, 1991.
- JOVANOVIĆ, M. *European economic integration: limits and prospects*. London and New York : Routledge, 1997.
- LAVOPA, J. Creación del "Derecho Mercosul". *Gaceta del Mercosul*, n. 15, s.d. [on line]. Available: <http://www.intr.net/mercosur/der.htm>
- MACHLUP, F. *A history of thought on economic integration*. London : Macmillan, 1977.
- MARQUES, R. *O nacional versus comunitário no Mercosul: a questão dos "fundos" e o estágio atual do processo de integração*, 1997. [on line]. Available: <http://www.mer.gov.br/getec/webgetec/bila/20/1ARTIGOS/lartigo.htm>
- MEDEIROS, Denot. *Mercosul: quadro normativo e institucional pós-Ouro Preto*. 1997. [on line]. Available: <http://www.mre.gov.br/getec/webgetec/bila/16/lartigos/1denot.htm>
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. *Convergencia de políticas sociales*. Madrid, 1993.
- MIZALA, A., ROMAGUERA, P. *Aspectos laborales de la integración económica: Mercosur y Chile*. Santiago de Chile : Universidad de Chile, Centro de Economía Aplicada, 1997. (Economía, Documentos de trabajo, 18).
- MORENO, Luis (org.). *Unión Europea y Estado del Bienestar*. Madrid : Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1997. (Politeya, 10).
- OCAMPO, J. A. La estrategia económica de "El Salto Social". *Debates de Coyuntura Económica*, Bogotá, n. 35, mayo 1995. (FEDESARROLLO).
- \_\_\_\_\_. Discurso pronunciado en su calidad de Director del Departamento Nacional de Planeación de Colombia, ante la Reunión Ministerial del XXVI período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina, San José de Costa Rica, 19 abr. 1996.
- \_\_\_\_\_. et al. *Macroeconomía, ajuste estructural y equidad en Colombia, 1978-1996*. Texto producido para o Proyecto PNUD/CEPAU/BID, sobre Política Macroeconómica e Pobreza en América Latina. [s.d.]. (mimeo).
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO – OIT. *Panorama laboral*, 3, 1996.
- PINTO, A. *La internacionalización de la economía mundial: una visión latinoamericana*. Madrid : Ediciones Cultura Hispánica, Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1980.
- PREBISCH, R. *El mercado común latinoamericano*. Santiago de Chile : Naciones Unidas, 1959. (E/CN.12/531).
- \_\_\_\_\_, MAYOBRE, J. A., HERRERA, F., SANTAMARÍA, C. S. *Hacia la integración acelerada de América Latina*. México : Fondo de Cultura Económica, 1965.
- REICH, R. *El trabajo de las naciones*. Buenos Aires : Javier Vergara, 1993.
- RIFKIN, J. *El fin del trabajo*. Barcelona, Buenos Aires, México : Paidós, 1996.
- ROSENTHAL, G. El regionalismo abierto de la CEPAL. *Revista Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, n. 26, 1994.
- SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO – SELA. *Cambio y continuidad en el proceso de globalización internacional: escenarios de fin de siglo*. Documento presentado na XXII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, Montevideo, Uruguay, 22-25 oct. 1996. (SP/CL/XXII.O/Di, n. 4).
- STRAUBHAAR, T. Allocational and distributional aspects of future immigration to Western Europe. *Center for Immigration Studies*, v. 26, summer 1992.
- SUNKEL, O., PAZ, P. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México : Siglo XXI, 1970.
- THUROW, L. *La guerra del siglo XXI*. Buenos Aires : Vergara, 1992.

- TOMASSINI, L. *Teoría y práctica de la política internacional*. Santiago de Chile : Ediciones Universidad Católica de Chile, 1989.
- WALWEI, U. *Flexibilización y regulación del mercado de trabajo: experiencias internacionales y opciones*. [s.l.] : Prosur, Fundación Friedrich Ebert, 1996.
- WORLD DEVELOPMENT REPORT 1995. *Workers in an integrating world*. Washington, D.C. : World Bank, 1995.



## Velhas e novas características dos processos de internacionalização: o caso da União Européia\*

Mario Tiberi\*\*

### 1 INTRODUÇÃO

Meu interesse pelos fenômenos relacionados ao cenário da economia mundial é muito antigo. Minha atenção concentra-se particularmente no período que antecede a I Guerra Mundial (Tiberi, 1980, 1984, 1988, 1992), quando a Grã-Bretanha era a principal potência imperial. Conhecer as características desta fase (a *Pax Britannica*) (Imlah, 1958) pode nos ajudar a compreender o mundo contemporâneo, que podemos chamar de *Pax Americana*<sup>1</sup>. Para demonstrar o vínculo indissolúvel entre os acontecimentos humanos de diferentes épocas, Sweezy (1962), um economista marxista norte-americano, intitulou sua obra de *O presente como história*. De modo pessoal, refletindo sobre o meu trabalho, eu poderia parafrasear o título do referido autor, e chamá-lo de *A história como presente e sobretudo como futuro*.

Venho trabalhando nesse tema há muitos anos e, ao ter que definir meu campo de pesquisa, fui freqüentemente visto como presunçoso; hoje, no entanto, o tema do funcionamento do sistema econômico

\* Traduzido do original *Caratteristiche vecchie e nuove dei processi di internazionalizzazione: il caso dell'Unione Europea*, por Alessandra Paola Caramori.

\*\* Formado em Economia e Comércio, pela Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Itália; professor da mesma universidade e do Centro di Educazione Professionale per Assistenti Sociali (CEPAS); coordenador do grupo de trabalho de formação econômica de base do quadro sindical da Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), 1986-92; membro do Conselho Didático Científico do Centro per le Applicazioni della Televisione e delle Technique di Istruzione a Distanza (CATTID), da Università di Roma "La Sapienza", 1997-2000.

1. De fato, falou-se também do "American Century"; conforme Smith, 1981.

internacional está muito em moda, e é até difícil de se orientar entre tantos livros e publicações que tratam do assunto. São esses os pontos sobre os quais pretendo me deter em minha exposição, mesmo que esquematicamente, deixando para uma outra ocasião o aprofundamento de alguns deles:

a) A globalização é um conceito pouco útil, do ponto de vista analítico, pois, no que se refere à qualidade, cria pistas falsas e é superficial e, no que se refere à quantidade é ambíguo, sendo numerosos e heterogêneos os elementos que lhe são atribuídos.

b) Admitindo-se que se queira utilizar tal conceito, seus limites devem ser estabelecidos, constatando como ele pode ser, no mínimo, inadequado para caracterizar como nova a atual fase da economia mundial, já que o período anterior ao da I Guerra Mundial também apresentou elementos significativos de globalização.

c) Seria mais esclarecedor recorrer-se a outras categorias conceituais: para o período acima citado, a categoria de imperialismo parece particularmente apropriada para definir os acontecimentos daquele momento, inclusive o primeiro conflito mundial. Para o período contemporâneo, é importante introduzir o conceito de regionalismo junto ao de imperialismo, como alternativa ao de globalização.

d) De fato, são numerosos os exemplos de acordos de integração regional e, dentre eles, o que nasceu no coração da Europa, com a passagem da Comunidade à União Européia, em relação à qual, tratarei dos momentos mais relevantes. Irei discorrer sucintamente sobre algumas mudanças ocorridas no campo do serviço público, a partir do processo de unificação européia, pois este assunto é analisado por Al Rainnie<sup>2</sup> (1998).

## 2 A PAX BRITANNICA

De modo geral, a interdependência entre os sistemas econômicos nacionais ampliou-se e criou novas modalidades, dando lugar ao processo de internacionalização que estimulou a fantasia dos aficionados (ou não) dos assuntos econômicos, que falam em “economia global”, em “mundialização da economia”, em “sistema econômico global”, em “globalização” e assim por diante. Realmente, não faltam elementos que justifiquem esse tipo de afirmação; contudo, é oportuno procurar estabelecer quais

2. Ver artigo de Al Rainnie, neste volume. Nota do editor.

fenômenos fizeram nascer essa tendência, definindo suas linhas essenciais, sua relevância quantitativa e sua dimensão histórica.

No entanto, é importante ter presente a quantidade de protagonistas do processo de internacionalização, que não são apenas as chamadas forças de mercado, mas, também, os órgãos públicos, nacionais e internacionais, que concorrem para determinar a ordem institucional, na qual tais forças operam. Lembremos, por exemplo, os acordos sobre os quais se sustentam o sistema monetário internacional, a movimentação das mercadorias e de capitais, ou, mesmo, as alianças de grande relevo político e não só econômico – como a União Européia (UE), o North American Free Trade Agreement (NAFTA) e o Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul) –, para que tenhamos em mente a importância das decisões políticas. Com certeza, isto não significa esquecer que, muito freqüentemente, algumas forças de mercado são capazes de exercer uma pressão eficaz sobre as tendências dos operadores políticos, sobretudo nos países que ainda têm necessidade de consolidar sua democracia.

São numerosas as formas assumidas pelo entrelaçamento das relações econômicas internacionais, indo do mais tradicional movimento de pessoas e mercadorias, aos fluxos de capitais e aos acordos entre empresas. Entretanto, ainda é necessário verificar, com a devida atenção, quais são os fenômenos econômicos que, de um modo ou de outro, pretendemos descrever. E será necessário falar de fenômenos, no plural, porque há pelo menos cinco áreas significativas, dentre as quais podem ser subdivididas as transações internacionais: a) investimentos de *portfolio*<sup>3</sup>; b) investimentos diretos; c) rendimentos de investimentos; d) comércio internacional; e) serviços (OECD, 1994).

Portanto, um processo de muitas dimensões, ao qual também devem ser acrescentados os movimentos migratórios que, certamente não por acaso, têm sido esquecidos pelos estudiosos da globalização.

E tudo isso ainda poderia ser considerado insuficiente, já que existem outros fatores importantes para investigar a dita globalização: o tipo de sistema monetário internacional adotado (câmbios fixos, parciais ou completamente flexíveis); a presença de uma regulamentação, mais ou menos rígida, das instituições internacionais; a correspondência ou não dos preços das mercadorias e também dos rendimentos (salários, juros, lucros)<sup>4</sup>.

3. Entende-se por investimentos de *portfolio*, as aplicações financeiras em carteiras de ações, títulos públicos e privados etc., normalmente de caráter especulativo. Nota do editor.

4. Acrescente-se ainda que, na produção recente, são sugeridos outros elementos caracterizadores da globalização atual, como a informação e a tecnologia. Consultar, entre outros, Ohmae, 1995.

Vejamos como, à luz dessa caracterização, é possível examinar a experiência que numerosos trabalhadores acreditam ser a primeira, em termos de globalização<sup>5</sup>. Durante o decorrer do século XIX, ou melhor, até a I Guerra Mundial, a Grã-Bretanha soube impor – usando até mesmo a força das armas, quando útil e necessário – a chamada *Pax Britannica*, segundo a qual a interdependência econômica mundial se baseava nos princípios do livre câmbio e na operação do sistema do padrão ouro. Com essas regras, a Grã-Bretanha exercia uma hegemonia econômica determinada por fatores múltiplos, entre os quais, a posição de pioneira em atingir a Revolução Industrial, o domínio quase absoluto das linhas marítimas e a atribuição (“centro de gravidade”, diriam alguns) de mercado mundial da moeda e dos capitais, a partir de Londres. A posição da economia inglesa, como centro do sistema econômico internacional, manifestava-se através de várias forças, sobre cujo comportamento é possível dar, neste momento, uma informação esquemática. Iniciando pelos dados mais confiáveis – relativos ao comércio exterior da Grã-Bretanha, e comparativamente ao total mundial – eram elevados os pesos de suas exportações (sobretudo, produtos manufaturados) e de suas importações (principalmente, bens alimentares e matérias-primas). Em valores absolutos, as importações superavam as exportações, mas o saldo negativo era compensado pelas entradas de valores no setor financeiro, além dos ganhos obtidos através das atividades patrimoniais dos cidadãos ingleses em outros países – o que fazia com que a Grã-Bretanha acumulasse, a cada ano, uma nova riqueza internacional (Tiberi, 1984 e 1988).

Em primeiro lugar, a quase totalidade desses investimentos era de longo prazo, pertencendo, porém, à categoria de investimentos de *portfolio*, realizados, principalmente, através da subscrição, em vários centros financeiros (a começar por Londres), de títulos emitidos por órgãos públicos, centrais ou locais, ou mesmo por empresas privadas, cujo controle administrativo o poupador inglês não desejava assumir. Dentre os investimentos, não eram de *portfolio*, assumiam um certo relevo, os chamados “investimentos expatriados”, isto é, os investimentos de empresas controladas por cidadãos ingleses residentes no país estrangeiro onde se estabelecia a sede legal da empresa (frequentemente, de tipo familiar) que, entretanto, atingia preferencialmente os fundos sobre os mercados ingleses. Nestes casos, falava-se em “investimentos expatriados”, visando a dar conta, a partir dessa própria denominação, de uma realidade econômica determinada pela sobreposição

5. Entre as contribuições mais recentes, destacamos: Williamson, 1995; Irwin, 1996; IMF, 1997; *The Economist*, 1997a.

entre a migração de capitais e a migração de homens – ambos ingleses –, dando origem a numerosas atividades produtivas nos países de destino (Wilkins, 1988). Faltava, nestas situações, a combinação entre uma sede central – de direção estratégica e não simplesmente legal, em um país – e a implantação de recursos produtivos em outros países, o que caracteriza a tipicidade do investimento direto efetuado pelas empresas multinacionais. Os investimentos de *portfolio* eram, de fato, muito respeitáveis e correspondiam melhor às características do investidor médio inglês, que era um *rentier*, isto é, uma pessoa que procurava um rendimento financeiro relativamente seguro: mais um poupador, portanto, do que um empreendedor.

Assim, não é de se estranhar que o emprego preponderante dos fundos emprestados ocorresse no campo das infra-estruturas, principalmente na rede ferroviária, com a qual eram facilitados os deslocamentos de pessoas, além do escoamento de matérias-primas e de manufaturados ingleses – estes últimos, fluxos estimulados pela disponibilidade de libras esterlinas assegurada, em grande parte, aos países devedores<sup>6</sup>.

Talvez fosse oportuno apresentar o cenário empírico da época, ao menos quanto a seus elementos essenciais, deduzíveis através de dados disponíveis, infelizmente não muito numerosos e, segundo, quando possível, a lista proposta no início desta exposição, para verificar o terreno da globalização verdadeira ou presumida. Uma última especificação – que acredito ser importante, também pelo que direi posteriormente – refere-se ao fato de que, no quadro da economia mundial pré-1914, encontram-se alguns países (França, Alemanha, Estados Unidos), que realizavam um percurso muito diferente do livre-cambismo da Grã-Bretanha. De qualquer modo, não se deve esquecer que, exatamente para escapar à supremacia econômica britânica e para seguir o que a própria teoria do livre-câmbio havia sugerido (basta lembrar o assunto relativo às indústrias nascentes), muitos países tinham escolhido uma estratégia de desenvolvimento, que compreendia uma capa protecionista, ainda que acompanhada de uma inserção progressiva nos mecanismos do *gold standard* (padrão ouro). Isto se deu graças ao crescimento do rendimento nacional, sem impedir a expansão das trocas e a penetração dos capitais no exterior. Assim, observe-se, na tabela 1, na qual não aparecem os Estados Unidos, mesmo sabendo-se que este mesmo país recorreu a um protecionismo substancial, porque estava particularmente exposto à concorrência britânica:

6. Sobre o multilateralismo das trocas, no período anterior à I Guerra Mundial, ver Saul, 1960.

**TABELA 1**  
O padrão da reforma da política comercial, exportações e crescimento em países europeus selecionados, no final do século XIX  
(taxa de crescimento anual com base em uma média trienal, em %)

Países	Data da mudança da política	Período precedente ao incremento do		Períodos seguintes ao incremento do protecionismo			
		protecionismo (10 anos)		Segunda década		Primeira década	
		Exportações	PNB	Exportações	PNB	Exportações	PNB
Bélgica	1887	4,9	1,2	2,3	2,0	2,7	2,8
Dinamarca	1889	1,4	3,3	4,3	3,8	4,1	3,0
França	1892	2,1	1,2	1,9	1,3	2,7	1,5
Alemanha	1885	3,0	1,3	2,4	3,1	5,2	2,9
Itália	1887	0,4	0,7	1,7	0,5	4,5	2,7
Suécia	1888	3,4	1,5	2,8	3,5	2,4	3,3
Suíça	1887	0,4	-	0,6	-	3,8	-
<b>Europa Continental</b>	<b>1889</b>	<b>3,0</b>	<b>1,1</b>	<b>2,6</b>	<b>2,3</b>	<b>3,7</b>	<b>2,3</b>

Fonte: Bairoch e Kozul-Wright, 1996, p. 22.

Examinando-se a tabela 1, seria antes de tudo necessário fixar alguns dados significativos, referentes ao fluxo das trocas, que parecem ter sido muito abundantes durante todo o período de 1870-1913, que vêm apresentados na tabela 2.

**TABELA 2**  
Desenvolvimento da produção e do comércio mundiais 1870-1913<sup>7</sup>  
(taxas % anuais de desenvolvimento calculadas entre valores máximos)

Produção	Comércio
2,7	3,5

Fonte: Kitson e Michie, 1995, p. 7.

Evidentemente, a expansão dos rendimentos, a redução dos custos de transporte e comunicação, os conhecidos aumentos da produtividade do trabalho, a movimentação de capitais e de pessoas, a credibilidade do sistema monetário internacional, juntamente com a função extraordinária de intermediação desenvolvida pela Grã-Bretanha, serviram para criar uma

7. De fato, a tabela cobre os anos de 1870 a 1900. Resultados um pouco diferentes, 2,5% para os lucros e 3,9% para as exportações, foram obtidos por Maddison (1991, p. 118). Para maiores detalhes das duas estimativas, recomendamos as respectivas fontes. A propósito de Maddison, lembremos de sua estimativa sobre a dinâmica das exportações de países de vários continentes, calculada *per capita*, entre os anos 1900 e 1913. No todo, ocorreu um aumento generalizado, com variações absolutas muito significativas, para países como a Argentina, o Chile, a França, a Alemanha e os Estados Unidos. Particularmente em 1913, a Argentina supera a Grã-Bretanha, que detinha a cifra mais alta em 1900 (Maddison, 1989, p. 44).

rede de relações comerciais, suficientemente equilibrada através de trocas multilaterais, das quais participava um número considerável de países.

Duas outras tabelas podem servir para distinguir, de um lado, o grau de abertura das respectivas economias para alguns países (tabela 3) e, de outro, a importância das exportações de alguns países sobre grande parte das exportações mundiais (tabela 4).

**TABELA 3**  
Exportações de mercadorias como percentual do PNB, países selecionados 1870, 1890 e 1913<sup>8</sup>  
(média trienal)

Anos	Países ocidentais desenvolvidos <sup>(a)</sup>	Estados Unidos	Europa Ocidental	Japão
1870	-	5,4	13,6	-
1890	11,7	6,7	14,9	5,1
1913	12,9	6,4	18,3	12,5

Fonte: Bairoch e Kozul-Wright, 1996, p. 68.

Nota:

(a) Compreendendo a Europa Ocidental (excluída a Iugoslávia), Estados Unidos, Canadá, Austrália, Nova Zelândia e Japão. Segundo os autores, esse conglomerado surpreendente deriva de razões de coerência estatística.

**TABELA 4**  
Participação percentual<sup>(a)</sup> das exportações FOB<sup>9</sup> de países selecionados em um conjunto de 32 países<sup>(b)</sup>

Países	1900	1913
Grã-Bretanha	16,7	15,6
Estados Unidos	16,7	14,6
Alemanha	13,3	15,0
França	9,4	8,1

Fonte: elaboração própria.

Notas:

(a) As participações foram calculadas por mim, utilizando os dados sobre exportações a preços correntes, transformando os dólares ao câmbio corrente. Os países considerados são ao menos 32 e, portanto, em número e em importância capazes de cobrir, sobretudo naqueles anos, grande parte das exportações mundiais, conforme Maddison (1989, p. 138). Participações ainda superiores surgem para o ano de 1913, de acordo com Bairoch e Kozul-Wright (1996, p. 10).

(b) Compreendendo a Europa Ocidental (excluída a Iugoslávia), Estados Unidos, Canadá, Austrália, Nova Zelândia e Japão.

8. A tabela compreende outros anos de referência, até 1992. A abertura internacional – medida com as mesmas grandezas, em preços correntes, e referentes a pelo menos 16 países, que, atualmente, fazem parte da OECD – foi estimada como superior a 21% (Maddison, 1991, p. 326).

9. FOB (*Free on Board* – “Livre a Bordo”): valor FOB corresponde ao preço de venda da mercadoria exportada, acrescido de todas as despesas realizadas até a sua colocação a bordo (impostos, taxas, tarifas internas); ou seja, não inclui o valor do frete, mas apenas as taxas que incidem sobre este. Nota do editor.

A respeito do movimento de mercadorias, um dado que merece ser apontado, como veremos a seguir, é o percentual de exportações dos países europeus, absorvido pelos próprios países: aproximadamente 70%, alcançando os 80%, ao excluir-se a Grã-Bretanha, cujos fluxos de exportação tinham um caráter mais cosmopolita.

Infelizmente, não existem dados suficientes para estabelecer séries históricas sobre o andamento dos movimentos de valores expressos pelas partidas invisíveis – certamente consideráveis, ao menos em valor absoluto, iniciando, como já o dissemos, pela Grã-Bretanha.

A mesma coisa acontece com a movimentação de capitais a curto prazo, cuja existência é atestada por numerosas fontes, que, geralmente, concordam em não atribuir grande importância à sua identidade (absoluta ou relativa) com outras variáveis econômicas. Os poucos elementos disponíveis para a Grã-Bretanha não atribuem valores relevantes à movimentação de capitais a curto prazo, tanto em entradas como em saídas<sup>10</sup>. Muito diferente, porém, era a situação da movimentação dos capitais a longo prazo, cuja consistência foi equacionada através de várias estimativas complexas, já que não existe documentação oficial satisfatória do fenômeno até a II Guerra Mundial. Um quadro sintético da relação credores-devedores, reconstruído através de diversas fontes e das provisões dos investimentos internacionais, é apresentado na tabela 5.

**TABELA 5**  
Principais credores e devedores no ano de 1913<sup>(a)</sup> (em US\$ milhões)

Credores	Valor	%	Devedores	Valor	%
Grã-Bretanha	18,0	40,9	Europa	12,0	27,3
França	9,0	20,4	América Latina	8,5	19,3
Alemanha	5,8	13,2	Estados Unidos	6,8	15,5
Estados Unidos	3,5	8,0	Canadá	3,7	8,4
Outros países	2,2	5,0	Ásia	6,0	13,6
-	-	-	África	4,7	10,7
-	-	-	Oceania	2,3	5,2
<b>Total</b>	<b>44,0</b>	<b>100,0</b>	<b>Total</b>	<b>44,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: United Nations, 1994, p. 1.

Nota:

(a) A tabela é apresentada sob a forma adotada por Thomas, 1967, p. 10.

10. É verdade também que as afirmações a esse respeito são mais presumíveis, do que baseadas em uma evidência efetiva, conforme Bloomfield (1963), cujo trabalho contém ainda uma ampla resenha do material estatístico existente, relativamente aos movimentos de capitais de curto prazo.

Uma avaliação relativa à mesma situação, também referente ao ano de 1913, foi por mim calculada, conforme tabela 6.

**TABELA 6**  
Relação entre estoque de investimentos internacionais e PNB, 1913<sup>(a)</sup>

Países	Estoque de investimentos (em milhares de libras)	PNB em preços constantes (em milhares de libras)	Valor da relação
Grã-Bretanha	3.698.000	2.333.000	1,58
França	46.632.000	49.572.000	0,94
Alemanha	24.370.000	52.400.000	0,46
Estados Unidos	3.500.000	39.600.000	0,09

Fonte: elaboração própria.

Nota:

(a) Os valores em dólares da tabela anterior foram transformados em moeda nacional, utilizando as informações fornecidas por Bloomfield (1963, Anexo I). Em relação ao dólar, as taxas de câmbio são, respectivamente, 4,867 para 1 libra esterlina; 0,193 para 1 franco francês; 0,238 para 1 marco alemão. Os dados sobre o PIB foram extraídos de: Mitchell (1988), Tabela 4, para a Grã-Bretanha e Tabela J1 para França e Alemanha; e do U.S. Department of Commerce (1995), Tabela F 1-5 para os Estados Unidos.

A desagregação entre investimentos diretos e investimentos de *portfolio* – questão ainda controversa nos dias atuais – é mais complexa no que se refere aos dados da época, insuficientes e baseados na idéia predominante de que todas as iniciativas realizadas no mercado financeiro são *portfolio* de investimentos, mesmo quando constituem compras de parte ou de toda uma empresa estrangeira. Entretanto, vejamos a tabela 7, que traz dados interessantes.

**TABELA 7**  
Estoque de investimentos diretos em 1914<sup>(a)</sup>

Países	Estoque (em milhões de libras)	%	% do estoque de investimentos internacionais do país
Grã-Bretanha	6.500	44,6	36,1
França	1.750	12,0	19,4
Estados Unidos	2.652	18,6	75,7
Alemanha	1.500	10,3	25,9
Outros países	2.180	14,5	-
<b>Total</b>	<b>14.582</b>	<b>100,0</b>	-

Fonte: Dunning, 1993, p.117.

Nota:

(a) O estoque de investimentos diretos alcançou uma estimativa de 9%, em relação à produção mundial (Kozul-Wright, 1995, p. 158).



Outras informações podem ser fornecidas quanto aos fatos ocorridos na Grã-Bretanha (Tiberi, 1984, 1988, 1992); limito-me apenas a recordar outras duas, relativas à projeção internacional da Grã-Bretanha (tabelas 8 e 9).

**TABELA 8**  
Fluxos de investimentos internacionais e PNB da Grã-Bretanha, no período compreendido entre 1885 e 1914<sup>(a)</sup>  
(em milhões de libras esterlinas)

Anos	Investimentos internacionais líquidos (fluxo médio anual)	PNB aos preços do mercado	%
1885-1894	72	1.478	4,9
1890-1899	52	1.632	3,2
1895-1904	41	1.898	2,2
1900-1905	85	2.148	4,0
1905-1914	161	2.347	6,9

Fonte: Deane e Cole, 1969, p. 266.

Nota:

(a) Os dados da tabela construída pelos autores citados na fonte compreendem os anos de 1860 a 1959.

A tabela 9, ao contrário, trata da distribuição geográfica do estoque de investimentos internacionais da Grã-Bretanha, às vésperas da II Guerra Mundial. Interessa-me apresentá-la, pois nela figura a América Latina, que representou uma área consistente de acesso aos investimentos provenientes do referido país europeu.

**TABELA 9**  
Investimentos internacionais da Grã-Bretanha em títulos públicos emitidos por país, em dezembro de 1913  
(em milhões de libras esterlinas)

Países	Valor	%
Império Britânico	1.780,1	47,3
Estados Unidos	754,6	20,0
América Latina	756,6	20,1
Europa	218,6	5,8
Outros países	253,5	6,8
<b>Total</b>	<b>3.763,3</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Feis, 1930, p. 27.

A instituição da emigração em seu conjunto consta em várias fontes que concordam, relativamente, em considerar como um fenômeno histórico importante a mobilidade das pessoas em nível mundial, realizada em um contexto favorável à acolhida de trabalhadores estrangeiros. Limitamo-nos à apresentação parcial de uma única tabela, remetendo a tratados mais específicos para uma análise mais ampla<sup>11</sup> (tabela 10).

**TABELA 10**  
Emigração intercontinental conjunta dos países europeus 1846-1924

Países	Emigrantes		
	Número (em milhares)	% sobre o total	% sobre o total da população do país em 1900
Ilhas Britânicas	16.974	34,9	40,9
Noruega	804	2,7	35,9
Portugal	1.633	3,4	30,1
Itália	9.474	19,5	29,2
Espanha	4.314	8,9	23,2
Suécia	2.145	2,4	22,3
<b>Total</b>	<b>48.579</b>	<b>100,0</b>	<b>11,1</b>

Fonte: Massey, 1988, p. 386.

Concluindo, merecem menção os trabalhos dos economistas, que, com base no nexos lógico entre a existência de um mercado global e a conseqüente formação dos preços relativamente semelhantes em vários países, procuraram a verificação empírica de tal nexos. Trata-se de um campo de pesquisa não muito amplo, mas cujos resultados demonstraram uma boa correspondência entre os salários e as taxas de juros reais<sup>12</sup>.

Uma síntese do que foi dito consta do quadro 1, que ilustra o caráter multidimensional que deve estar impreterivelmente associado ao conceito de globalização<sup>13</sup>:

11. Como, por exemplo: Liégeard, 1884; Ferenczi, 1929; McNeill, 1984; Castles e Miller, 1993.

12. Conforme Williamson, 1995; Taylor, 1996; Bordo e Krajnyak, 1997.

13. No quadro 1, de modo muito genérico, recorreu-se ao sinal +, quando o aspecto tratado encontrou uma verificação convincente nos dados disponíveis; ao sinal -, quando tal verificação não foi possível; ao ponto de interrogação (?), quando não se disponibilizaram dados convincentes. Sob esta ótica, para os investimentos de curto prazo, poderia ser apropriado o sinal de interrogação, usado para os serviços, sendo, na verdade, plena de lacunas a documentação direta a esse respeito.

**QUADRO 1**  
Aspectos da globalização em fins do século XIX e início do século XX

1. Mercadorias	+
2. Serviços	?
3. Investimentos de curto prazo	-
4. Investimentos de longo prazo	+
5. Movimentos migratórios	+
6. Convergência dos preços	+
7. Integração monetária (câmbios fixos do padrão ouro)	+

Fonte: Elaboração própria.

### 3 GLOBALIZAÇÃO E IMPERIALISMO

O conceito de globalização, como já vimos, pode compreender um conjunto de fenômenos subjacentes, cujas articulação e dinâmica são absorvidas por este termo. Há também a idéia, implícita ou explícita, de propor, em nível planetário, a visão da existência de uma grande, ou melhor, enorme “mão invisível”. Uma visão deste tipo sobre os processos econômicos pode conduzir a erros de perspectiva – como aquele, que é oportuno recordar, de C. K. Hobson (1914), eminente estudioso do fenômeno dos investimentos internacionais da Grã-Bretanha, que escrevia candidamente, às vésperas da I Guerra Mundial: “Existem, portanto, sinais favoráveis ao desenvolvimento contínuo dos investimentos externos britânicos no futuro, em uma taxa muito rápida, se não a mais rápida que já aconteceu” (p. 242)<sup>14</sup>.

Pode-se imaginar um caso mais clamoroso de incapacidade telescópica de um economista? Minha posição pessoal, mesmo que sumariamente expressa nesta exposição<sup>15</sup>, é a de que seria necessário retomar a categoria de imperialismo, para recortar, no interior do mundo uniforme a nós proposto pelos apologistas da globalização, a presença de forças propulsoras, as forças dinâmicas normalmente portadoras de instabilidade econômica e política. E, no âmbito destas forças, repropor uma visão

14. Deve-se considerar, entretanto, que Hobson teve consciência, já na introdução de seu livro, da complexidade do estudo do processo de acumulação de capital no exterior: “Nos anos recentes, este processo foi acelerado e o movimento de capitais nunca antes alcançou as dimensões da fase atual. O fenômeno não é simplesmente econômico por sua natureza; ele tem um profundo significado ético e moral” (Hobson, 1914, p. X).

15. Uma discussão mais ampla constará de um trabalho que venho desenvolvendo sobre *Investimentos internacionais e a presença imperial da Grã-Bretanha*.

hierárquica do sistema econômico mundial. Assim, a descrição sintética da complexa rede de relações internacionais, acima citada, pode estar ligada à imagem de uma pirâmide, em cujo vértice estaria situada a Grã-Bretanha, máxima potência imperial.

O modo com que os outros países entrelaçavam o seu sistema econômico, e mesmo político, com aquele do país hegemônico, comportava uma dose de interdependência e dependência diversa de país a país e, de qualquer maneira, com papel não estritamente estabelecido. A esse respeito, gostaria de especificar um aspecto – nem sempre tratado de forma adequada na literatura sobre o imperialismo – referente ao controle sobre a política monetária. Este controle apresentava uma situação clara de assimetria, que nascia da superioridade do mercado de Londres ao manter, com o *gold standard*, a fluidez dos fluxos de valores entre os países devedores e credores, baseando-se na libra esterlina, moeda que acabava por desempenhar as funções de veículo, intervenção, empréstimo e reserva.

O país portador deste poder senhorial podia, então, através de suas decisões de política monetária, provocar repercussões relativamente violentas na economia dos outros países, privados de substanciais poderes para contrabalançar. Neste caso, a Grã-Bretanha, utilizando sua taxa de desconto, podia ajustar quase imediatamente a sua posição de reserva, levando os outros países a adequarem sua própria posição àquela<sup>16</sup>.

Naturalmente, nas últimas décadas anteriores à I Guerra Mundial, esboçaram-se fortes pressões para modificar tal ordem piramidal. Trata-se da fase histórica do “novo imperialismo”, caracterizada por importantes projeções externas de muitos países (Estados Unidos, Alemanha, França, Japão etc.), acima de tudo, empenhados em conquistar um espaço colonial próprio.

Devo dizer que, mesmo tendo realizado uma análise do período da *Pax Britannica* e observado a multiplicidade dos fatos econômicos (movimento de pessoas, mercadorias, capitais, política monetária, regime de câmbios), não me sinto à vontade para propor uma explicação essencialmente econômica do imperialismo que, em meu entender, seria insuficiente, assim como outras explicações monísticas: militares, políticas, psicológicas.

O imperialismo econômico, de inspirações várias, inclusive a marxista, não formulou um percurso analítico virtuoso, porque propunha substancialmente uma sobreposição entre imperialismo e colonialismo e, marginalizava, no interior de sua argumentação, o fenômeno

16. É, de certa maneira, a mesma situação descrita por Cano (1998), quando, em sua intervenção, discorre sobre o papel atualmente exercido pelo dólar.

dos investimentos britânicos também em áreas não-coloniais. Não elaborava uma argumentação claramente diferenciada, como seria necessária, entre investimentos de *portfolio* e investimentos diretos, agregados relevantes para as economias imperialistas, a começar pela britânica; subvalorizava a importância da possibilidade de conflito estratégico entre o capital financeiro e o capital real; acreditava, no caso dos seguidores de Marx, nos esquemas de reprodução ampliada, baseados na insuficiente teoria do valor trabalho.

Um motivo posterior de insatisfação diz respeito ao reduzido peso conferido às funções econômicas exercidas pelas instituições públicas, a começar pelo Estado, ao qual freqüentemente se atribuía o dever de garantir “a lei e a ordem”, e não o de fiscalizar os equilíbrios do sistema, primeiramente exercendo a política monetária. E isto, mesmo se as contas não dessem sempre bons resultados, nem para os particulares – porque não foram poucos os casos de experiências econômicas desafortunadas –, nem para a sociedade britânica como um todo, também envolvida em iniciativas imperialistas desastrosas: os custos e os benefícios da expansão britânica, inclusive para os países destinatários, devem ser avaliados com cautela (Edelstein, 1994).

É necessário, então, ampliar o horizonte, incluindo na análise, além dos sujeitos econômicos já indicados, também aqueles responsáveis pelas linhas políticas de cada um dos Estados (parlamentares e, sobretudo, governos com o seu aparato burocrático), de modo a que estes últimos possam realizar a síntese entre os interesses dos cidadãos do próprio país, tanto no que se refere aos mais estritamente econômicos, como aos de outra natureza (social, religiosa, psicológica etc.). Em um certo sentido, é preciso interpretar o *way of life* desses cidadãos e criar as condições ambientais para que o mesmo possa se difundir e se consolidar, se possível, inclusive, além das fronteiras nacionais. Trata-se de desenho totalmente legítimo, mas certamente discutível, capaz de suscitar adesões, mas também conflitos radicais; por isso, acredito que sua existência constitua requisito fundamental de uma linha de comportamento, tanto de forças sociais como governamentais, que se configuram como imperialistas.

Os imperialismos, ou – dito de modo mais suave – os *way of life*, podem ser mais de um, às vezes temporariamente situados em uma posição diferente em relação ao vértice da pirâmide, mas ambicionando modificar a estrutura hierárquica existente: daí uma potencial fonte causadora de desequilíbrios, nem sempre pacificamente redutíveis, como aconteceu no início do século XX, quando as tensões entre os países imperialistas desembocaram na I Guerra Mundial.

#### 4 O PERÍODO ENTRE AS DUAS GUERRAS MUNDIAIS

Acabamos de propor uma visão das relações econômicas internacionais, a ser contraposta àquela da globalização, de modo a melhor compreender a realidade da época e, talvez, mesmo a contemporânea. Uma visão, acredito, útil para interpretar adequadamente os acontecimentos do período entre as duas guerras mundiais, ainda que este seja quase unanimemente considerado como marcado pelas crises dos processos de integração e, portanto, inadequado para confrontar imperialismo e globalização.

Portanto, dedico a esses anos poucas linhas, apenas no sentido de lembrar que a I Guerra Mundial comportou o redimensionamento do peso econômico da Grã-Bretanha, mesmo em menor medida do que ocorreu na Alemanha e na França, os outros dois maiores Estados credores, às vésperas do conflito bélico. Nos anos seguintes, mesmo com certa descontinuidade, a Grã-Bretanha recuperou sua função de investidora internacional. No cenário mundial, contudo, a novidade mais importante foi o surgimento dos Estados Unidos como a maior nação credora, afirmando-se – desde o final do século XIX, e juntamente com a Alemanha – como séria antagonista à potência industrial inglesa, contra a qual ambos os países ergueram uma barreira protecionista.

Durante o período entre-guerras, a dimensão da presença estadunidense não foi predominante, inclusive porque sair da profunda crise de 1929 significou interromper uma longa série de anos fechados aos créditos de valores, em relação ao resto do mundo. De fato, a partir de 1932, se fazem sentir os efeitos da desvalorização do dólar que, no ano de 1933, havia seguido a desvalorização da libra esterlina de 1931.

Uma ordem econômica mundial instável, como também o era a ordem política, na qual os diversos países eram induzidos a procurar soluções isoladas e não solidárias, tornava difícil o desenvolvimento das relações econômicas internacionais. Um aspecto importante distinguia a expansão dos investimentos internacionais dos Estados Unidos, dentre os quais tendiam a prevalecer, sempre de modo explícito, os investimentos diretos, em relação aos investimentos de *portfolio* – uma característica que se tornará inconfundível depois da II Guerra Mundial. No entanto, é interessante ressaltar, confrontando Grã-Bretanha e Estados Unidos que, por volta dos anos 30, existiam analogias, no que se refere ao montante total dos investimentos diretos, os quais eram claramente vantajosos nos Estados Unidos, e inferiores, talvez, aos investimentos de *portfolio* da Grã-Bretanha (United Nations, 1949).

Permanece, porém, a especificidade do papel desempenhado, desde então, pelas empresas multinacionais americanas, que representavam o

elemento determinante da presença dos Estados Unidos no mundo. As explicações dessa peculiaridade foram dadas a partir da observação do funcionamento dessas empresas, enfatizando-se a função dinâmica exercida por um grupo gerencial, dotado de capacidade tanto administrativa quanto técnica, expressa em uma estrutura empresarial distante daquela familiar, ainda dominante em outros países capitalistas, inclusive na Grã-Bretanha. A disponibilidade deste capital humano especial – adquirida também graças a uma visão cultural atenta, por exemplo, em valorizar os contatos entre universidade e indústria – foi muito propícia, quando setores como a química, as aparelhagens elétricas, os maquinários, demonstraram-se importantes, e exigiram um refinado entrelaçamento de competências direcionais (Chandler, 1980).

Os agitados acontecimentos dos anos de entre-guerras – em que prevaleceram fortes contrastes econômicos – e as reflexões suscitadas pela solução bélica, explicável, ao menos em parte, pelo recrudescimento desses contrastes, induziram a comunidade internacional (recondizível à área da economia de mercado) a definir algumas regras consideradas idôneas para garantir uma retomada ordenada das relações econômicas internacionais (Thomas, 1996). Os Estados Unidos e a Grã-Bretanha que, em diferentes medidas, tinham força, prestígio e experiência, foram os países idealizadores de um plano voltado a restabelecer progressivamente o funcionamento dos movimentos comerciais, de valores e financeiros, em um clima de cooperação internacional institucionalizada, centralizada em um sistema monetário de câmbios fixos, mesmo na forma mais flexível do sistema de câmbio áureo (*gold exchange standard*) e em uma tendente aplicação dos princípios da troca livre. Uma série de organismos supranacionais – Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD)<sup>17</sup> e Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (em inglês, *General Agreement on Tariffs and Trade*, sigla em inglês, GATT) – tinham a obrigação de sustentar, de modo operacional, as escolhas estratégicas acima apresentadas.

A tentativa pode ser considerada bem sucedida, ainda que não faltassem e faltem ocasiões de conflito, devidas aos desequilíbrios que ainda perduram entre os vários países e o desejo de autonomia dos mesmos – freqüentemente traduzidos, no plano econômico, em procedimentos protecionistas e na adoção de câmbios flexíveis. A internacionalização dos sistemas econômicos foi retomada e se consolidou nas décadas do pós-Guerra, sob velhas e novas modalidades; e, apesar das ênfases e interpretações diversas, no que se refere aos inúmeros dados disponíveis, é

17. O BIRD é também conhecido como Banco Mundial. Nota do editor.

diffícil contestar a importância que as empresas multinacionais assumiram na economia mundial.

## 5 A INTERDEPENDÊNCIA DOS SISTEMAS ECONÔMICOS, APÓS A II GUERRA MUNDIAL

Nos anos do segundo pós-Guerra, nem tudo ocorreu conforme as previsões e são de conhecimento comum os sobressaltos vividos pelas instituições econômicas internacionais com alguma dimensão mundial, como, por exemplo, o FMI. É verdade, porém, que a área dos sistemas econômicos confiáveis ao *modus operandi* do mercado capitalista aumentou muito, sobretudo após a crise de grande parte dos países do socialismo real, com seus mecanismos de planejamento mais ou menos centralizado. Usando os mesmos critérios adotados para examinar a fase anterior à I Guerra Mundial, com o conforto de ter uma documentação empírica normalmente muito mais ampla, é possível realizar a descrição dos aspectos essenciais da chamada globalização das últimas décadas.

Partindo do movimento das mercadorias, em nível mundial, pode-se constatar que o mesmo tendeu ao aumento significativamente superior àquele da taxa de crescimento da renda (tabela 11).

**TABELA 11**  
Desenvolvimento da produção e do comércio mundiais, no período de 1950 a 1990<sup>(a)</sup>

Anos	Produção	Comércio
1950-1973	4,7	7,2
1973-1990	2,8	3,9
1950-1990	3,9	5,8

Fonte: Kitson e Michie, 1995, p. 7.

Nota:

(a) Uma tabela análoga, até 1992, com periodicidade diferente, pode ser encontrada em Maddison, 1995.

Quanto à presença dos sistemas econômicos individuais, no comércio mundial, é significativa a posição dos países do G-7 (começando pelos Estados Unidos), nos primeiros lugares quanto ao controle das quotas das exportações mundiais, como consta da tabela 12.

**TABELA 12**  
Os dez maiores exportadores mundiais, em 1997<sup>(a)</sup>

Classificação 1997 <sup>(b)</sup>	Países	Exportações 1997 (bilhões de US\$)	Participação (%)		Variação (%) 1996-97
			1996	1997	
1º	Estados Unidos	688,9	11,8	12,6	10,3
2º	Alemanha	511,7	9,9	9,4	-1,8
3º	Japão	421,1	7,8	7,7	2,5
4º	França	287,8	5,5	5,3	-0,9
5º	Reino Unido	280,1	5,0	5,1	6,9
6º	Itália	238,9	4,8	4,4	-4,7
7º	Canadá	214,4	3,8	3,9	6,3
8º	Países Baixos	193,5	3,7	3,5	-2,0
9º	Hong Kong <sup>(c)</sup>	188,1	3,4	3,4	4,0
10º	China	182,7	2,9	3,3	20,9

Fonte: ICE, 1998.

Notas:

(a) Incluídas as reexportações.

(b) Nesta classificação, o Brasil ocupa o 20º lugar, com uma participação pouco superior a 1%.

(c) Aqui, a presença de Hong Kong é considerada somente temporária, dada sua reincorporação à China.

Além disso, não se deve ignorar a primeira posição dos Estados Unidos, também nas quotas de importações, passíveis de colocá-los, hoje, estruturalmente, em déficit comercial (tabela 13).

**TABELA 13**  
Os dez maiores importadores mundiais, em 1997

Classificação 1997	Países	Importações 1997 (US\$ bilhões)	1996		Variação (%) 1996-97
			1996	1997	
1º	Estados Unidos	899,2	15,1	16,1	10,0
2º	Alemanha	441,5	8,4	7,9	-3,2
3º	Japão	338,4	6,4	6,0	-3,1
4º	Reino Unido	307,2	5,3	5,5	6,9
5º	França	266,8	5,1	4,8	-3,2
6º	Hong Kong <sup>(a)</sup>	208,7	3,7	3,7	3,7
7º	Itália	208,6	3,8	3,7	0,8
8º	Canadá	201,0	3,2	3,6	14,7
9º	Países Baixos	177,1	3,3	3,2	-2,0
10º	Bélgica-Luxemburgo	155,5	2,9	2,8	-1,3

Fonte: ICE, 1998.

Nota:

(a) Incluídas as importações transitórias.

Atualmente, no âmbito das partidas correntes, é possível documentar o andamento dos fluxos anuais e das rendas determinadas pelos investimentos internacionais, além do conjunto dos serviços, pelo menos para os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (sigla OCDE, ou, em inglês, Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) que representam grande parte de tais transferências mundiais. Também através da OCDE, obtém-se, por exemplo, a evidência empírica dos principais fluxos internacionais relativos às mercadorias e aos capitais, para o período de 1970 a 1990. Além de qualquer andamento cíclico, o conjunto dos dados apresentados constitui uma substancial verificação do desenvolvimento das transações internacionais (conforme tabela 14 e gráfico 1).

**TABELA 14**  
Países da OCDE, principais componentes dos fluxos de transações internacionais  
Valores médios, participação percentual e crescimento,  
1970-1979 e 1980-1989

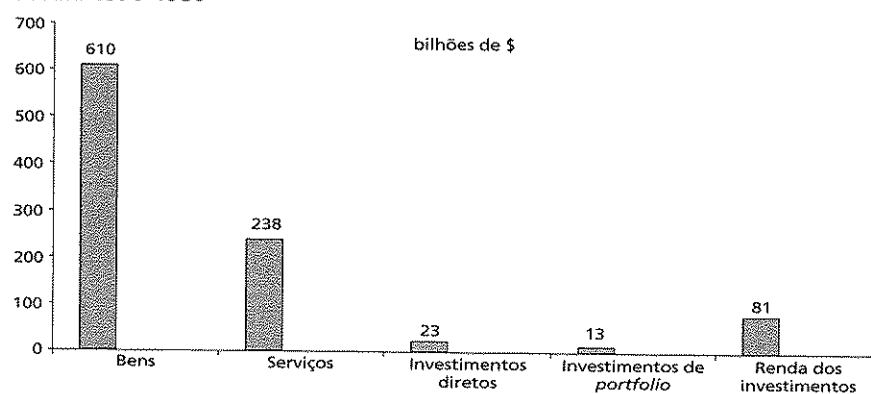
Principais componentes	1970-1979		1980-1989		Taxa de crescimento (B/A)
	Valor (A)	%	Valor (B)	%	
Exportações	848	87,9	2.422	79,7	2,9
- Bens	610	63,2	1.601	52,7	2,6
- Serviços	238	24,7	821	27,0	3,4
Investimentos diretos	23	2,4	88	2,9	3,8
Investimentos de <i>portfolio</i>	13	1,3	130	4,3	10,0
Renda dos investimentos	81	8,4	397	13,1	4,9
<b>Total</b>	<b>965</b>	<b>100,0</b>	<b>3.037</b>	<b>100,0</b>	<b>3,1</b>

Fonte: OECD, 1994, p. 19. Adaptação do autor.

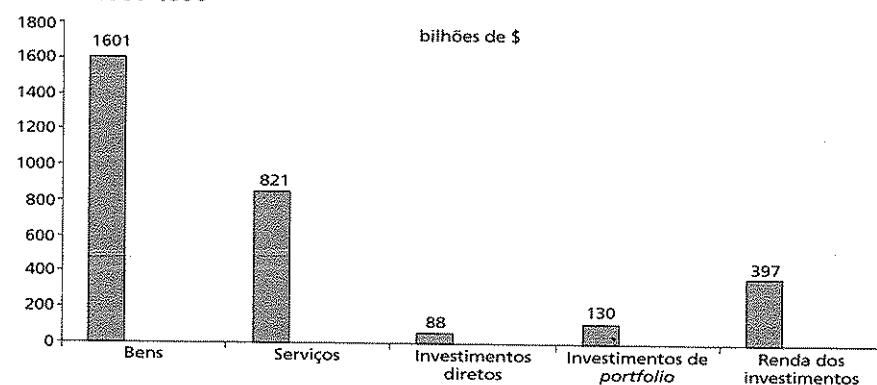


**GRÁFICO 1**  
Valores dos principais componentes dos fluxos de transações internacionais da OCDE<sup>(a)</sup>

Média 1970-1980



Média 1980-1990



Fonte: OECD, Economics Department.

Nota:

(a) Médias anuais para exportações e importações, sem excluir fluxos intra OCDE.

Os investimentos internacionais de longo prazo apresentam-se tanto sob a forma de investimentos diretos, como de investimentos de *portfolio*, com uma clara tendência ao aumento, ainda que acompanhada por processos cíclicos. Trata-se de fenômenos bem conhecidos, mas cuja documentação é difícil de escolher<sup>18</sup>.

18. Para este assunto, as publicações da UNCTAD constituem uma fonte fundamental.

**TABELA 15**  
Produção internacional e atividade econômica mundial  
Indicadores selecionados, período de 1960 a 1995

(em %)

Indicador	1960	1975	1980	1985	1990	1991	1993	1994	1995
Estoque dos ID <sup>(a)</sup> internalizados em relação ao produto	4,4	4,5	4,6	6,3	8,3	8,5	9,2	9,4	10,1
Internalização dos ID em relação ao produto	0,3	0,3	0,5	0,5	n.d.	0,7	0,9	0,9	1,1
Internalização dos ID em relação à formação do capital fixo bruto	1,1	1,4	2,0	1,8	4,0	3,1	4,4	4,5	5,2
Externalização dos ID em relação às exportações	n.d.	2,7	2,2	3,2	7,1	6,1	6,1	5,5	5,8

Fontes: UNCTAD, DTIC, *World Investment Reports* (1995-1997), tabelas I.1 e I.3 (p. 4 e 17), e anexos, tabelas B.1 a B.6 (p. 303-352); GATT, WTO (1994 e 1995), *International Trade, Balance of Payments Statistics* (vários números) e *Direction of Trade Statistics Yearbook* (vários números).

Nota:

(a) ID: investimentos diretos.

Além disso, não se pode ignorar a dimensão relativa dos fluxos dos investimentos diretos, em relação a outras variáveis importantes, como a produção, a formação bruta de capital fixo e as exportações. Quanto a isso, a tabela 15 fornece informações preciosas que, além de confirmarem a presença crescente dos fluxos internacionais de investimentos diretos, também circunscrevem sua importância<sup>19</sup>.

A relevância dos movimentos de capital de curto prazo tem sido assunto quase diário nos debates e é capaz de constituir uma particularidade da situação econômica moderna, em relação àquela do início do século (Baker, Epstein e Pollin, 1988, p. 9-11). Entre outras coisas, o progresso das tecnologias de informática possibilitou um impulso ulterior às operações, que se tornaram mais inovadoras e sofisticadas pelos mercados financeiros, ainda que o suceder de recentes crises agudas em vários centros financeiros ponha dúvidas sobre a fecundidade dos deslocamentos de enormes quantidades de recursos, praticamente incontroláveis (UNCTAD, 1997b, p. 65-67). Entre a parcela da população empregada, surge o temor de um desmoronamento do sistema, provocado, por exemplo, pela inadequação das reservas de valores de todos os bancos centrais,

19. A tabela 15, retoma, parcialmente, os dados contidos em Letto-Gillies, 1998.

em contraste com as dimensões dos fluxos obtidos com a especulação. Quanto à evidência empírica, a tabela 16 oferece elementos informativos sobre a situação absoluta e, em alguns casos, relativa, dos fluxos financeiros internacionais (Arcelli, 1998).

**TABELA 16**  
**Os mercados financeiros globais**

	Trilhões US\$	% do PNB mundial em 1995 (29 trilhões US\$)			
Mercado dos "eurodepósitos"	7,9	28			
Obrigações internacionais	2,2	8			
Derivados	9,2	32			
Derivados OTC	18,0	62			
Bolsas (capitalização)	17,8	61			
Obrigações (capitalização)	21,1	72			
Fundos comuns	19,5	67			
<b>Mercado de câmbio</b>					
	<b>1986</b>	<b>1989</b>	<b>1992</b>	<b>1995</b>	
Estimativas de transações diárias (milhões US\$)	188,0	590,0	820,0	1190,0	
Em % das exportações mundiais	7,4	15,8	17,4	19,1	
Em % do total das reservas de valores (excluído o ouro)	36,7	75,9	86,0	84,3	

Fontes: Morgan Stanley International; Banca dei Pagamenti Internazionale; Merrill Lynch Global Securities; FMI.

Certamente, a mobilidade legal ou clandestina das pessoas, de um país a outro, permanece quantitativamente significativa. Não tenho conhecimento de pesquisas específicas, mas, freqüentemente, encontrei afirmações referentes ao fenômeno, considerando-o, entretanto, em dimensões absolutas e relativas, não passíveis de comparação com o que ocorreu antes da guerra de 1914-1918.

Uma indicação geral sobre a dinâmica migratória mundial pode ser extraída da tabela 17<sup>20</sup>.

20. Conforme Baker, Epstein e Pollin, 1988, p. 12. Neste texto, figura uma tabela que constata que, em dois países de forte imigração – os Estados Unidos e o Canadá –, o volume dos movimentos migratórios foi claramente superior, no período 1870-1910, em relação aos anos 1950-1985.

**TABELA 17**  
**Distribuição mundial dos imigrantes**  
**1965 e 1990**

	Estrangeiros como % da população total		Crescimento dos estrangeiros como % do aumento da população total
	1965	1990	1965-1990
<b>Países industrializados</b>	<b>3,0</b>	<b>4,5</b>	<b>+11,4</b>
Estados Unidos e Canadá	6,0	8,6	+17,5
Europa	3,3	5,0	+18,3
Oceania	14,4	17,8	+24,3
<b>Países em desenvolvimento</b>	<b>1,9</b>	<b>1,6</b>	<b>+1,2</b>
Estados do Golfo Pérsico	12,4	36,5	-
Norte da África e Oeste da Ásia	4,1	6,0	+7,9
América Latina	2,4	1,6	+0,6
África Sub-saariana	2,8	2,8	+2,8
Sul da Ásia	2,8	1,8	+0,4
Leste e Sudeste da Ásia	1,9	1,2	-0,1

Fonte: Baker, Epstein e Pollin, 1998, p. 12, que utilizaram, por sua vez, as seguintes fontes: a) para 1870-1910: Taylor e Williamson, 1994, p. 26; b) para 1965-1990: United Nations, 1995.

Entretanto, é indiscutível que o comportamento geral assumido pelos países expostos à pressão dos imigrantes vindos de países mais pobres encontra-se em gritante contradição com a orientação fortemente liberal adotada pelo movimento de capitais. Quanto a este, tem-se a eliminação progressiva de qualquer obstáculo ao seu deslocamento de um país a outro, como normalmente é imposto pelo FMI; no que se refere às pessoas, ao contrário, recorre-se a medidas às vezes odiosamente restritivas, que estão bem longe da imagem retórica da globalização.

Mesmo para a fase atual – conforme se fez, durante anos, até 1913 –, há algumas tentativas de realizar a formação de mercados unificados para salários e juros reais, além daquele para preços de bens individuais.

Dificuldades decorrentes da incerteza quanto à definição das grandezas a serem medidas, à falta de dados, à efetiva e persistente presença de barreiras entre os mercados, levam alguns autores bem informados à conclusão de “que esta convergência, em direção aos mercados uniformes, sujeitos à lei do preço único, não está acontecendo de maneira efetiva” (Baker, Epstein e Pollin, 1998, p. 15).

Enfim, o fator unificador representado por um sistema internacional de câmbios fixos, mesmo que na forma mais flexível do *gold exchange standard* de Bretton Woods, não se encontra presente, ainda que o número

de países em desenvolvimento, garantindo a conversibilidade da moeda mundial para as partidas correntes, tenha subido de 41 em 1986, para 99 em 1997 (IMF, 1997, p.73).

É verdade que a evolução dos mercados criou técnicas de neutralização ou atenuação dos riscos de câmbio; porém, a difusão, na economia mundial, de amplas áreas de trocas econômicas, realizadas em regime de câmbios flexíveis, constitui a expressão de uma certa imperfeição da globalização.

Para concluir, podemos apresentar, no quadro 2, uma síntese do estado atual da globalização, comparável, ainda que grosseiramente, com a situação do início do século<sup>21</sup>.

**QUADRO 2**  
Aspectos da globalização, em fins do século XX

1. Mercadorias	+
2. Serviços	+
3. Investimentos a curto prazo	+
4. Investimentos a longo prazo	+
5. Movimentos migratórios	?
6. Convergência de preços	?
7. Integração monetária (câmbios flexíveis)	-

## 6 GLOBALIZAÇÃO E REGIONALISMO

Sem nos determos mais sobre os dados empíricos disponíveis, podemos considerar sustentável a opinião de que a situação moderna seja semelhante àquela anterior à I Guerra Mundial, mesmo com as inevitáveis diferenças que os quadros-síntese 1 e 2 colocaram em evidência. De qualquer maneira, emerge a complexidade dos fenômenos econômicos que o termo globalização deveria abarcar, demandando uma especial prudência em atribuir indistintamente à globalização, resultados que, talvez, conduziriam a alguns, ou mesmo a apenas um, dos aspectos integrantes do termo.

21. Como em todos os exercícios deste tipo, podem existir avaliações diferentes, por exemplo, para o sinal que diz respeito à integração monetária. Porém, parece indiscutível, para quem escreve, a diversidade entre o *gold standard* generalizado do início do século e a subdivisão em áreas monetárias da economia contemporânea.

Porém, tal prognóstico parece menos relevante, quando – a partir da ampla literatura existente<sup>22</sup> – consideram-se as causas principais, econômicas ou não, que voltaram a propor uma realidade econômica mundial diferenciada por uma crescente interdependência das economias nacionais. Na Europa, faz-se referência ao desmantelamento do bloco político-econômico dos países do chamado socialismo real, com a conseqüente abertura dos mesmos às experiências da democracia parlamentar, no plano político, e aos mecanismos dos mercados capitalistas, no plano econômico. Também se menciona ali o extraordinário progresso técnico, que revolucionou principalmente os setores do transporte e da comunicação, reduzindo custos que, de qualquer maneira, dificultavam a circulação de mercadorias e de capitais. E, por fim, faz-se ainda referência às orientações liberalizantes em relação a tal circulação, que se afirmam tanto nos países avançados, quanto naqueles em desenvolvimento, graças à intervenção ativa de organismos internacionais, tais como o FMI, o GATT (hoje transformado em Organização Mundial de Comércio, ou em inglês, World Trade Organisation, sigla WTO) e a OCDE. Naturalmente, esses são os acontecimentos principais que caracterizaram o contexto mundial, no interior do qual se movem os protagonistas dos fatos econômicos, principalmente os investidores, poupadores, intermediários e especuladores internacionais.

Deve-se redobrar a cautela acima enunciada, quando se pretende especificar os aspectos positivos e negativos da globalização, também encontrados na literatura, que nem sempre disfarça a impressão de ter se inspirado em preconceitos apologéticos ou demonizantes.

Os aspectos positivos residem, sobretudo, na melhor distribuição dos recursos reais e financeiros – o que se tornou possível, graças à queda progressiva das barreiras protecionistas, com o conseqüente surgimento de ocasiões potenciais e efetivas de crescimento mais rápido para os países envolvidos.

Por outro lado, os aspectos negativos são relativos à operação injusta dos mecanismos de distribuição das vantagens obtidas, impiedosamente evidenciados nos documentos de importantes organismos internacionais (UNCTAD, 1997, p. 65-66), inclusive no que diz respeito aos efeitos relativos ao mercado de trabalho (Stanford, 1998). Vejamos esses pontos negativos:

- a) crescimento insuficiente para garantir empregos e atenuar a pobreza;
- b) manutenção das diferenças entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, manifestando-se, entre estes últimos, uma posterior desarticulação<sup>23</sup>;

22. Conforme, por exemplo, a bibliografia citada em: Michie and Smith, 1995; Baker, Epstein e Pollin, 1998.  
23. A preocupação com a sorte dos numerosos países em desenvolvimento ressurgiu também por ocasião da recente subscrição dos Acordos da Rodada Uruguai que, com a criação da WTO, estimularam recentemente as trocas internacionais; os países mais expostos ao risco de se tornarem *net losers* são aqueles da África Sub-saariana.

- c) preponderância da riqueza financeira sobre as atividades industriais;
- d) agravamento dos desequilíbrios na distribuição final de lucros e salários;
- e) diminuição dos ganhos dos trabalhadores, qualificados ou não, em um quadro de tendência comum à precarização do trabalho e de sua remuneração.

Essa lista, significativa em si mesma, ganha ainda maior importância, quando lembrarmos que os mecanismos de política econômica se empobreceram pela dificuldade de usar as instituições tradicionais (com as suas leis) para interferir no plano interno, enquanto ainda não haviam surgido instituições com capacidade para atuar no cenário supranacional. Constituem objeto de específica atenção e preocupação as aquisições que, de formas diferentes de país a país, são atribuídas ao chamado *Welfare State* (Franzini e Milone, 1999).

Como pode ser observado, não faltam leituras críticas sobre a globalização; todavia, essa lista de seus aspectos negativos é, de certo modo, desconcertante, ao menos para quem se formou, tendo presente a distinção entre capitalismo ideal e capitalismo real, e assim torna-se possível novamente redescobrir a eficácia da passagem de um dos trabalhos de Keynes (1973): “a incapacidade de propiciar um nível pleno de emprego e a distribuição arbitrária e injusta da riqueza e dos rendimentos são os defeitos mais evidentes da sociedade econômica em que vivemos”.

Pode-se acreditar que a globalização represente uma fase especial da evolução do capitalismo – ou como preferiria dizer Keynes “da sociedade em que vivemos” – e que, por isso, requeira uma análise específica das modalidades sob as quais seus “defeitos” nascem e se manifestam. Contudo, exatamente devido a esse ponto de vista, a insistência sobre a multidimensionalidade da globalização também serve para prevenir conclusões muito esquemáticas. Um ou mais aspectos da globalização podem, por exemplo, reforçar e, talvez, atenuar tais defeitos, cuja presença intrínseca ainda serve de contrapeso às considerações de um sistema que Keynes tenha sido o primeiro a prezar<sup>24</sup>.

Também é preciso dizer que, recentemente, tendo em vista as numerosas crises que explodiram em várias partes do mundo, as dúvidas sobre a capacidade homologadora e pacificadora dos processos de internacionalização, após sua difusão entre estudiosos e economistas, atingiram as mais altas instâncias de decisão das instituições supranacionais. Muitas dessas dúvidas se concentram sobre a fecundidade efetiva da crescente liberalização dos mercados, particularmente dos mercados de capitais e, dentre

24. Talvez, a verdadeira globalização tenha acontecido no âmbito cultural, prevalecendo, em nível mundial, as orientações neoliberais.

eles, os de valores, nos quais pode crescer a iniciativa dos especuladores. O resultado, demonstrado na tabela 16, consiste em um enorme e diversificado crescimento dos fluxos financeiros; sem contar o aumento substancial da atividade de intermediação dos investidores não-bancários.

Por outro lado, a nova configuração monetária e das trocas internacionais não apresenta precedentes, pois combina um alto grau de integração econômica com moedas totalmente confiáveis, câmbios flutuantes e uma completa liberdade virtual de movimento de capitais, conforme se escreveu:

“A ausência de um centro de gravidade, em nível internacional, priva os mercados de um ponto de referência seguro, expõe o sistema a instabilidade e riscos sempre renovados de inflação. Isto requer uma maior coordenação das políticas econômicas e deve levar a considerar com atenção como prevenir o isolamento dos países mais pobres” (Arcelli, 1998, p. 26).

De fato, retomando a imagem usada no item 3, pode-se afirmar que, mesmo faltando um centro de gravidade funcional, como foi a Grã-Bretanha, com Londres, antes da I Guerra Mundial, o vértice da pirâmide da hierarquia político-econômica mundial pode, hoje, ser tranqüilamente atribuído aos Estados Unidos. Naturalmente, podem surgir problemas na atribuição das outras posições, ao longo da pirâmide, porém não seria difícil identificar os pretendentes (Japão, Alemanha, Grã-Bretanha, França etc.). No âmbito desta problemática, pode ser mais apropriado dedicar atenção à Europa, e não a seus países tomados isoladamente.

Antes, porém, de um questionamento mais aprofundado sobre a Europa, é oportuno considerar um fenômeno, o do regionalismo econômico, relativamente pouco estudado, devido à maior ênfase dada pela literatura à globalização. Falo de regionalismo econômico, visto como tendência de um certo número de países que liberalizaram parcial ou totalmente o comércio e, mais em geral, as relações econômicas, ao mesmo tempo, excluindo de tal processo, através de discriminações de algumas instituições, o resto do mundo (os não-membros). Neste sentido, um requisito fundamental do regionalismo é a vontade política de agregar, em medida mais ou menos ampla, alguns sistemas econômicos nacionais, mesmo com um explícito ou implícito corte protecionista. Insisto sobre o papel agregador desempenhado pelas forças políticas, para introduzir um claro elemento distintivo, em relação aos fenômenos de atração regional, possivelmente apresentados pelos vários fluxos internacionais, devido ao óbvio efeito incentivador da proximidade geográfica. Não por acaso, mencionou-se, no item 2, o alto percentual que as exportações tinham alcançado entre os países europeus, em relação ao total das exportações, até o ano de 1914.

Na acepção acima proposta, é fácil imaginar como a presença de orientações regionalistas pode entrar em conflito com as forças globalizantes ou

multilaterais. A interdependência que ocasiona, também pode induzir a reconhecimentos – por parte de alguns estudiosos – da existência de mais países, ou áreas independentes, política ou economicamente em condições de exercer a própria influência, de maneira substancialmente simétrica entre si: em tal caso, nos encontraríamos em uma situação descrita em termos de estrutura multipolar e oligopolista das relações internacionais (Guerrieri e Padoan, 1988). Hoje, como tendência, a interdependência se realizaria entre as grandes áreas posicionadas ao redor dos Estados Unidos, Japão e Alemanha, portadoras de poderes contrabalanceados, sem excluir, além disso, a contextual presença de posições de dependência entre os países situados tanto no interior, como no exterior de tais áreas.

Acredito ser possível individualizar os elementos de um potencial fenômeno imperialista em todos os componentes de um sistema político-social que possa ser projetado para o exterior, freqüentemente com as modalidades mais indesejadas do país hóspede e, naturalmente, creio ser muito fértil o sulco aberto pelos estudiosos que consideraram as variáveis econômicas como elementos significativos, ainda que não exclusivos. Entre esses elementos, é importante ter sempre em vista os agentes principais de tal fenômeno e, portanto, em primeiro plano, as empresas multinacionais (ou transnacionais) e os intermediários financeiros – também estes de dimensão supranacional, em torno dos quais se reúnem as disponibilidades, pequenas ou grandes, de riqueza das pessoas. São exatamente esses agentes que, buscando realizar os próprios objetivos, traduzem de forma sempre nova e espetacular a imanente tendência à expansão, inclusive além das fronteiras nacionais.

Conseqüentemente, ao invés de proceder em termos de estrutura multipolar, prefiro verificar a aplicabilidade, mesmo na fase atual, da metáfora da pirâmide; o que significa avaliar, com o auxílio da documentação empírica, a possibilidade de construir uma ordem hierárquica, a partir do vértice. Neste sentido, pode nascer a atribuição da posição de vértice aos Estados Unidos, quando se leva em consideração, junto com os agentes citados, a componente extra-econômica do imperialismo. Escreveu Haas (1997), recentemente:

“a política externa americana, juntamente com pessoas que compartilham das mesmas idéias, empenha-se ‘em melhorar’ o funcionamento do mercado e em consolidar o respeito às suas regras fundamentais. Se possível, espontaneamente, mas com a força, se necessário. Em última instância, a regulamentação do comércio internacional é uma doutrina imperial, na medida em que tenta promover um conjunto de regras às quais aderimos. O que não se pode confundir com o imperialismo, que nada mais é do que uma política externa de exploração”.

De fato, não adianta introduzir necessariamente o conceito de exploração; para falar de imperialismo capitalista, penso ser suficiente a primeira parte desta expressão. Por outro lado, além das avaliações políticas, que, em muitos casos, podem determinar escolhas erradas, do ponto de vista econômico, existem bases teóricas sólidas e experiências históricas importantes, para convalidar a realização de acordos de integração regional, conscientemente distintos, pelo menos em uma certa fase histórica, com um certo grau de protecionismo (ver, novamente, a tabela 1).

Sua importância pode ser muito variada, mas o exemplo mais emblemático é representado pelas uniões alfandegárias, com os tradicionais efeitos de criação ou destruição do comércio. As possíveis vantagens, para os parceiros envolvidos (assim como as desvantagens para os não-membros), podem ser convincentemente individualizadas, em muitos casos teóricos, mesmo com todas as cautelas que derivam da especificidade do contexto analítico ou histórico considerados (De Melo e Panagariya, 1993)<sup>25</sup>.

Mesmo nestes anos em que a perspectiva multilateral obteve sucesso, com a conclusão da Rodada Uruguai, acordos regionais foram feitos, como na América Latina, como o tratado do Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul)<sup>26</sup>, e nada nos autoriza a pensar que a dialética regionalismo-multilateralismo tenha sido necessariamente resolvida (Grilli e Sassoon, 1997).

## 7 A EUROPA DOS 15: DA UNIÃO ALFANDEGÁRIA À MOEDA ÚNICA

Voltando à Europa, antes de refazer algumas etapas fundamentais desse caminho, recordemos alguns pontos fundamentais:

a) um exame que dê conta do todo não é fácil, pois sua composição mudou no decorrer do tempo, passando por agregações sucessivas que vão dos seis países fundadores (França, Alemanha, Itália, Bélgica, Luxemburgo e Holanda), aos 15 atuais (somando-se Grã-Bretanha, Portugal, Suécia, Áustria, Finlândia, Irlanda, Dinamarca, Espanha e Grécia);

b) as experiências históricas, por sua natureza, são irreversíveis, não sendo, portanto, convincentemente praticável a experimentação contra os fatos e a elaboração de cenários alternativos imaginários, para colocar em confronto os fatos ocorridos;

25. A literatura sobre o assunto, a partir da contribuição fundamental de Viner (1950), é muito vasta.

26. Uma visão geral desses acordos regionais pode ser encontrada em: De la Torre e Kelly, 1992; Ei Agra, 1982.



c) por mais que as teorias econômicas e de outras ciências, e também a linguagem corrente, tenham nos habituado a nos expressar de modo sintético, para julgar qualitativamente – em termos positivos ou negativos – os atos de política econômica, fazendo referência a um indistinto interesse geral, é necessário lembrar que, poucos ou muitos que sejam, existem sempre aqueles que podem ficar em uma situação desvantajosa;

d) os países europeus são integrados entre si, mas, no conjunto, se inserem fortemente no sistema econômico global, não sendo fácil, na avaliação dos acontecimentos, estabelecer quanto pode ser atribuído aos mecanismos das áreas regionais, em relação aos da economia global;

e) entre tantos aspectos dignos de consideração, procurarei evidenciar sobretudo alguns momentos de reviravolta da política econômica.

A Europa nasce como Comunidade Econômica Européia (CEE), com a assinatura do Tratado de Roma em 1957, inicialmente consistindo em uma união alfandegária clássica e simples, sustentada por órgãos de natureza tecnocrática<sup>27</sup>. Dessa forma, pretende-se afirmar a força dos mecanismos de mercado livre, no interior da área geográfica escolhida, construindo, ao mesmo tempo, uma barreira protecionista em relação ao exterior. Um tratamento especial é reservado à agricultura, também protegida em relação às importações e internamente governada por procedimentos reguladores engenhosos, destinados a dar garantia aos rendimentos daqueles que se vinculam ao setor.

A confiança na atuação da concorrência sugere a introdução, no Tratado, de alguns artigos contra os acordos entre as empresas e o abuso de posição de domínio de mercado<sup>28</sup>. Estas normas comunitárias anti-monopólios foram acompanhadas pelas normas nacionais existentes, ou posteriormente introduzidas. Mas, é melhor que se diga logo que, exceto por episódios isolados, ambas as normas, como aconteceu em outros lugares – começando pelos Estados Unidos, que iniciaram este tipo de regulamentação pública, com o Sherman Act de 1890 –, não impediram o nascimento e a consolidação de enormes concentrações técnico-financeiras, até chegar às atuais multinacionais.

A esse respeito, as argumentações econômicas possíveis de serem propostas para justificar tal resultado são indubitáveis, assim como também o é a capacidade de pressão política dessa concentração, que tornou possível esse resultado (Caffè, 1991, cap. 5). Sucessivamente, a Europa

27. Não fazem parte de nosso exame, as motivações de política geral, que inspiraram, desde o início, as escolhas feitas pelos países europeus.

28. Trata-se do artigo 85, contra os entendimentos e acordos voltados a falsear o jogo da concorrência; e do artigo 86, contra a exploração abusiva do poder de mercado, pelas empresas monopolistas ou oligopolistas.

assiste, por um lado, à intensificação da penetração, em seu próprio mercado, das multinacionais, sobretudo americanas, impulsionadas pela necessidade de ultrapassar, com os próprios investimentos diretos, as barreiras protecionistas; e, por outro lado, ao progressivo enfraquecimento do dólar, até sua clamorosa desvalorização, em 1971. O conseqüente desmantelamento das regras do jogo fixadas em Bretton-Woods, em particular dos câmbios fixos previstos pelo *gold exchange standard*, representaram um grande desafio para a sobrevivência da CEE. Câmbios flexíveis e uniões alfandegárias não podem coexistir, daí o esforço dos países europeus em reconstruir uma área de câmbios relativamente fixos entre as moedas européias: câmbios fixos, embora modificáveis em comum acordo, como ocorreu em numerosas operações de realinhamento.

Deve-se acrescentar que, naqueles anos, sob a manifestação dos efeitos esperados de maior eficiência no âmbito da união alfandegária, afirmava-se a capacidade de atração da Comunidade dos seis, em relação aos outros países europeus, a começar por aqueles que aderiram à área de atuação da Associação Européia de Livre Comércio (European Free Trade Association, sigla EFTA)<sup>29</sup>.

Além disso, crescia, entre a opinião pública, a convicção – levada à frente por intelectuais e políticos – de que o fortalecimento dos vínculos comunitários requereria algo mais do que um acordo alfandegário. É neste contexto, que se realiza a aprovação do Sistema Monetário Europeu, em 1979, com o qual se procura dar uma ordem estável aos câmbios e criar um embrião de moeda única, com o nascimento do European Currency Unit (ECU), ainda que, inicialmente, como simples moeda de conta. Para uma leitura útil sobre o Sistema Monetário Europeu (SME), remeto o leitor para os trabalhos de Gros e Thygesen (1992) e Eichengreen (1996, cap.5).

Note-se que isso se dá ao mesmo tempo em que se intensifica, no âmbito do capitalismo avançado, a reviravolta neoliberal, simbolizada pela dupla Reagan-Thatcher.

Em quase todos os lugares do mundo, verifica-se o desmantelamento das várias formas de controle da movimentação de capital, de curto e longo prazos, inclusive na Europa<sup>30</sup>, tendo como conseqüência a maior evidência das dificuldades e, mesmo, da impossibilidade de, conjuntamente, manter câmbios fixos, liberdade de movimento de mercadorias e capitais e autonomia da política monetária de todos os países participantes da união alfandegária.

29. Em 1998, de fato, apenas a Islândia, a Suíça e a Noruega estavam fora da União Européia.

30. A passagem formal ao chamado mercado único aconteceu em janeiro de 1993.

A decisão do SME é sustentada, recorrendo, em alguns casos, a comportamentos ousados – como aquele que permitiu, no ano de 1993, uma variação das taxas de câmbio dos países participantes, até os limites de 15%, a mais ou a menos. Assim, mantém-se a estrada aberta para realizar um experimento histórico inédito, isto é, a criação de uma moeda única entre um grande número de países, através da aplicação de regras da democracia parlamentar<sup>31</sup>.

Paradoxalmente, a escolha das etapas finais do processo de unificação monetária dá-se com os acordos de Maastricht, que, entre outras coisas, compreende indicações muito drásticas sobre alguns critérios de gestões monetária e financeira, às quais os países devem respeitar, para fazer parte do clube dos participantes da moeda única, configurando seu próprio sistema econômico planejado. Na referida escolha, manifestou-se o peso preponderante das orientações de política econômica da Alemanha, com a afirmação da autonomia decisória do banco central e a inevitável prevalência dos objetivos monetários, como a estabilidade dos preços, em relação aos objetivos reais, como o nível de emprego.

Contudo, em tal ocasião, também as forças políticas intervencionistas obtêm alguma satisfação, com a reafirmação do papel da União Européia sobre os outros aspectos importantes da atividade econômica: a política industrial, a política de reequilíbrio territorial, a política ambiental e a política social.

Permanecem sem resolução, sobretudo com o surgimento do papel dominante assumido pelo Banco Central Europeu, alguns problemas institucionais, referentes à reorganização dos órgãos de decisão nacionais e europeus e à sua legitimação democrática. Os reflexos dessas conclusões serão importantes para a política econômica, a começar pela fiscal, para a qual novamente prevaleceu uma solução inspirada nos alemães, conhecida como pacto de estabilidade, que impõe critérios muito rígidos aos governos de cada país, em termos de política de equilíbrio.

Atualmente, entretanto, parece irreversível (mesmo com a indisponibilidade temporária da Grã-Bretanha, Grécia, Suécia e Dinamarca) que a moeda única se instaure em 1º de janeiro de 1999 (BCE, 1998).

Nesse momento, o regionalismo econômico europeu terá adquirido um símbolo de identificação, cujas potencialidades não são mensuráveis, mas poderiam ser extraordinárias; basta lembrar que tal moeda teria, em

31. Constituíram exemplos históricos de uma certa importância, na Europa: a União Monetária Latina, em 1865, entre França, Bélgica, Itália e Suíça, à qual aderiram o Estado do Vaticano, a Grécia e a Romênia, até a sua dissolução, 20 anos depois; a União Monetária Escandinava, entre Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia, também foi dissolvida, em torno de 1920. Sobre as uniões monetárias ainda existentes, ver Masson e Taylor, 1993.

sua base, estruturas econômica e demográfica superiores àquelas dos Estados Unidos, e destinadas a crescer posteriormente, porque são vários os países ainda à espera de ingressar na UE.

Por certo, a Europa não tem, atualmente, a coesão política dos Estados Unidos (que também precisaram conquistá-la!), mas a moeda única poderia servir de catalizadora para isso; neste sentido, a força do *way of life* europeu poderia tornar-se demolidora da ordem piramidal do mundo contemporâneo.

## 8 A SITUAÇÃO DOS TRABALHADORES NA UNIÃO EUROPÉIA

Que papel desempenham e poderão desempenhar os trabalhadores, nesta emergente União Européia? A resposta, mesmo breve, requer uma certa articulação: se tivéssemos um espaço para contar a história dos últimos 40 anos, decorridos a partir do início da Comunidade Econômica Européia, encontraríamos alguns períodos nos quais a presença dos trabalhadores com vínculo empregatício, nos países europeus, foi incisiva, política e sindicalmente. Se tentarmos, ao contrário, examinar as condições atuais dos trabalhadores com vínculos, efetivos e potenciais, como já mencionamos no item 6, constataríamos a existência de uma situação alarmante.

Basta retomar alguns trechos de um recente relatório sobre o emprego, referente ao ano de 1995, publicado e organizado pela Comissão das Comunidades Europeias (Commission of the European Communities, sigla CEC)<sup>32</sup>: “A partir de 1990, o desemprego aumentou rapidamente, destruindo todos os dez milhões de empregos que tinham sido criados, no final dos anos 80. Segundo as estatísticas mais recentes, o desemprego na Comunidade superou os 11%, um nível significativamente superior àqueles dos Estados Unidos, Japão, e países do EFTA”<sup>33</sup> (ver tabelas 18 e 19).

32. As estatísticas mais recentes confirmam, para a Europa, uma taxa média de desemprego de 11%, que corresponde a um total de aproximadamente 19 milhões de desempregados.

33. As tabelas originais, das quais extraíram-se as tabelas 20 e 21 aqui apresentadas, também contêm os dados desagregados para cada país europeu.

**TABELA 18**  
Características do desemprego na Europa e na Itália  
1995

	Taxas de desemprego (%)			Desemprego de longo período (%)
	Geral	Jovens	Mulheres	
Europa dos 12	11,4	21,7	13,1	48,0
Bélgica	9,7	22,0	12,4	58,3
Dinamarca	10,7	13,8	11,2	32,1
França	12,2	27,2	14,1	37,5
Alemanha	8,6	8,2	10,3	33,5
Grécia	8,9	27,7	13,7	50,5
Inglaterra	9,7	16,6	7,3	35,4
Irlanda	15,2	24,1	15,7	60,2
Luxemburgo	3,5	6,3	3,8	29,6
Holanda	7,6	11,1	9,1	49,4
Portugal	6,7	14,5	7,8	30,9
Espanha	24,4	45,4	31,5	50,1

Fonte: CEC, 1997.

**TABELA 19**  
Crescimento do PIB, inflação e desemprego  
Europa dos 15, Estados Unidos e Japão, em 1996 e projeção para 1997

	(em %)					
	PIB <sup>(a)</sup>		Inflação <sup>(b)</sup>		Desemprego <sup>(c)</sup>	
	1996	1997	1996	1997	1996	1997
Europa dos 15	1,6 <sup>(d)</sup>	2,4	2,6	2,1	10,9	11,0
Estados Unidos	2,4	2,2	2,1	2,2	5,4	5,4
Japão	3,6	1,6	0,0	0,6	3,3	3,2

Fontes: *Economic Outlook*, 1996; CEC, 1997.

Notas:

- (a) PIB real, variação percentual em relação ao ano anterior.  
 (b) Preços ao consumidor, não ajustados sazonalmente, variação percentual.  
 (c) Desemprego registrado, conforme dados do Eurostat para países da UE.  
 (d) Dados em destaque indicam uma piora da situação em relação ao ano anterior.

A consequência desta situação consiste no efeito sobre a distribuição de renda (conforme ainda o item 6): participação decrescente dos salários, aumentos marginais do salário médio real (conforme tabelas 20 e 21), com o aumento da diferença salarial entre trabalhadores qualificados – que são capazes de obter aumentos de seus salários – e trabalhadores não-qualificados, constrangidos a diminuir seus salários, devido à concorrência dos trabalhadores dos países em via de desenvolvimento, o que pode dar origem a um clássico caso de guerra entre os pobres.

**TABELA 20**  
Crescimento do salário nominal e real  
Europa dos 15, Estados Unidos e Japão, 1994-1996 e projeções para 1997

	(em %)							
	Nominal <sup>(a)</sup>				Real <sup>(b)</sup>			
	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997
Europa dos 15	3,4	3,4	3,4	3,2	0,3	0,4	0,8	0,9
Estados Unidos	3,8	3,5	3,5	3,5	1,4	2,7	1,1	0,8
Japão	0,6	1,2	2,5	1,1	0,0	1,6	2,2	0,0

Fontes: CEC, 1997; *Economic Outlook*, 1996.

Notas:

- (a) Pagamento nominal por empregado; total da economia.  
 (b) Pagamento real por empregado, deflacionado pelo consumo privado; total da economia.

**TABELA 21**  
Lucros (participações no rendimento do capital no setor empresarial<sup>(a)</sup>)  
Europa, Estados Unidos e Japão, 1970-96

	(em %)					
	1993	1994	1995	1996	1970-79	1980-92
Europa	35,5	37,1	38,0	38,0	30,8	33,6
Estados Unidos	33,7	33,8	33,4	33,0	32,3	33,3
Japão	33,4	32,7	32,0	33,1	33,7	32,1

Fonte: *Economic Outlook*, 1996.

Nota:

- (a) A diferença entre o valor adicionado calculado ao custo de fator (excluindo taxas indiretas) e o trabalho é obtido acrescentando a medida do rendimento do capital. A renda gerada pela produção, excluindo ganhos e perdas inflacionários.

A pressão, também ideológica, sobre o mundo do trabalho, é exercida pelos empreendedores e seus simpatizantes e diz respeito às necessidades impostas pela globalização – fenômeno evocado como uma ameaça misteriosa e temível, cujas palavras de ordem são essencialmente duas: flexibilidade e suavização do Welfare State. Em nome da exaltação da precariedade do trabalho, os modelos de referência são os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, onde, redimensionando a presença sindical e as normas de tutela dos direitos dos trabalhadores, foi possível baixar sensivelmente os níveis de desemprego, criando, quem sabe, uma camada estrutural de trabalhadores pobres<sup>34</sup>.

34. *Working poor*, no original. Nota do editor.

Tal pressão alcança resultados concretos (conforme já foi dito e documentado) e inesperados, pois as argumentações dos grupos empresariais abrem passagem nas tomadas de posição e nas escolhas de forças políticas próximas ao mundo do trabalho, frustrando as expectativas criadas pelo melhoramento do quadro político europeu, no qual se formou um grande grupo de governos progressistas.

Uma manifestação de tais contaminações culturais, nem sempre inoportunas, residiu no "livro branco" sobre a situação do emprego, publicado em 1993 e conhecido como *Relatório Delors*, nome do então Presidente da CEC. Nele propunha-se, de fato, um amplo espaço a interpretações e sugestões de inspiração liberal, mesmo representando uma reviravolta na interpretação dos problemas econômicos e relativos ao emprego na Europa. Segundo apontava o Relatório, não era mais possível confiar a solução de tais problemas à presumível capacidade autorreguladora do mercado, sendo necessária a intervenção direta dos Governos, com a importante determinação de que a mesma fosse coordenada em nível europeu, de modo a prevenir levianas ações individuais dos países.

Essa intervenção deve conter, do ponto de vista da demanda, o reaquecimento dos investimentos, inclusive públicos, em determinados setores de interesse comunitário, como transportes, telecomunicações e pesquisa científica. Os investimentos posteriores, do ponto de vista da oferta, são: políticas de formação adequadas, modificações da jornada de trabalho e redefinição dos custos sociais<sup>35</sup>.

Especificamente, o caminho da redução do horário de trabalho para 35 horas, em 2002, teve início com a adoção de uma medida legislativa na França, podendo ser seguida de uma medida análoga, na Itália, de modo a atenuar, como já se disse, os riscos de medidas inovadoras em um só país.

Quanto à ação das organizações sindicais, é evidente a dificuldade geral de enfrentar uma situação objetiva totalmente favorável às contrapartidas sociais: desemprego elevado e fácil acesso à mão-de-obra estrangeira mais barata, que imigrou ou transferiu-se ao exterior, inclusive enquanto atividade produtiva. São freqüentemente frustrantes os resultados da contratação, nacional e empresarial; e, talvez, seja este o motivo que obrigou as organizações sindicais européias a procurar um novo espaço político, através dos chamados pactos sociais, ou políticas

35. Esta postura eclética, no sentido de que acolhe formulações de economistas, tanto da escola keynesiana, quanto da neoclássica, encontra-se no *Manifesto contra o Desemprego na Europa*, organizado por estudiosos de várias nacionalidades: Modigliani, Fitoussi, Moro, Snower, Solow, Steinherr e Sylos Labini. O documento vem circulando amplamente na Europa, e foi publicado, na Itália, no *Il Sole-24 Ore* (em 17 de outubro de 1998).

de acordos. Trata-se, na realidade, de acordos triangulares entre governos e representantes das forças sociais, para definir aspectos importantes da política econômica (política do trabalho, sistema fiscal, reforma do Welfare State etc.), consistindo em uma afirmação de cunho neocorporativista, em relação a caminhos alternativos, inclusive aquele de um maior antagonismo social, que corre o risco de ser apenas evocado e não praticado.

A política das organizações sindicais européias constitui um tema de avaliação muito delicado, por isso pretendo apenas enfatizar o que se poderia fazer a mais, desenvolvendo, com muito esforço, os vínculos organizativos em nível supranacional, no qual são tomadas decisões importantes nas instituições comunitárias e internacionais, além da iniciativa das próprias empresas multinacionais. Neste sentido, consolidou-se, na área dos países da UE, a diretriz que introduz os Comitês Empresariais Europeus, locais de enfrentamento entre dirigentes e trabalhadores das grandes empresas multinacionais, ainda que de competência limitada à consulta e à informação (Krieger e Bonneton, 1995).

A capacidade de movimento e de conquista de lugares favoráveis institucionais, por parte das empresas multinacionais, manifestou-se recentemente, na tentativa de obter um Acordo Multilateral sobre Investimentos (MAI), com fortes garantias para as empresas, extensivas ao mundo inteiro, e não apenas à UE e, mais uma vez, as forças políticas e sindicais européias foram obrigadas a segui-las<sup>36</sup>.

São as seguintes as áreas contratuais, nas quais as organizações sindicais européias procuraram desempenhar seu dever de negociação, ainda que nos limites determinados pelo quadro econômico geral: a jornada de trabalho e a igualdade do trabalho de homens e mulheres, inclusive através de intervenções legislativas. Sobre a primeira questão, o comportamento até mesmo "defensivo" dos sindicatos, em relação à flexibilização, reorganização e redução da jornada de trabalho, serviu para conter os efeitos devastadores da gestão unilateral das empresas; inúmeras negociações foram realizadas para salvaguardar os empregos existentes e estimular acordos de "redistribuição das tarefas"<sup>37</sup>. Em relação à igualdade de oportunidades, considera-se que diferentes contratos, recentemente estipulados, procuram fazer valer o princípio da igual remuneração e da conciliação do tempo de trabalho com a vida familiar (Faiertag, 1997).

36. O periódico *Le Monde Diplomatique*, em vários artigos acompanhou com atenção as modificações do referido MAI.

37. "*Ripartizione del lavoro*", no original. Nota do editor.

## 9 A UNIÃO EUROPÉIA E O MERCOSUL

O que fazer? Não são certamente os seminários, congressos etc., por mais numerosos que sejam, que podem desempenhar uma função decisiva na transformação do caminho da história. O presente evento, entretanto, parece ser a expressão de uma postura política e cultural corretas: refletir e debater sobre várias experiências, para construir o futuro, fugindo de todo o tipo de visão determinista.

A União Européia, com sua moeda única, constitui a conseqüência natural de 40 anos de história, e não estou realmente certo, tendo em vista a experiência americana, de que possa resistir às próximas décadas<sup>38</sup>. Contudo, a UE representa uma realidade importante no cenário mundial, e deve ser conhecida ao máximo por quem, como vocês dos países do Mercosul, estabelece comparações com as primeiras fases de acontecimentos possivelmente semelhantes aos vividos na Europa.

Meu objetivo foi apresentar brevemente o cenário que, além de servir como parâmetro aos seus países, parece melhor respeitar as exigências do mundo do trabalho. Sob este ponto de vista, acredito que, na Europa, desperdiçaram-se ocasiões importantes para modificar os acontecimentos; ou, dito de outra forma, pensou-se que a Europa fosse uma “coisa deles” – isto é, dos patrões, dos ricos, dos poderosos etc. – e passou-se muito tempo observando e lamentando, enquanto as instituições comunitárias iam se definindo, separando recursos, construindo alianças mais amplas. Por isto, agora é necessário atuar intensamente, a fim de obter, quem sabe, organismos mais democráticos, locais de decisão mais transparentes, recursos mais consistentes para os problemas do trabalho e do reequilíbrio territorial e orientações mais avançadas em termos de política social.

Acredito que a dimensão do regionalismo econômico seja imprescindível, mesmo que caiba, sobretudo a vocês, cidadãos desta área, apontar as especificidades que a mesma possa ter na América Latina. Pessoalmente, desejo que a escolha recaia sobre participar ativamente, com o conjunto dos movimentos democráticos sul-americanos, para a construção de uma nova pirâmide, que se aproxime das outras conhecidas – existentes ou em construção (Estados Unidos com o NAFTA, União Européia, Japão, China, Índia) – e expresse, da melhor maneira, o seu (de vocês, leitores) *way of life* autônomo.

38. Muitos estudiosos, sobretudo norte-americanos, insistiram sobre a mobilidade inadequada do trabalho na Europa, em relação àquela dos Estados Unidos, identificando-a como sendo a pior armadilha para a solidez da moeda única da UE.

A chamada primeira globalização foi contida pela I Guerra Mundial. Infelizmente, também a fase sucessiva, a da globalização derrotada, cessou, no início dos anos 40, devido a um outro conflito mundial. Espero, realmente, que a construção de um mundo, no qual se confrontem mais de um *way of life*, possa ocorrer sem posteriores eventos bélicos, ao menos planetários.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARCELLI, Mario (org.). Globalizzazione dei mercati e orizzonti del capitalismo. *Economia Italiana*, 1998. (número especial).
- BAIROCH, Paul. Geographical structure and trade balance of European foreign trade from 1800 to 1970. *Journal of European Economic History*, Winter 1974.
- \_\_\_\_\_. Geographical structure and trade balance of European foreign trade from 1800 to 1970. In: HARLEY, C. Knick (ed.). *The integration of the world economy, 1850-1914*. Cheltenham: Elgar, 1996. V. I.
- \_\_\_\_\_, KOZUL-WRIGHT, Richard. *Globalization myths: some historical reflections on integration, industrialization and growth in the world economy*. Geneva: UNCTAD, Mar. 1996. (Discussion papers, 113).
- BAKER, Dean, EPSTEIN, Gerald, POLLIN, Robert. *Globalization and progressive economic policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- BANCA CENTRALE EUROPEA – BCE. *La politica monetaria unica nella terza fase. Caratteristiche generali degli strumenti e delle procedure di politica monetaria del SEBC*. Frankfurt am Main, set. 1998.
- BLOOMFIELD, Arthur I. *Short-term capital movements under the pre-1914 gold standard*. Princeton: Princeton Studies in International Finance, 1963.
- BORDO, Michael, KRAJNYAK, Cornelia. Globalization in historical perspective. In: IMF. *World economic outlook: a survey by the staff of IMF*. Washington, D.C., May, 15<sup>th</sup>, 1997.
- CAFFÈ, Federico. *Lezioni di politica economica*. Reimpressão da 5ª. ed. rev. Torino: Boringhieri, 1991. (1ª ed.: 1978).
- CANO, Wilson. *Soberania e politica econômica: o retrocesso pós-1979*. Apresentado no Seminário Internacional “Emprego e desenvolvimento tecnológico no Mercosul”, DIEESE/CESIT/CNPq, Florianópolis, Brasil, set. 1998.
- CASTLES, Stephen, MILLER, Mark J. *The age of migration. International population movements in the modern world*. Basingstoke: Macmillan, 1993.
- CHANDLER, Alfred D. The growth of the transnational industrial firms in the United States and the United Kingdom: a comparative analysis. *Economic History Review*, second series, v. 33; n. 3, Aug. 1980.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES – CEC. *Employment in Europe, 1993*. Luxembourg, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Annual economic report. Growth, employment and convergence on the road to EMU*. Brussels, 1997.
- DEANE, P., COLE, W. A. *British economic growth, 1688-1959*. Cambridge: Cambridge University Press, 1969.



- DE LA TORRE, A., KELLY, M. R. *Regional trade arrangements*. Washington, 1992. (IMF Occasional paper, 93).
- DE MELO, J., PANAGARIYA, A. *New dimensions in regional integration*. Cambridge : Cambridge University Press, 1993.
- DUNNING, John H. *Multinational enterprises and the global economy*. Wokingham : Addison-Wesley, 1993.
- THE ECONOMIST. One world?, v. 345, n. 8039, Oct. 18<sup>th</sup>, 1997a.
- \_\_\_\_\_. Capital goes global, v. 345, n. 8040, Oct. 15<sup>th</sup>, 1997b.
- \_\_\_\_\_. Workers of the world, v. 345, n. 8041, Nov. 1<sup>st</sup>, 1997c.
- \_\_\_\_\_. Trade winds, v. 345, n. 8042, Nov. 8<sup>th</sup>, 1997d.
- ECONOMIC OUTLOOK. Paris : OECD, n. 60, Dec. 1996.
- EDELSTEIN, Michael. Imperialism: cost and benefit. In: FLOUD, Roderick, McCLOSKEY, Donald. *The economic history of Britain since 1700*. 2a ed. Cambridge : Cambridge University Press, 1994. V. II.
- EICHENGREEN, Barry. *Globalizing capital, a history of the international monetary system*. Princeton : Princeton University Press, 1996.
- EL AGRAA, A. M. *International economic integration*. New York : Macmillan, 1982.
- FAJERTAG, Giuseppe. *Collective bargaining in Western Europe*. Brussels : ETUI, 1997.
- FEIS, Herbert. *Europe the world's banker, 1870-1914*. New Haven : Yale University Press, 1930.
- FERENCZI, Imre. *International migrations*. New York : National Bureau of Economic Research, 1929. V. I: Statistics.
- FRANZINI, Maurizio, MILONE, Luciano. I dilemmi del Welfare State nell'epoca della globalizzazione. In: ACOCELLA, Nicola (ed.). *Globalizzazione e stato sociale*. Bologna : Il Mulino, 1999.
- GRILLI, Enzo, SASSOON, Enrico. Introduzione. In: GRILLI, Enzo, SASSOON, Enrico (eds.). *Regionalismo e multilateralismo negli scambi mondiali*. Bologna : Il Mulino, 1997.
- GROS, Daniel, THYGESEN, Niels. *European monetary integration*. London : Longman, 1992.
- GUERRIERI, Paolo, PADOAN, Pier Carlo. *The political economy of international co-operation*. London : Croom Helm, 1988.
- HAASS, Richard N. *The reluctant sheriff: the United States after the cold war*. New York : Council on Foreign Relations Press, 1997.
- HARLEY, C. Knick (ed.). Introduction. *The integration of the world economy, 1850-1914*. Cheltenham : Elgar, 1996.
- HOBSON, C.K. *The export of capital*. London : Constable, 1914.
- ISTITUTO NAZIONALE PER IL COMMERCIO ESTERO – ICE. *Rapporto sul commercio estero*. Roma, 1998.
- IETTO-GILLIES, Grazia. *Cambiamenti e tendenze di fondo nella produzione internazionale*. 1998. (mimeo).
- IMLAH, Albert H. *Economic elements in the "pax britannica"*. *Studies in British foreign trade in the 19<sup>th</sup> century*. Cambridge, U.S. : Harvard University Press, 1958.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND – IMF. *World Economic Outlook: a survey by the staff of IMF*. Washington, D.C., May, 15<sup>th</sup>, 1997.
- IRWIN, Douglas. The United States in a new global economy? A century's perspective. *American Economic Review*, Papers and proceedings, v. 86, May, 1996.
- KEYNES, John M. *The general theory of employment, interest and money*. London : Macmillan, 1973.

- KITSON, Michael, MICHIE, Jonathan. Trade and growth: a historical perspective. In: MICHIE, Jonathan, SMITH, John Grieve (eds.). *Managing the global economy*. Oxford : Oxford University Press, 1995.
- KOZUL-WRIGHT, Richard. Transnational corporations and the nation state. In: MICHIE, Jonathan, SMITH, John Grieve (eds.). *Managing the global economy*. Oxford : Oxford University Press, 1995.
- KRIEGER, Hubert, BONNETON, Pascale. Analysis of existing voluntary agreements on information and consultation in European multinationals. *Transfer*, n. 2, 1995.
- LEAK, H. PRIDAY, T. Migration from and to the United Kingdom. *Journal of the Royal Statistical Society*, v. 96, Part II, 1933.
- LIÉGEARD, Armand. Immigration into the United States. *Journal of the Royal Statistical Society*, v. 47, Part III, 1884.
- MADDISON, Angus. *The world economy in the 20<sup>th</sup> century*. Paris : OECD, Development Centre Studies, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Dynamic forces in capitalist development*. Oxford : Oxford University Press, 1991.
- \_\_\_\_\_. *Monitoring the world economy, 1820-1992*. Paris : OECD, 1995.
- MANIFESTO contro la disoccupazione nell'Unione Europea. // *Sole-24 Ore*, 17 ott. 1998.
- MASSEY, Douglas S. Economic development and international migration in comparative perspective. *Population and Development Review*, v. 14, n. 3, Sept. 1988.
- MASSON, Paul R., TAYLOR, Mark P. *Policy issues in the operation of currency unions*. Cambridge : Cambridge University Press, 1993.
- MCNEILL, William H. Human migration in historical perspective. *Population and Development Review*, v. 10, n. 1, Mar. 1984.
- MICHIE, Jonathan. Introduction. In: MICHIE, Jonathan, SMITH, John Grieve (eds.). *Managing the global economy*. Oxford : Oxford University Press, 1995.
- MICHIE, Jonathan, SMITH, John Grieve (eds.). *Managing the global economy*. Oxford : Oxford University Press, 1995.
- MITCHELL, Brian R. *British historical statistics*. Cambridge : Cambridge University Press, 1988.
- \_\_\_\_\_. *International historical statistics, Europe 1750-1988*. 3<sup>a</sup> ed. Basingstoke : Macmillan, 1992.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. *The performance of foreign affiliates in OECD countries*. Paris, 1994.
- OHMAE, Kenichi. *The evolving global economy: making sense of the new world order*. Boston : Harvard Business School Press, 1995.
- RAINNIE, Al. *Workers, globalisation and triadisation: the case of European Union*. Apresentado no Seminário Internacional "Emprego e desenvolvimento tecnológico no Mercosul", DIEESE/CESIT/CNPq, Florianópolis, Brasil, set. 1998. (mimeo).
- SAUL, S. B. *Studies in British overseas trade, 1870-1914*. Liverpool : Liverpool University Press, 1960.
- SMITH, Tony. *The pattern of imperialism. The United States, Great Britain, and the late-industrializing world since 1815*. Cambridge, U. K. : Cambridge University Press, 1981.
- STANFORD, Jim. Openness and equity: regulating labor market outcomes in a globalised economy. In: BAKER, D., EPSTEIN, G., POLLIN, R. (eds.). *Globalisation and progressive economic policy*. Cambridge : Cambridge University Press, 1998.
- SWEEZY, Paul M. *Il presente come storia: saggi di ricerca marxista*. Torino : Einaudi, 1962.
- TAYLOR, Alan M. *International capital mobility in history: purchasing-power parity in the long-run*. [s.l.] : National Bureau of Economic Research, Sept. 1996. (Working paper, n. 5.742).

- \_\_\_\_\_, WILLIAMSON, J.G. *Convergence in the age of mass migration*. NBER Working Paper n. 4711, 1994.
- THOMAS, Brinley. The historical record of international capital movements to 1913. In: ADLER, John H. (ed.). *Capital movements and economic development*. London : Macmillan, 1967.
- THOMAS, Mark. *The disintegration of the world economy between the world wars*. Cheltenham : Elgar, 1996. V. I e II.
- TIBERI, Mario. *Investimenti internazionali e sviluppo del sistema capitalistico. Parte introduttiva*. Roma : Kappa, 1980.
- \_\_\_\_\_. *Investimenti internazionali e sviluppo del sistema capitalistico. L'evoluzione degli scambi commerciali della Gran Bretagna (1700-1913)*. Roma : Kappa, 1984.
- \_\_\_\_\_. *Investimenti internazionali e sviluppo del sistema capitalistico, Le partite invisibili della Gran Bretagna fino alla prima guerra mondiale*. Roma : Kappa, 1988.
- \_\_\_\_\_. *Investimenti internazionali e sviluppo del sistema capitalistico, Dalle partite invisibili alla bilancia dei pagamenti della Gran Bretagna fino alla prima guerra mondiale: il contributo degli economisti contemporanei*. Roma : Kappa, 1992.
- UNITED NATIONS. *International capital movements during the inter-war period*. New York : 1949.
- \_\_\_\_\_. *Trends in total migration stock. Revision 3*. New York : Department of Economic and Social Information and Policy Analysis, Population Division, 1995.
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT – UNCTAD. *World investment report, transnational corporations, market structure and competition policy*. New York : United Nations, 1997a.
- \_\_\_\_\_. *Trade and development report*. New York : United Nations, 1997b.
- U.S. BUREAU OF THE CENSUS. *Historical statistics of the United States. Colonial times to 1970*. Washington, D.C. : Department of Commerce, Bureau of the Census, 1995.
- VINER, J. *The customs union issue*. New York : The Carnegie Endowment for International Peace, 1950.
- WILKINS, Mira. European and North-American multinationals, 1870-1914: comparisons and contrasts. *Business History*, v. 30, n. 1, Jan. 1988.
- WILLIAMSON, Jeffrey G. *Globalization, convergence and history*. Cambridge, U.S. : National Bureau of Economic Research, 1995.

## Trabalhadores, globalização e “triadização”: o caso da União Européia\*

Al Rainnie\*\*

### 1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste estudo é analisar a evolução da União Européia (UE), enfatizando, sobretudo, seu impacto sobre o desenvolvimento regional, o emprego e o movimento sindical. Examina-se, em particular, a União Européia como sendo a forma mais avançada de uma das principais tendências da economia mundial de hoje – a “triadização”. Este termo refere-se à emergência dos três maiores blocos comerciais – North American Free Trade Agreement (NAFTA), UE e Sudeste Asiático (bloco do Pacífico) – no domínio da economia mundial. Não obstante os efeitos da quarta maior onda de recessão econômica que atingiu o mundo desde 1974, aquela tendência persiste. Além disso, a economia internacional ainda está dividida em Estados nacionais, ao mesmo tempo que vem sendo crescentemente dominada pelas corporações transnacionais (TNCs). O debate sobre a globalização flutua entre o otimismo fundamentado nos (supostos) sucessos do mercado livre e o pessimismo devido à (presumida) morte do movimento sindical, o qual é confrontado com essas tendências.

\* Tradução do original *Workers, globalisation and triadisation: the case of the European Union*, por Vera Silvia Camargo Guarnieri.

\*\* Graduado em História Econômica e Social, pela University of York, e Ph.D pela Newcastle Polytechnic, Reino Unido. Diretor da Employment Studies Unit, da University of Hertfordshire, e pesquisador associado do Centre for Comparative Labour Studies, da University of Warwick; membro do Instituto dos Sindicatos Europeus do Partido Trabalhista sobre as Relações Industriais da Europa Central e do Leste (European Trade Union Institute – ETUI – Working Party on Central and East European Industrial Relations).

Este artigo principia com uma visão geral dos principais posicionamentos adotados pelos acadêmicos dos Estados Unidos e da Europa ocidental em relação à extensão e às implicações da globalização. Em seguida, é analisada a integração europeia, desde meados da década de 1980. Por fim, é realizado um exame sobre as mudanças no papel do Estado, a reestruturação do capital e suas implicações para o trabalho e os trabalhadores. A conclusão do texto é que o processo de integração econômica europeia, em uma época de crise, irá conduzir, cada vez mais, os trabalhadores e suas organizações representativas para o confronto com os governos ao longo da região.

A primeira seção inclui um exame do que se tornou conhecido como o “debate sobre a globalização”. Este é um tópico importante porque, pelo menos no contexto europeu, esse debate tentou estabelecer parâmetros dentro dos quais serão trabalhados o futuro do desenvolvimento regional, a estrutura das companhias, a formação do Estado e os padrões de trabalho. Além disso, as origens da União Europeia se encontram na reação a algumas das disposições que estão sendo adotadas para justificar o processo de globalização.

## 2 GLOBALIZAÇÃO VERSUS O NOVO KEYNESIANISMO

O lugar mais adequado para iniciar uma análise sobre o debate da globalização é com a tendência que tem as mais graves implicações para os governos e o movimento sindical. Segundo o “guru” da globalização, Kenichi Ohmae (1995), existem três tendências principais: predomínio cada vez maior e irrefreável das corporações transnacionais; a crescente redundância do Estado nacional; e a emergência de regiões que se revelam como os novos locais privilegiados para as atividades econômicas. Esse processo está sendo dirigido, através das fronteiras nacionais, pelo livre fluxo dos “quatro Is”: indústria, investimento, indivíduos e informação. Não mais existem constrangimentos geográficos ao investimento. A indústria tem um caráter bem mais global, pois é orientada segundo as estratégias das modernas multinacionais, que deixaram de ser adaptadas ou condicionadas por razões de Estado. A escolha da localização é dirigida pelo desejo de acessar mercados e/ou recursos e os subsídios tornaram-se irrelevantes como critérios para sua definição. A informação tecnológica agora torna possível a uma companhia operar em várias partes do mundo, sem ter que construir um sistema empresarial completo em cada país, facilitando sua participação além fronteiras e em alianças estratégicas. Finalmente, os consumidores individuais adotam uma orientação mais global, com melhor acesso à informação sobre os estilos de vida no mundo.

Para Ohmae, as implicações dessa análise são surpreendentes. Primeiramente, o Estado nacional não tem mais sentido enquanto unidade econômica. Na atual economia sem fronteiras, toda a autonomia operacional significativa deve ser transferida ao que o autor denomina de Estados regionais. Essas regiões emergentes tendem a ter entre cinco e 20 milhões de habitantes. Essa celebração do triunfo do capitalismo global e de sua principal representação possui importantes conseqüências políticas. Considera-se que a perda de poder do Estado nacional provocou a morte do estilo keynesiano de intervenção estatal. O *British Times Higher Education Supplement* argumenta que a globalização representa a maior ameaça de todos os tempos ao programa social-democrata.

Ainda segundo Ohmae, a globalização é um motivo para celebração, um triunfante arauto da vitória do capitalismo na Guerra Fria. Apesar de pessoalmente acreditar que é prematuro anunciar a morte do socialismo, há outros analistas, mais simpatizantes do movimento sindical, que aceitam elementos da análise daquele autor, alertando, porém, para o lado negro das forças por ele identificadas. O mais importante desses analistas é Manuel Castells (1996), que chama atenção para um novo paradigma do desenvolvimento capitalista: o surgimento de uma sociedade de redes, conduzida pela revolução da tecnologia da informação, que também está redefinindo os processos de trabalho e os trabalhadores e, portanto, as estruturas de emprego e ocupação. Várias atividades estão exigindo uma maior qualificação (emergindo, de acordo com os “analistas simbólicos” de Robert Reich, conselheiro de Clinton), mas, para a maioria, os empregos estão sendo substituídos pela automação, tanto nos serviços como na produção. O modelo de trabalho prevalecente na nova economia baseada na informação é o de uma força de trabalho central e uma outra disponível, que pode ser automatizada e/ou contratada/despedita/afastada, dependendo da demanda do mercado e dos custos do trabalho.

Rifkin (1995) baseia-se na análise anterior e anuncia o fim do trabalho. Seu argumento é que os atuais cursos da globalização, aliados aos efeitos da tecnologia da informação, estão produzindo uma revolução com importantes diferenças em relação a suas antecedentes agrícola e industrial. Na revolução agrícola, a manufatura absorveu a força de trabalho deslocada, do mesmo modo que, subseqüentemente, a indústria fez com os trabalhadores da produção manufatureira. No entanto, o novo paradigma não oferece um significativo número de empregos para repor os que foram destruídos pela revolução da tecnologia da informação.

Ankie Hoogvelt (1997) sugere um ângulo geográfico para essa análise, argumentando que a divisão global do trabalho se assemelha, cada vez mais, à distinção entre centro e periferia, tornando-se ainda mais evidente no mercado de trabalho. Contudo, a divisão não é mais geográfica entre

nações, e sim, social, que atravessa a todos os países. Hoogvelt observa a emergência de sociedades “40/30/30” nas economias industrializadas, nas quais 30% dos trabalhadores são socialmente excluídos, outros 30% possuem empregos com pouca segurança e 40% detêm alguma condição de emprego e renda. No Terceiro Mundo, essas proporções são de 50%, 20% e 30%, respectivamente. A competição global faz com que os membros do setor médio fiquem uns contra os outros, e, graças à legislação pró-flexibilização e contrária aos sindicatos, eles estão fragmentados e desprovidos de uma organização coletiva.

No entanto, está aparecendo uma reação a esse balanço essencialmente fatalista. Uma versão mais positiva da re-emergência do cenário regional surge na forma de um novo paradigma, considerado como pós-fordismo ou especialização flexível (Sabel, 1994; Sengenberger, 1993). Fortemente influenciada pela experiência da Terceira Itália e de Baden-Württemberg, a especialização flexível enfatizou a importância do desenvolvimento regional nos distritos industriais marshallianos (“Marshallian Industrial Districts”), que devem sua competitividade e capacidade de inovação à conglomeração local. Essa proposta foi aplicada no Brasil, na indústria de calçados do Sul do país (Humphrey e Schmitz, 1998). Tal agrupamento permite a formação de poupanças via cooperativas e utilização de recursos, e pela associação de trabalho, capital físico e financeiro e infra-estrutura. A cooperação e a confiança são vitais para a melhoria tecnológica. Esse é um exemplo de estratégias regionais pró-ativas, facilitadas pela emergência de tecnologias flexíveis pós-fordistas e de formas associadas de firmas e de organização de trabalho (Rhodes, 1995). Sugere-se, principalmente, que os sistemas *just in time* tragam novas relações simbióticas e cooperativas de subcontratação, estabelecidas por pequenos fornecedores adaptáveis, agrupados em torno de compradores com poucos recursos. Além disso, a especialização flexível envolve quantidades reduzidas de produção diferenciadas para nichos de mercados que dão preferência a pequenas firmas flexíveis em comparação às grandes estruturas fordistas verticalmente integradas. A aglomeração, portanto, privilegia o local sobre o nacional.

Mais recentemente, o reconhecimento de que os distritos industriais devem ter sido sobrecarregados – uma geografia mítica de acumulação flexível – levou alguns analistas (por exemplo, Morgan, 1997) a elaborar uma variante descrita como a região de “aprendizagem” ou “integrada na rede”. Aqui, o domínio da informação, o computador e as telecomunicações, em um novo paradigma tecno-econômico, exigem métodos flexíveis de produção. Em uma economia competitiva em fase de aprendizado, as vantagens são fundamentadas nas inovações, que devem ser social e territorialmente interligadas. A inovação é determinada para apoiar-se no

“conhecimento não-materializado”, isto é, não-incorporado ao maquinário, que mais prioriza o local sobre o nacional. O Estado nacional parece ser menos importante com a re-emergência do local e do regional. Esse enfoque enfatiza o que passou a ser conhecido como a “Europa das Regiões”.

No entanto, nem todas as análises influentes rejeitam tão facilmente o Estado nacional. Houve uma recente reação ao domínio do enfoque neoliberal, tentando reviver o projeto keynesiano no contexto europeu. No Reino Unido, o debate focalizou o trabalho de Hirst e Thompson (1996), cuja importância residiu, antes de tudo, em criticar severamente os teóricos da globalização, por pintarem um retrato ilusório de um mundo dominado pela falta do Estado e por corporações transnacionais móveis e incontroláveis. Os dois autores argumentavam que a globalização é um mito apropriado para um mundo sem ilusões, privando, sobretudo, os trabalhadores de qualquer esperança, deixando apenas estratégias defensivas nos territórios onde o movimento sindical ainda existe. Contra isso – e esse é o ponto importante para os objetivos desse texto – eles sustentam que o keynesianismo ainda não está morto, sugerindo que a própria União Européia, juntamente com a ação do Estado, nos níveis nacional e sub-nacional, poderia iniciar uma forma de euro-keynesianismo capaz de reviver a agenda social-democrata.

Para Hirst e Thompson, existem três problemas principais relativos à tese da globalização. O primeiro é a ausência de qualquer modelo comumente aceito para uma nova economia global, e de clareza no que ele difere dos anteriores. O segundo é a tendência de usar casos de internacionalização de processos e setores como exemplos de globalização (há uma diferença crucial a ser traçada entre ambos). Finalmente, falta qualquer profundidade histórica nessa análise, o que permite que o perfil da economia mundial contemporânea seja visto como único, sem precedentes, pressagiando uma nova ordem mundial.

Um elemento central do argumento contra a globalização é que o atual estágio de internacionalização da economia mundial está longe de não ter precedentes. Hoje, a economia internacional é, sob certos aspectos, menos aberta e integrada do que o regime que prevaleceu de 1870 a 1914. Por exemplo, o fluxo de capital no Reino Unido era 9% do Produto Nacional Bruto (PNB) em seu apogeu, antes de 1914, aproximadamente o dobro dos fluxos do Japão e da Alemanha, na década de 1980; e o número de trabalhadores que cruzavam as fronteiras também era maior na primeira década do século XX, do que no final da década de 1990. Além disso, argumenta-se que as corporações transnacionais não são os predadores volúveis e sem pátria do mito da globalização. A maior parte das TNCs permanece nacionalmente alicerçada e realiza um comércio multinacional

apoiado na força de uma boa localização nacional, em termos de produção e vendas. As únicas multinacionais com um número significativo de empregos fora de seus territórios nacionais são as indústrias de petróleo, ou, como a Asea Brown Boveri (ABB), aquelas que são provenientes de países desenvolvidos com base doméstica de pequeno porte. É ilusória a imagem de capitais móveis, apresentada pelas economias neoclássicas ou pela nova divisão internacional de trabalho, principalmente a de países desenvolvidos à procura de mão-de-obra barata ao redor do mundo. O padrão que emerge do Investimento Direto Estrangeiro (IDE) opõe-se à imagem da globalização e reforça uma análise que, como veremos mais tarde, enfatiza uma internacionalização mais complexa do capital. O IDE concentra-se na Tríade formada pela Europa, Japão e América do Norte. Com exceção de um pequeno número de países em fase de recente industrialização, o Terceiro Mundo está perdendo, em particular a região subsaariana da África que experimenta um desinvestimento acentuado. Apesar do significativo número de investimentos estrangeiros em certos setores (automotivo, financeiro, construção, processamento de alimentos), há pouca evidência de que um volume expressivo de capitais da Europa ocidental tenha migrado para o leste em busca de mão-de-obra especializada e barata na Polônia, Hungria, República Tcheca ou Eslováquia.

Hirst e Thompson concluem que, como as empresas internacionais permanecem enraizadas em seus territórios natais, elas continuam sendo corporações multinacionais, e não transnacionais, o que significa que os governos nacionais ainda detêm o poder de regular essas companhias. Retornando às idéias de Karl Polanyi, que na década de 1940 escreveu uma severa acusação sobre os efeitos desastrosos das políticas de livre mercado na Europa do entre-guerras, os dois autores argumentam que a ausência de restrições sobre aquelas empresas apenas cria transtornos sociais e políticos e que, portanto, as economias capitalistas precisam ser apropriadamente governadas para atender satisfatoriamente as necessidades de um amplo leque de grupos sociais. Os mercados precisam ser envolvidos por uma variedade de instituições sociais não-mercado-lógicas e mecanismos reguladores, para que estejam aptos a operar de modo eficiente.

Apesar de discutirem a contínua importância do Estado nacional, Hirst e Thompson afirmam que não pode haver um retorno aos velhos moldes de intervenção estatal. A administração econômica nacional clássica possui, hoje, uma extensão limitada. As novas agências que possuem as atribuições dos governos tendem a ser, atualmente, internacionais e neste aspecto repousa a potencial importância da União Européia. Os autores argumentam que a Tríade formada pela União Européia, Japão e NAFTA domina a economia mundial. Portanto, se esses blocos assim o

desejarem, eles realmente poderão, conjuntamente, controlar os rumos da economia mundial. Esse poderio implica que o delineamento e o alcance de metas econômicas globais ambiciosas (por exemplo, a geração de empregos) requerem políticas altamente coordenadas por parte dos membros da Tríade. Se estes realmente abraçarem tais objetivos, poderão impor uma nova hegemonia tripartite – sobre os mercados financeiros do mundo, os organismos reguladores internacionais e os outros Estados nacionais, comparável àquela exercida pelos Estados Unidos entre 1945 e 1973.

Em nossa opinião, esse é um sonho utópico que repousa na má compreensão das relações entre Estado e capital, entre competição e cooperação, no mundo da economia. Acompanhando a opinião do marxista inglês Chris Harman (1991), o presente texto argumenta que existe uma desordenada metade do mundo que já ultrapassou os limites do capitalismo estatal nacional, mas que ainda não atingiu uma nova era, seja um capitalismo estatal regional, ou uma completa internacionalização. É um mundo no qual há livre comércio e protecionismo, confiança no Estado ao lado da liberação do Estado, concorrência pacífica entre as empresas multinacionais e conflitos militares entre os Estados, aos quais algumas daquelas estão vinculadas. É através da interação complexa e contraditória dessas forças em desenvolvimento que a história da União Européia deve ser analisada.

### 3 OS BASTIDORES DA INTEGRAÇÃO EUROPÉIA: A "EUROESCLEROSE" DO MERCADO ÚNICO

O Tratado de Roma instituiu, em 1957, a Comunidade Econômica Européia (CEE), uma união alfandegária que abolia tarifas e quotas entre seis das principais economias da Europa: França, Alemanha Ocidental, Itália, Holanda e Luxemburgo. O período compreendido entre sua formação e 1970 foi marcado por um significativo sucesso econômico. O expressivo desenvolvimento mundial dessa época refletiu-se em taxas de crescimento sem precedentes das economias européias e da expansão acelerada dos níveis de comércio entre os países. No entanto, em um forte contraste, a década de 1970 e o início da de 1980 caracterizaram-se por uma séria crise econômica, com um lento, e certas vezes negativo, crescimento, e o aumento do desemprego. Esse quadro recessivo e de crise deslocou a promoção da integração para um plano posterior, enquanto as economias tentavam resolver seus próprios problemas. A exceção a essa situação foi o alargamento do quadro de membros da CEE, com a



admissão em 1973, do Reino Unido, da República da Irlanda e Dinamarca, e em 1981, da Espanha e de Portugal.

Em meados dos anos 80, houve uma mudança qualitativa no processo de integração, que tomou a forma de um Mercado Único, acordado em 1986 para ser implementado em 1992. O artigo 8º da declaração da União Européia (UE) definiu o mercado interno como “uma área sem fronteiras, na qual a livre movimentação de mercadorias, serviços pessoais e capital está assegurada”. Ou seja, pretendia-se ir muito além da eliminação das restrições comerciais entre os países. Em particular, o objetivo era remover as barreiras não-tarifárias: técnicas (via harmonização da especificação das mercadorias) e físicas (com a remoção da documentação e os atrasos alfandegários entre os países). No entanto, muito mais significativo foi o acordo para cessar com a aquisição pública (todos os contratos assinados pelos órgãos governamentais deveriam ser abertos a propostas) e a competição injusta decorrente da concessão de subsídios. Como veremos, essas duas cláusulas foram muito importantes para abrir fatias inteiras do mercado e permitir a privatização e a maciça reestruturação de empresas. De acordo com Tsoukalis (1993), as compras do setor público representavam cerca de 16% do PNB da CEE, e sua parte contratual, usualmente chamada de aquisições públicas, eram estimadas em 7 a 10% do PNB da comunidade. A unificação desses mercados fragmentados abriu novos espaços, sob a égide da privatização e da competitividade, para as firmas européias.

É importante compreender a política econômica que sustentou essas mudanças. Primeiro, havia a preocupação em nome da União Européia (UE) e dos governos europeus de que, do final da década de 1970 em diante, eles eram deficientes competitivamente, de modo significativo, em relação aos Estados Unidos e Japão. Em particular, havia a crença de que as economias européias fracassaram nos setores tecnológicos. Do início até meados da década de 1980, os termos “euroesclerose” ou “europessimismo” foram utilizados para descrever o desempenho das economias regionais. A geração de empregos nos Estados Unidos superava a da Europa, enquanto essa registrava um declínio em suas taxas internas de investimento, o que parecia reforçar aquela visão.

Em segundo lugar, todo o projeto para um mercado único era dirigido por idéias neoliberais e pela imagem de que a liberdade dos mercados seria a melhor maneira de atingir o crescimento e a prosperidade – coincidindo com as políticas direcionadas ao mercado elaboradas por Reagan, nos Estados Unidos, e pela maior parte dos governos da Europa. Margaret Thatcher e o governo do partido conservador (Tory), do Reino Unido, abriram caminho para a liberalização do mercado. Segundo Hudson (1997), o colapso do fordismo, sob as tendências de internacionalização

da nova ordem econômica, levou a uma crise do Estado e de seu gerenciamento da economia. Como o keynesianismo parecia, cada vez mais, incapaz de lidar com uma crise endêmica, houve um deslocamento em direção aos modelos macro-reguladores neoliberais, que aceitavam e respeitavam os poderes limitados dos Estados para se contrapor às forças do mercado. A última tentativa de implantar uma espécie de governo “socialista” ocorreu na França, em 1981, com François Mitterand. Mas como o keynesianismo em um único país provou ser impraticável, o presidente francês também adotou as políticas neoliberais que estavam sendo implementadas em outras nações da Europa.

Os manuais de economia afirmam que os “custos de uma não-Europa” foram mencionados no Relatório Cecchini, documento com 27 volumes, escrito por um conjunto de consultores e economistas, que indicava uma poupança que atingiria bilhões de ECUs<sup>1</sup>, como resultado da implementação de um mercado único (Cecchini et al., 1988). Les Budd (1997) argumenta que os pressupostos subjacentes do Mercado Único Europeu (Single European Market) eram fundamentados nas novas e dominantes concepções neoliberais. Os benefícios obtidos pela retirada das barreiras não-tarifárias e o acréscimo no tamanho absoluto do mercado resultaria na geração de economias de escala. Através da maior concorrência, os ganhos de escala deveriam redundar em melhoria da eficiência, na redução de preços e no aumento do bem-estar dos consumidores. A estimativa média dos resultados era da ordem de 216 bilhões de ECUs, ou cerca de 5,3% do PNB da CEE, aos preços de 1998. No entanto, como veremos, a realidade foi outra, bem diferente. Budd diz que esse fato dificilmente surpreende, graças às heróicas hipóteses nas quais o universo neoliberal se baseia.

Por enquanto, é relevante notar que a segunda metade da década de 1980 trouxe a volta do crescimento (ainda que temporariamente) para os países da região, com uma onda de fusões e aquisições no interior e entre as economias européias, assim como uma importante reestruturação na indústria e nos serviços. Por um curto período, o programa de mercado interno e a nova abordagem para a política industrial da CEE eram, aparentemente, consistentes com os desenvolvimentos das empresas e suas atividades. A nova política industrial parecia reconhecer a realidade oligopolística dos mercados nos setores de alta tecnologia e procurou promover uma rivalidade estratégica, assim como a colaboração dentro desses setores. O mercado único abriu enormes possibilidades para a

1. ECU: European Currency Unit (Unidade Monetária Européia). Espécie de moeda contábil que servia como referência para as transações econômicas entre os países da CEE, inclusive para a regulação de suas taxas de câmbio. Nota do editor.

a reestruturação, mas apresentava um aspecto preocupante, mesmo em uma época em que o crescimento econômico estava na ordem do dia – assunto que será abordado na próxima seção.

#### **4 VELHOS JOGADORES, NOVOS JOGOS: A REESTRUTURAÇÃO DO CAPITAL**

##### **4.1 Corporações transnacionais, investimento direto estrangeiro e integração européia**

Embora discordando da visão de Ohmae sobre as TNCs como os novos mestres do universo, seria imprudente argumentar que elas não possuem uma ampla e crescente importância, além de estarem passando por uma significativa reestruturação. Esses padrões e processos são de fundamental importância no exame dos resultados da integração no interior e entre e os componentes da Tríade. A Divisão de Corporações Transnacionais das Nações Unidas estima que existem 40 mil multinacionais, que, coletivamente, controlam um total de 250 mil afiliadas estrangeiras. Na década de 1960, o crescimento do estoque de IDE foi muito superior ao do Produto Interno Bruto (PIB), ambos em âmbito mundial, e as vendas das filiais estrangeiras das TNCs foram maiores que as exportações globais, e atingiram cerca de 22% do PIB mundial. A taxa de crescimentos dos IDEs foi, aproximadamente, duas vezes superior que a das exportações. De um modo mais geral, as maiores cem multinacionais, excluindo as do setor financeiro (Stopford e Strange, 1991) possuíam cerca de US\$ 3,7 trilhões de ativos globais em 1993, dos quais US\$ 1,7 trilhão estava localizado fora de seus respectivos países de origem. Esses dados subestimam substancialmente a importância das TNCs, porque excluem as do setor financeiro e, como argumentam Stopford e Strange, o padrão dominante dos IDEs está se deslocando da indústria para os serviços. Classificada pela movimentação financeira ou pelo PIB, a metade das maiores unidades econômicas do mundo é composta por corporações transnacionais, e não por países. Apenas 14 Estados nacionais possuem um PIB que excede a movimentação financeira da Exxon, Ford ou General Motors.

De meados da década de 1980 em diante, houve um aumento significativo dos fluxos de investimentos estrangeiros como parte das inversões totais. No entanto, o grau de abertura variou entre os países, com as economias menores e o Reino Unido mais abertos aos fluxos de investimento. A maior parte dos investimentos permanece, nitidamente, nos

mercados locais, refutando a recomendação da globalização. Porém, existe uma tendência bem definida de uma maior internacionalização da produção, sugerindo mudanças no panorama. Um terço do total de ativos das 100 maiores corporações transnacionais do mundo localiza-se atualmente no exterior, e 46 delas lá possuem mais da metade de suas atividades, com as indústrias químicas e de alimentos apresentando as maiores tendências de internacionalização.

Após a recessão do início da década de 1980, a recuperação econômica levou a um significativo acréscimo na taxa de investimento, que foi superior tanto ao ritmo de crescimento como aos aumentos nas exportações. Apesar da diminuição da taxa de crescimento verificada no começo da década de 1990, o investimento estrangeiro continuou aumentando, o que indicava que ele era, cada vez mais, uma forma de unir economias, mais do que simples comércio. No final de 1993, os fluxos de IDEs haviam se recuperado de sua recessão, atingindo US\$ 222 bilhões, valor que passou a US\$ 230 bilhões, em 1995. A maior parcela dos IDEs permanece no interior e entre os membros da Tríade, refletindo seu fortalecimento e uma reação à crescente "balcanização" da economia mundial.

No entanto, revendo as evidências da internacionalização, Paul Bairoch (1996) conclui que "uma análise puramente quantitativa não revela tão diretamente o fato de que, de modo sem precedente, as economias contemporâneas são 'extrovertidas' e interdependentes, através do investimento direto" (p. 190). O Relatório sobre o Investimento Mundial (*World Investment Report*) sustenta que o tamanho e o alcance da produção são ampliados pelas atividades das TNCs através de outras formas de IDEs, tais como subcontratação, licenciamento e franquias. As vendas globais nos mercados mundiais associadas com essa produção internacional definida de modo mais amplo, atingiram a um valor estimado de US\$ 7 trilhões em 1992, comparado com cerca de US\$ 3 trilhões do comércio à distância. Na próxima seção, analisaremos brevemente os padrões das fusões, aquisições e subcontratações.

##### **4.2 Fusões e alianças estratégicas**

Entre 1984 e 1991, as companhias do Reino Unido gastaram aproximadamente US\$ 85 bilhões com a aquisição de 502 corporações norte-americanas, o que representou a maior mudança na propriedade de corporações ocorrida entre dois países altamente industrializados. Entre 1984 e 1988, tanto os Estados Unidos como o Reino Unido presenciaram o maior e mais sustentado *boom* de fusões de toda a sua história. O padrão de fusões na CEE passou, crescentemente, a se realizar através

das fronteiras, movendo-se da atuação intra-nacional para a internacional. As fusões aumentaram novamente em meados da década de 1990, após a ocorrência de uma breve queda induzida pela recessão (sobre esse argumento, ver Rainnie, 1993). Em 1997, nos Estados Unidos, as atividades de fusão e aquisição atingiram níveis recordes, com transações avaliadas em US\$ 749 bilhões, registradas nos primeiros nove meses do ano, suplantando os US\$ 649 bilhões realizados em todo o ano de 1996. Em âmbito mundial, essas operações também alcançaram valores recordes, nos mesmos períodos: US\$ 1,305 bilhão, de janeiro a setembro de 1997, contra US\$ 1,124 bilhão, no ano de 1996. A Europa posicionou-se no segundo lugar do mundo em fusões e aquisições, com um volume de US\$ 335 bilhões, nos três primeiros trimestres de 1997. Em função da concomitante e contínua crise asiática, verificou-se relativamente pouca atividade no terceiro componente da Tríade, o que é compreensível.

No entanto, segundo Dicken (1992, p. 221), a internacionalização das empresas abrange, além de um simples IDE, um grupo complexo de transações e relações internas e externas. Por isso, ele conclui que

"é extremamente sutil a maneira como se organiza a cadeia de produção e os limites entre os quais as funções são internalizadas em uma empresa, externalizadas e reformadas; a divisão de trabalho entre as empresas é extremamente fluida (...); há sinais de formas cada vez mais flexíveis de relações organizacionais na economia global" (p. 222).

A consideração feita pelo autor é importante, pois quando se leva em conta apenas o IDE, ou a atividade de fusão e aquisição, subestima-se seriamente o grau de integração da economia, sobretudo na Tríade, e a sua crescente velocidade, desde meados da década de 1980. Harrison (1994, p. 165) reconhece a importância das fusões, mas sugere que isso significa a contínua utilização de uma antiga estratégia empresarial, enquanto a recente proliferação de alianças estratégicas representa o principal exemplo da mais nova abordagem flexível de regência das relações entre as empresas. Neste sentido, aponta o aumento de mais de 1.000% no número de alianças intra-européias, entre 1980 e 1985, sendo que o número de *joint ventures* entre companhias européias e norte-americanas dobrou nos dez anos após 1978.

Lorange e Ross (1993, p. 14) afirmam que as TNCs sempre se envolveram em alianças estratégicas, mas que a rede internacional se tornou mais estruturada em meados da década de 1980. Esse processo resultou do aumento na competição e de pressões voltadas à internacionalização. As empresas participantes dessas alianças são conduzidas a adquirir meios de distribuição, superando barreiras legais e reguladoras, tendo acesso a

novas tecnologias e obtendo economias de escala e integração vertical – o que reflete precisamente as tensões básicas da confusa metade do mundo, conforme Harman enfatizou apropriadamente.

Entretanto, Harrison (1994) afirma:

"No mundo, a estrutura das indústrias de alta tecnologia é cada vez mais uma complexa rede de alianças, acordos e *joint ventures*, interligando as maiores corporações. Essas inter-relações não excluem um acirramento da competição. Mais propriamente, as alianças estratégicas são instrumentos decisivos dessa concorrência, com os parceiros de hoje podendo tornar-se os adversários de amanhã, enquanto a colaboração em um certo mercado possui agudo contraste com a feroz luta por uma fatia de mercado em outra parte do mundo" (p. 163).

Uma vez mais, essas tendências ao gigantismo não deveriam ser tomadas como indicação da crescente invencibilidade do grande capital. Primeiro, trata-se apenas de mais um exemplo de grandes empresas lutando como irmãs. Segundo, a natureza tênue, frágil e de curto prazo de alguns desses acordos deve ser entendida como um reflexo da crescente incerteza e da competição, até mesmo frente a empresas maiores. No início da década de 1990, algumas das principais corporações tentaram desesperadamente se livrar das fusões labirínticas nas quais se haviam lançado, durante o voraz frenesi dos anos 80, que se revelou muito pouco lucrativo diante da recessão do final daquela década e início da seguinte.

O que se deve levar em consideração é que, enquanto muito da pressão política e ideológica era direcionada para as pequenas firmas, consideradas como as novas tropas de choque da mudança econômica, nos âmbitos nacional e da UE, as grandes empresas tornavam-se ainda maiores. De certo modo, as décadas de 1980 e 1990 podem ter sido uma era de *downsizing*<sup>2</sup> e "empreendimento", porém, a tendência mais importante foi o prosseguimento dos processos de centralização e concentração da maioria dos setores. Esse movimento assumiu novas formas – por exemplo, *joint ventures* e alianças estratégicas –, mas sua essência permaneceu idêntica. Além disso, como vimos, esse processo foi efetivamente apoiado pela nova política industrial da UE e a referida tendência foi reforçada por aquilo que (supostamente) estava ocorrendo com a reestruturação das cadeias de fornecimento.

2. *Downsizing*: enxugamento/eliminação de segmentos de uma empresa com o intuito de aumentar sua eficiência e/ou reduzir custos. Nota do editor.

### 4.3 Cadeias de fornecimento

Há poucas evidências que sustentem a idéia de que a reestruturação das cadeias de fornecimento tenha qualquer efeito significativo de "sedimentação" local. Mas isso não sugere que não tenham ocorrido alterações expressivas no relacionamento entre compradores e fornecedores. As mudanças podem ser resumidas em quatro elementos:

- a) os principais fornecedores são de maior tamanho e em menor número;
- b) os fornecedores estão estruturados em cadeia, com os mais importantes desenvolvendo uma segunda linha que não mais fornece diretamente ao fabricante original;
- c) a responsabilidade por pesquisa e desenvolvimento, investimento, garantia de qualidade, acionistas etc. é transferida para a série de fornecedores;
- d) a crescente confiança nos sistemas *just in time*, interna e externamente.

Um exame do setor de componentes automotivos ilustra as implicações dessas mudanças. Ele está passando por um processo de consolidação inexorável, envolvendo fusões e aquisições que superaram US\$ 1,5 bilhão, nos primeiros cinco meses de 1997. Os fabricantes de veículos reduziram suas principais listas de fornecedores e, simultaneamente, ofereceram contratos mais amplos para a entrega de compostos de peças completos, em vez de partes individuais. A quantidade de fornecedores de muitos dos componentes mais importantes caiu para dois ou três produtores principais: qualquer fabricante de veículos que deseje comprar assentos depara-se apenas com as indústrias Lear, Johnson Controls ou Magna International. Dez companhias detêm 80% da produção mundial de pneus. Apesar do fracasso da indústria automobilística mundial, como salientado por Harman, existem novos movimentos no sentido da construção de módulos e uma tendência a basear os futuros modelos em um menor número de "plataformas" (estruturas básicas de engenharia). Esse fato simplesmente reforça a concentração em poucos fornecedores principais (*Financial Times*, 12/06/97).

Como concluiu Hudson (1997), não há uma correlação precisa entre o sistema *just in time* e a fabricação em um único local, e que a variável principal reside mais na capacidade de predição temporal do que em uma proximidade espacial propriamente dita. A relação entre os fabricantes originais dos equipamentos e seus fornecedores cada vez mais se assemelha à existente entre companhias igualmente gigantescas, e não a de firmas de maior e menor porte locais ou entre os fornecedores regionais. A proximidade geográfica não constitui um problema, e a mobilidade das

grandes firmas entre as regiões não implica que elas tenham que necessariamente levar junto seus principais fornecedores. Mas elas podem absorver outros, em sua nova localização, que sejam secundários e periféricos em suas estruturas. No final, firmas pequenas e dependentes são atreladas à cadeia das TNCs, que não são obrigadas a permanecer na localidade, não existindo, portanto, nada que as torne menos livres do que seriam em outras condições. Os problemas de "sedimentação" do grande capital ultrapassa o poder das TNCs. As mudanças na natureza da economia internacional têm um impacto profundo na forma e na função do Estado, em particular através dos efeitos da privatização – assunto que abordaremos a seguir.

## 5 O ESTADO, PRIVATIZAÇÃO E DESREGULAÇÃO

Como vimos, o Mercado Único abriu, potencialmente, extensas áreas de intervenção pública para as grandes firmas em toda a Europa. Entretanto, a desregulação e a privatização devem ser examinadas em um contexto em que a expansão das grandes empresas e capitais ultrapassou seus mercados domésticos, o que tornou necessário que penetrassem em outros Estados para manter seu modo de acumulação e sua lucratividade. Essas incursões impulsionaram as privatizações, apesar destas tornarem-se crescentemente mais atrativas diante da necessidade dos Estados encontrarem meios para resolver os problemas dos gastos governamentais.

Nas décadas de 1950 e 1960, o capitalismo monopolista de Estado dominou as economias mundiais (estabilizadas por gastos maciços com armamentos). Isso significou que houve uma maior superposição dos capitais e de suas bases nos Estados nacionais, desempenhando o Estado um papel-chave na propriedade (através da nacionalização) ou no controle do capital nacional. Esse fenômeno apresentou formas diferentes em distintas economias, com a França e a Itália, por exemplo, tendo um elevado grau de propriedade pública, não só no segmento de bens de consumo, mas também na química, na siderurgia e no sistema bancário. O capitalismo monopolista de Estado tornou-se uma vítima de seu próprio sucesso, plantando as sementes de sua destruição. Os altos índices de crescimento significaram que os capitais nacionais, que foram cuidadosamente estimulados, haviam crescido demais para suas bases locais e necessitavam penetrar em outras fronteiras. No entanto, não há motivo para esse movimento apenas para descobrir que as indústrias com as quais se pretendia competir estavam enredadas nas teias dos governos nacionais e, portanto, em vias de ser privatizadas. É importante, portanto, compreender o modo pelo qual a privatização e a internacionalização estão intrinsecamente ligadas.



Henrietta Holsman, encarregada das atividades de promoção da privatização em âmbito global da Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (United States Agency for International Development, sigla USAID), afirmou que "indústrias como telecomunicações, finanças e energia estão sendo reestruturadas para atender às necessidades das economias mundiais integradas. A globalização dessas economias exige que participem do processo de privatização" (Martin, 1993, p. 9). Nesse sentido, as demandas do capital global para a reorientação das atividades de serviço público tornaram-se uma das principais pressões sobre o governo, no sentido de privar-se ou desregular os serviços por ele prestados. Como resultado, grandes firmas em áreas como telecomunicações, água, eletricidade e combustível foram desvinculadas e realizam, agora, maciças reestruturações.

Esse processo, contudo, não diminui em nada o papel do Estado, mas simplesmente exige uma mudança no modo em que ele exerce sua função de garantir a acumulação de capital e o estabelecimento de um conjunto de relações mais complexo. O Estado deixou de ser um proprietário de empresas nacionais, passando a patrocinar a causa dos capitais que se encontram dentro de suas fronteiras, aplainando a via de sua expansão, ou, no caso de capitais e firmas mais vulneráveis, protegendo-os da destruição decorrente do acirramento da competição. Por exemplo, as companhias norte-americanas são proprietárias de sete das 12 companhias regionais de eletricidade do Reino Unido, acreditando que, no final, estariam recebendo vantagens com a ameaçadora redução de taxas do novo trabalhismo. Entretanto, elas foram obrigadas a solicitar ao governo norte-americano que intervisse em seu favor para proteger sua situação, talvez ante a ameaça da imposição de uma tributação de retaliação. É necessário enfatizar que a força relativa dos diferentes Estados e capitais, no âmbito de suas fronteiras, acabará demandando um distinto ajuste dos arranjos políticos. Nas telecomunicações, as firmas norte-americanas e o Reino Unido anseiam a rápida desregulamentação do setor, enquanto França e Espanha, com capitais e companhias mais frágeis, pressionam para conseguir alguma forma de proteção. E os Estados Unidos adotam, cada vez mais claramente, uma atitude agressiva diante dos países que se colocam em seu caminho.

"O alvo essencial de nossa estratégia é o afastamento dos governos dos negócios: fabricação de aço, venda de cereais, criação de gado, construção de navios e centenas de outras maneiras dos governos distorcerem o comércio e interferirem no acesso ao mercado" (Martin, 1993, p. 9).

Um tema muito importante deriva desse último ponto, isto é, as firmas precisam dos Estados nacionais para se internacionalizarem, não só

porque estes lhes conferem uma base sólida, mas também porque territórios e novos mercados não se abrem por si mesmos. Dependendo de sua posição na hierarquia, as empresas necessitam dos Estados nacionais para acelerar ou desacelerar os processos de internacionalização, tanto em nível geral como em setores específicos.

Como já foi mencionado (Hardy e Rainnie, 1996), o Estado é, simultaneamente, uma estrutura competitiva e despótica, parte – não separada – das relações de produção. Portanto, ele é tanto um instrumento de dominação de classe quanto de competição entre segmentos da burguesia. No entanto, a hostilidade entre os capitais não se manifesta apenas no interior dos Estados, dependendo das frações dominantes do capital, mas também entre esses aparelhos institucionais. A habilidade dos Estados nacionais para competir depende do tamanho relativo, da composição e da qualidade das divisões do capital que estão incluídos em sua órbita. Podem ser extraídas desse fato várias conclusões, porém, a mais importante é que os limites e a extensão da ação estatal vão depender de sua força relativa, relacionando-se, portanto, com a hierarquia dos Estados. Assim, a defesa do capital nativo pelos países dominantes ou hegemônicos (como os Estados Unidos), pode se traduzir no ataque agressivo a outros Estados pela abertura de mercados, ou na manipulação de agências quase independentes para atingir os mesmos fins. Por outro lado, para Estados menos poderosos, como a Polônia, essas forças se traduzem em tentativas de resistir às pregações das nações dominantes, procurando, ao mesmo tempo, atrair IDEs nos melhores termos possíveis, e ainda tentando bloquear as melhores escolhas de companhias particulares ou a privatização de setores estratégicos, como indústrias de defesa, farmacêutica, fumo etc.

O capitalismo trans-estatal não implica no desaparecimento do Estado nacional, mas talvez signifique que algumas TNCs podem seguramente romper com a confiança de um deles, no qual se localizam. Isso não quer dizer que elas se tornem apátridas, pois, ao contrário, tentam manipular diversos Estados. Harman aponta o exemplo da empresa News International, que depende de três nações – Austrália, Reino Unido e Estados Unidos –, conforme a rápida mudança na cor do passaporte de Rupert Murdoch pode testemunhar.

Mais recentemente, o chefe da ABB, Percy Barnevik, explicou que eles não eram apátridas, mas que eram de diversas nações – o que ilustra a contínua importância do desenvolvimento das TNCs e sua dependência dos governos. É apenas no contexto de tendências contraditórias rumo à internacionalização, à "triadização" e à permanente importância do Estado nacional associadas aos padrões de reestruturação das principais corporações que é possível compreender as características do emprego, desemprego e desenvolvimento regional. Podemos, agora, completar nossa



análise sobre a reestruturação das grandes empresas, a “triadização” e o papel do Estado, examinando suas conseqüências para o trabalho e o desenvolvimento regional.

## 6 CONVERGÊNCIA OU DIVERGÊNCIA REGIONAL?

As origens da União Européia repousam nos mesmos processos de internacionalização que se encontram no centro do debate sobre a globalização. A formação do Mercado Comum Europeu (MCE), em 1957, refletiu o fato de que o capitalismo já havia transcendido as fronteiras nacionais na Europa e que nenhuma nação européia podia competir sozinha no cenário mundial. Estabelecendo uma união alfandegária, as tradicionais limitações ao desenvolvimento de cada uma das economias capitalistas dos países europeus poderiam ser superadas, sem qualquer conflito militar. No entanto, as tentativas de “europeizar” o capital continuamente entravam em choque com os interesses nacionais e, como veremos mais tarde, acabaram impedindo qualquer tentativa de transformar a UE em um Estado europeu. O desenvolvimento econômico no interior e entre as regiões foi tão desigual quanto os avanços políticos na direção de um Estado europeu.

A coesão social e econômica foi o objetivo da UE desde seus primórdios. O Artigo 2º do Tratado de Roma encarregou a CEE de promover um desenvolvimento harmonioso das atividades econômicas, através da UE, bem como sua contínua e equilibrada expansão, e uma acelerada melhoria do padrão de vida. Já no início, as desigualdades espaciais constituíram um fator de preocupação, criando-se políticas estruturais para auxiliar a adaptação das regiões mais vulneráveis às demandas de uma economia cada vez mais integrada. A escala das políticas estruturais cresceu à medida que se ampliava a UE, assim como eram intensificadas a profundidade e a diversidade dos problemas regionais (Amin e Tomaney, 1995).

No entanto, a despeito do compromisso retórico e financeiro com a coesão, a ordem social e econômica não só persiste, como apresenta sinais de piora. As tabelas 1 e 2 demonstram que ainda é bastante significativa a diferença entre o PIB das regiões mais ricas e o das mais pobres do continente. Os dados resultam de um recente relatório elaborado pelo departamento de estatística do governo francês e reforça a teoria da “banana de ouro” (“the golden banana”), que considera que a prosperidade está concentrada em uma curva que passa por Londres, Bruxelas, Munique e Milão. A exceção é Paris/Ile de France, uma região com quase 12 milhões de habitantes, situada a oeste da “banana”, cujo centro de gravidade se localiza, segundo Dunford (1994), na metade ocidental da Alemanha. Há

dois focos importantes ao longo e nas proximidades desse eixo vital: a Nordeste, onde estão as capitais históricas dos principais poderes coloniais da Europa (Paris, Londres, Randstad-Holanda) e a Sudeste, transformado em centro de gravidade graças ao crescimento de diversas cidades importantes (Stuttgart, Munique, Milão, Turim e Bolonha). Em toda a UE, há uma crescente divisão entre uma rede hierárquica das metrópoles, nas quais se concentram os mercados de trabalho especializado e os serviços e tecnologias avançadas, além do espaço econômico restante (Dunford, 1994, p. 99).

**TABELA 1**  
PIB das regiões mais ricas da Europa, 1992

Regiões	PIB
Grande Paris	2.178,1
Lombardia	1.415,9
Londres	1.206,5
N. Reno/Westphalia	765,5
Hesse	753,5
Bavária	748,1
Lazio	719,4
Dinamarca	709,9
Catalunha	682,8
Alpes do Ródano	682,2

Fonte: *The Guardian*, 14/08/98.

**TABELA 2**  
PIB das regiões mais pobres da Europa, 1992

Regiões	PIB
Ahvenanmaa-Aaland (Finlândia)	3,6
Voreio Aigaio (Grécia)	10,9
Ionía Nísia (Grécia)	14,1
Ipeirios (Grécia)	18,4
Vale d'Aosta (Itália)	18,9
Dyiitiki Makedonia (Grécia)	21,3
Notio Aigio (Grécia)	23,1
Burgenland (Áustria)	24,0
Flevoland (Holanda)	24,3
Córsega (França)	25,5

Fonte: *The Guardian*, 14/08/98.

O desenvolvimento desigual entre as nações é similar ao das regiões. Os dados de 1992 revelaram uma área que se inicia em Luxemburgo, com um PIB por habitante equivalente a 156% da média da UE, e vai até a Grécia, com uma renda *per capita* igual a 67% da média do bloco. Vale a pena notar que, atualmente, os Estados com real potência de acesso, como Polônia e Hungria, possuem níveis de PIB *per capita* de 36,4% e 40,5% da UE, respectivamente (Dunford, 1996, p. 341-342). Apesar da esperança dos países da Visegrad<sup>3</sup>, há pouca evidência de que os IDEs diretos tenham grande efeito equalizador. Kozul-Wright e Rowthorn (1998) concluem que esses investimentos reforçam mais do que corrigem as diferenças das condições regionais. Argumenta-se que os países mais aptos a servir às multinacionais tornam-se cada vez mais atraentes, emergindo um efeito de popularidade. A maior parte do IDE das firmas européias é realizado na própria Europa, em geral nos Estados vizinhos às bases das TNCs e em larga escala nos corredores de crescimento (na "banana de ouro").

Diversos comentaristas identificam duas fases no desenvolvimento econômico regional da Europa (Fagerberg, Verspagen e Caniels, 1997; Budd, 1997; Dunford, 1994). Segundo Budd, o grau de desigualdade entre as regiões mais pobres e as mais ricas da União Européia não se alterou na última década. Dunford vai mais longe e mostra dois períodos distintos: uma convergência na década de 1960 e uma divergência nas décadas de 1970 e 1980. Ainda para Budd, o índice e a profundidade da divergência devem aumentar durante os anos 1990 e no próximo século, devido, entre outros fatores, ao critério de convergência da União Monetária Européia. Para Dunford (1994), a razão dessa dramática inversão de fortunas é simples:

"(...) a convergência das economias regionais e os princípios de administração da demanda, redistribuição e solidariedade que sustentaram a convergência reforçaram o crescimento, visto que eles expressaram e se refletiram em mobilização de recursos humanos, aumento da renda em áreas menos desenvolvidas, ampliação de mercados e criação de pontos de venda para os bens e serviços produzidos no centro. No entanto, depois de 1976, quando as doutrinas neoliberais começaram a reter influência, a convergência terminou e ocorreu uma certa divergência: em nível regional, aumentou o padrão/modo do desvio absoluto do PIB *per capita*, em quase todos os países membros da União Européia. Havia tendências semelhantes, nacional e internacionalmente, no que se refere à distribuição de renda entre as classes e às defasagens salariais, havendo, simultaneamente, um aumento nas disparidades e no nível de desemprego" (p. 100-101).

3. Visegrad: República Checa, Hungria, Polônia e Eslováquia. Nota do editor.

Para Fagerberg, Verspagen e Caniels (1997, p. 463), o resultado dessa crescente divergência regional é uma relação inversa entre os níveis de PIB *per capita* e desemprego e o fato deste ter, aparentemente, um efeito negativo sobre o crescimento econômico. O que parece estar surgindo é a "armadilha de desemprego elevado e baixo PIB *per capita*". A esperança generalizada que os distritos industriais marshallianos representem uma solução para sair dos problemas atuais e entrar em um futuro pós-fordista positivo é um pensamento alvissareiro. Mantidas as condições atuais, o crescimento só se manifestará nos centros econômicos. O resultado é a concentração, mais que a aglomeração (Asheim e Dunford, 1997; Hudson, 1997; Hardy e Rainnie, 1996).

Nesse contexto, e em contraste com as áreas centrais, a melhor esperança para grande parte do restante da periferia reside em investimentos limitados aplicados em filiais, algum crescimento nacional variável fundamentado em pequenas firmas marginais e inversões em alguns serviços, como turismo. Contrariando a análise sobre especialização flexível, nada impede que o desenvolvimento regional se torne, cada vez mais, uma disputa ferrenha na arena da competição, com os principais investidores estrangeiros lutando entre si, nas regiões competitivas. Em muitas partes da Europa as perspectivas são sombrias, com a persistência dos altos índices de desemprego, a limitada geração de empregos e a precariedade destes (Hudson, 1997). Essas questões serão abordadas a seguir.

## 7 POBREZA, DESEMPREGO E TRABALHO FLEXÍVEL

Desde o início dos anos 90, o aumento e a persistência dos altos índices de desemprego, na UE, foram identificados como o mais sério desafio enfrentado pelos Estados-membros, que, atualmente, contam com mais de 18 milhões de desempregados. A taxa oficial média de desemprego de 10,3% para a União Européia contém variações de 19,7%, na Espanha, a 2,3%, em Luxemburgo. Também há uma crescente preocupação com a quantidade de famílias nas quais nenhum membro recebe salário; essa proporção oscila entre 27% das famílias na Finlândia, 24,8% na Bélgica, e 13,3% em Portugal.

No Reino Unido, o nível de desemprego relativamente baixo de 6,4% foi considerado pelo Partido Trabalhista e pelos governos conservadores como resultado da radical desregulamentação do mercado de trabalho efetuada no país. De fato, o novo governo trabalhista afirmou que iria proteger a flexibilidade do mercado de trabalho da intervenção da UE,

ainda que esta não constituísse nenhum grande risco. Apesar da contínua tragédia do desemprego, foi apenas em novembro de 1997 que a UE realizou uma cúpula voltada inteiramente àquele problema. Seu resultado foi a exigência de que os Estados-membros elaborassem programas nacionais de emprego, enfatizando:

- a) a melhoria da "empregabilidade";
- b) o desenvolvimento empresarial;
- c) o apoio à adaptabilidade;
- d) o fortalecimento de políticas voltadas à igualdade de oportunidades.

A ênfase desses tópicos é atribuir aos próprios desempregados a responsabilidade de se tornarem empregáveis – o que reflete a crença de que as forças da globalização estão levando, de modo inevitável, à flexibilidade do mercado de trabalho. Desse modo, embora a criação de postos de trabalho no Reino Unido tenha produzido, principalmente, baixos salários e trabalho de tempo parcial, ela foi celebrada pelos sucessivos governos, a despeito de ter contribuído para aumentar a divisão entre ricos e pobres. O desenvolvimento desigual produziu os mesmos efeitos contraditórios no Tigre Celta, a Irlanda do Sul. As multinacionais estrangeiras são responsáveis por cerca de 70% do total do produto líquido e por 45% dos empregos da indústria manufatureira daquele país. Volumosos investimentos estrangeiros diretos, atraídos por subvenções governamentais e reduzidas taxas de tributação, tornaram a Irlanda um dos poucos países a experimentar um aumento no nível de empregos, suficientemente significativo para uma redução da incidência da carência de trabalho para as famílias, embora o desemprego permaneceu, oficialmente, em um nível de 9,7%. A taxa média de crescimento econômico, 7% nos últimos quatro anos, é até favorável, quando comparada à de 2%, no resto da UE. Porém, o abismo entre ricos e pobres ali se acentuava mais aceleradamente do que nos Estados Unidos e no Reino Unido. Ainda não há um salário mínimo e os índices salariais geralmente são menores do que na maioria dos países da UE, incluindo o Reino Unido, cuja proporção de famílias desempregadas cresceu após 1985.

Para Green (1997), as principais características do novo panorama do emprego e do desemprego incluem:

- a) a reduzida demanda do trabalho manual especializado tradicional, sobretudo entre os homens;
- b) a melhor remuneração dos níveis mais elevados de especialização e/ou qualificação e, concomitantemente, a redução nas oportunidades de

emprego para aqueles que possuem pouca ou nenhuma qualificação formal;

c) o crescimento do trabalho flexível, sobretudo o de tempo parcial, contratado ou temporário; até o momento, as mulheres constituíram o maior contingente do incremento dessas formas de trabalho, porém, mais recentemente, o número de homens que assumem as mesmas condições vem se aproximando do mesmo nível;

d) a maior insegurança no mercado de trabalho, à medida que o emprego tradicional é reduzido e as novas oportunidades de trabalho são de tempo parcial e/ou temporárias, onde suas relações podem ser descritas como "incertas", "precárias" e "desregulamentadas";

e) o aumento das horas trabalhadas (pelo menos no Reino Unido);

f) o contínuo desenvolvimento social e espacial desigual da economia informal;

g) o "entrincheiramento", ou seja, a maior concentração e persistência dos elevados níveis de desemprego e de não-participação na força de trabalho em alguns sub-grupos sociais, em particular os trabalhadores das minorias étnicas, mulheres com crianças pequenas, jovens e homens mais velhos sem especialização.

Há vários problemas nessa formulação: em primeiro lugar, ela generaliza, com muita facilidade, a partir da experiência do Reino Unido, mas o alcance das formas atípicas de trabalho varia em toda a Europa.

Em geral, nos países pesquisados, cerca de 15% da força de trabalho tem empregos de tempo parcial e cerca de 9,3% possui contratos temporários, embora a tabela 3 mostre que as experiências variam: há um declínio em países como Dinamarca, Grécia e Portugal, e um grande crescimento na França e na Espanha. Não é surpresa que os analistas não tenham encontrado evidências de convergência nas proporções do emprego em tempo parcial nos grupos ocupacionais dos Estados-membros (De Grip et al., 1997, p. 66). Esse é o primeiro sinal de que não deveríamos esperar uma simples marcha descontínua em direção a formas atípicas ou "flexíveis" de emprego. Um recente relatório da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE, ou Organisation for Economic Co-operation and Development, em inglês, sigla OECD) concluiu que, no mundo industrializado, havia poucos sinais de um amplo movimento para novas formas flexíveis de trabalho, com exceção dos empregados de tempo parcial (*Financial Times*, 23/06/98). Além disso, estão surgindo quadros complexos e contraditórios no supostamente típico mercado de trabalho flexível europeu.

**TABELA 3**  
Evolução da força de trabalho flexível<sup>(a)</sup> na União Européia  
1985-95

(UE, 1985=100)

Países	Força de trabalho flexível	
	1985	1995
Bélgica	85	93
República Federal da Alemanha	87	98 <sup>(b)</sup>
Dinamarca	126	114
Grécia	168	132
Espanha	121 <sup>(c)</sup>	174
França	76	107
Irlanda	95	116
Itália	92	103
Luxemburgo	58	57
Holanda	106	162
Áustria	-	86
Portugal	126	117
Reino Unido	107	119
Finlândia	88	115
Suécia	126 <sup>(c)</sup>	134
União Européia	100	115

Fonte: De Grip *et al.*, 1997, p. 51.

Notas: (a) Trabalhadores por conta própria, a tempo parcial e com tempo determinado.  
(b) Alemanha Ocidental.  
(c) Dados referentes a 1987.

No período de um ano, completado em fevereiro de 1998, o número total de pessoas trabalhando no Reino Unido aumentou; porém, a mais intensa taxa de crescimento ocorreu entre os trabalhadores masculinos de tempo integral, que registrou um acréscimo de 269 mil empregos, enquanto o aumento das oportunidades de trabalho de tempo parcial para as mulheres foi de apenas 34 mil. Ao mesmo tempo, houve um declínio na ocupação dos trabalhadores por conta própria e um aumento do número de falências de pequenos negócios, o que levou o jornal *Financial Times* a indagar se estaríamos presenciando (outra) mudança no paradigma da estrutura de trabalho no Reino Unido, com uma retração da flexibilidade. Na verdade, a resposta é bem mais simples, como demonstra o exemplo das centrais telefônicas, uma das maiores áreas de expansão de empregos na região. Não obstante apresentassem uma imagem de alta tecnologia, com sistemas automáticos de chamadas (Automatic Call Systems) e reconhecimento interativo de voz (Interactive Voice Recognition), os milhares de empregos gerados não se destinavam às áreas de alta tecnologia, tão apreciadas pelos teóricos da revolução da informação, mas nas "fábricas satânicas inteligentes". Trata-se de grandes empresas, que estão se tornando

ainda maiores com as intensas fusões e incorporações. Os empregos são insípidos, rotineiros, de tempo integral, permanentes, e cada vez mais estressantes, à medida que a competição se torna mais severa. Em outras palavras, as leis do capitalismo se aplicam tanto aos novos setores de alta tecnologia quanto a qualquer outro. O capitalismo é dinâmico e muda continuamente, mesmo quando rompido pela quarta crise econômica desde 1974; contudo, sua orientação básica permanece a mesma. E não há nada a dizer que os trabalhadores, tanto nas indústrias de alta tecnologia como os que possuem formas atípicas de empregos, não possam falar – e eles irão reagir assim como seus irmãos e irmãs o fizeram nas décadas anteriores.

Um relatório recente no Reino Unido, analisando o estudo governamental sobre a força de trabalho (*Labour Force Survey*), mostrou que a taxa de filiados sindicais entre os empregados cobertos por certas relações de trabalho flexíveis (tempo de trabalho flexível, empregos de tempo parcial, anualização das horas de trabalho e divisões do trabalho) era muito maior do que a média geral daquele país, de 30%. Na conclusão, vamos abordar a questão da organização e resposta sindical.

## 8 CONCLUSÃO

Os discípulos da globalização e os líderes políticos da Europa – de Blair a Kohl –, sugeriram que as tendências atuais da economia mundial tornaram inevitável a flexibilidade no trabalho. Toda a resistência é fútil e, na verdade, provavelmente impossível, pois os sindicatos agora são vistos como um bloqueio antiquado no caminho do funcionamento eficaz do mercado de trabalho flexível. Uma simples leitura dessas tendências anteriormente assinaladas poderia sustentar esse ponto de vista. De fato, diversos acadêmicos da antiga ala esquerda na Europa argumentaram que havia várias tendências desagregadoras operando nos sindicatos europeus e o movimento sindical era direcionado pelos rumos expostos anteriormente. Especificamente, eram eles:

a) a substituição da ação coletiva pelo individualismo, refletida no declínio do número de sindicalizados e/ou sua fraca reação às políticas e disciplinas determinadas coletivamente;

b) uma polarização no interior da classe trabalhadora (que pode coincidir amplamente com uma divisão entre os membros dos sindicatos e os não-sindicalizados) que muitos autores caracterizam em termos de núcleo-periferia ou relações entre membros e não-membros das organizações;

c) um crescente particularismo de identidades coletivas e projetos em termos de empregador, ocupação e/ou setor econômico, ou indústria;  
 d) fragmentação no interior da “classe trabalhadora organizada”, expressa em conflitos intra e inter-sindicatos (Hyman, 1992, p. 150).

No entanto, como enfatiza Hyman, a tese da desagregação depende da visão de um passado considerado como uma mítica era de ouro, quando os trabalhadores eram espontaneamente coletivistas. De outro lado, os sindicatos sempre se desenvolveram com base na segmentação do mercado de trabalho, e a heterogeneidade e o desenvolvimento desigual sempre foram características do desenvolvimento econômico capitalista. Além do mais, não há razão específica para se acreditar que “novas” categorias de trabalhadores são inerentemente predispostas contra a organização coletiva. Como vimos, no Reino Unido, o trabalho flexível pode e vai se unir aos sindicatos (como o enfrentamento da UPS<sup>4</sup> demonstrou de modo dramático nos Estados Unidos), os trabalhadores em empregos atípicos e em de tempo integral não estão necessariamente divididos e podem lutar e vencer – se estiverem organizados.

A análise apresentada neste artigo sobre as novas estruturas organizacionais – sejam alianças, *joint ventures* ou sistemas *just in time* de produção –, sugere que elas são igualmente vulneráveis às crises e à intervenção dos trabalhadores. Longe de serem a imagem de gigantes invencíveis espreitando o palco do mundo, os novos sistemas são vulneráveis às ações de grupos de trabalhadores relativamente pequenos, mas estrategicamente localizados. No início de 1998, uma greve geral na Dinamarca quase levou a indústria automobilística escandinava a uma paralisação, pois sua ocorrência nas fábricas fornecedoras demonstrou as fatais imperfeições do sistema *just in time*. Isso foi demonstrado com maior vigor na série de greves da General Motors, nos últimos dois anos, que culminaram na paralisação de duas companhias fornecedoras que provocaram o encerramento de grande parte das operações da GM da América do Norte.

A atual onda de recessão que varre o mundo, e que agora começa a atingir os Estados Unidos e a Europa, exacerbará a tendência rumo ao confronto, que pode ocorrer em escala global, e que tem sua origem na natureza do Estado, tanto como principal agente político, quanto empregador.

A transição do capitalismo de estatal para trans-estatal tem importantes implicações no papel do Estado, que, longe de se tornar redundante, permanece fundamental, apesar de estar em transformação. Sobretudo, em uma época de crescente internacionalização e contínuas crises econômicas, a função do Estado, de modo cada vez mais óbvio, passou a ser a de

4. Grupo norte-americano United Parcel Service Inc. (sigla UPS). Nota do editor.

reestruturação da economia de acordo com os interesses do capital, distanciando-se dos anseios dos trabalhadores. Os critérios de convergência para o Mercado Comum Europeu, expostos no anexo do Tratado de Maastricht, são um caso característico: eles estabelecem metas para as taxas de inflação, que o total da dívida interna não seja superior a 60% do PIB, um déficit máximo no orçamento do PIB e a “regra de ouro” de que o crédito público não deve exceder a taxa de formação do capital fixo privado.

Aqueles critérios exigiram a adoção, em toda a UE, de programas de contenção e corte das despesas públicas, precipitando greves gerais na Grécia, Itália, Espanha, Bélgica e Dinamarca, além das paralisações no setor público da França. Em 1997, a greve da Renault europeia também foi parcialmente provocada pelas políticas de reestruturação do Estado e pela questão dos subsídios. Essa deveria ser uma lição edificante para os que indicam o exemplo da “auto-estrada alemã” (German High Road), à medida que o modelo de co-determinação está cada vez mais sob o ataque dos empregadores e governos alemães. Mas a reação dos trabalhadores ao anúncio da Renault, propondo o fechamento de sua fábrica de Vilvoorde, na Bélgica, foi salutar. Na ocasião, 20 mil trabalhadores da indústria automobilística reagiram e entraram em greve na França, Bélgica e Espanha. Em março do mesmo ano, 70 mil sindicalistas – flamengos, belgas, franceses, italianos e holandeses – marcharam por Bruxelas, na “primeira demonstração favorável a uma Europa social”, conforme descreveu o jornal francês *Liberation* (Callinicos, 1997, p. 56).

Para Ellen Meiksins Woods (1997), o crescente papel do Estado em propostas anti-sociais do capital, significa que ele se tornará, cada vez mais, o principal alvo da resistência:

“(...) de todo jeito, o Estado é o principal agente da globalização. O capital dos Estados Unidos, em sua procura por competitividade, demanda um Estado que mantenha os custos sociais em níveis mínimos, enquanto reprime o conflito social e a desordem gerada pela ausência de provisão social. Na União Européia, que supostamente é o modelo de organização transnacional, cada Estado europeu é o principal instrumento, por exemplo, para a criação das condições dessa união monetária. Cada Estado é o principal agente para impor a seus cidadãos a austeridade e as privações necessárias para aquiescer às severas exigências da moeda, mas também é o principal instrumento para conter os conflitos engendrados por essas políticas, e manter a ordem e a disciplina no trabalho” (p. 12).

Porém, como salientou Moody (1997, p.10), esse não é um fenômeno limitado ao Reino Unido ou à União Européia. Escrevendo antes da revolta na Indonésia, o autor identificou mais de 20 greves políticas pelo mundo, entre 1994 e 1997. E, mesmo antes do atual círculo de recessão mundial, os analistas notaram a incidência de distúrbios do



Fundo Monetário Internacional (FMI) em grande parte do Terceiro Mundo, desde o Zimbábue até o México (Rees, 1998, p. 10). Portanto, mais do que enfrentar a inevitabilidade de um futuro flexível, conduzido ou pelas fantasias neoclássicas de Kenichi Ohmae, ou pelos mitos da especialização flexível, a Europa tem diante de si um futuro mais complexo e contraditório. Concluindo, o futuro será complexo, contraditório, mas crucialmente contestado.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMIN, A., TOMANEY, J. The challenge of cohesion. In: AMIN, A., TOMANEY, J. (eds.). *Behind the myth of the European Union*. London : Routledge, 1995.
- ASHEIM, B., DUNFORD, M. Regional futures. *Regional Studies*, London, v. 31, n. 5, 1997.
- BAIROCH, P. Globalization: myths and realities. In: BOYER, R., DRACHE, D. (eds.) *States against markets*. London : Routledge, 1996.
- BUDD, L. Regional integration and convergence and the problems of fiscal and monetary systems. *Regional Studies*, London, v. 31, n. 6, 1997.
- CALLINICOS, A. Europe: the mounting crisis. *International Socialism Journal*, London, n. 75, 1997.
- CASTELLS, M. *The rise of the network society*. Cambridge, MA; Oxford, UK : Blackwell, 1996.
- CECCHINI, P. et al. *The European challenge: 1992*. Aldershot : Wildwood House, 1988.
- DE GRIP, A. et al. A typical employment in the European Union. *International Labour Review*, Geneva, v. 1, n. 136, 1997.
- DICKEN, P. *Global shift*. London : Paul Chapman Publishing, 1992.
- DUNFORD, M. Winners and losers. *European Urban and Regional Studies*, Harlow, v. 1, n. 2, 1994.
- \_\_\_\_\_. Disparities in employment, productivity and output in the EU. *Regional Studies*, London, v. 30, n. 5, 1996.
- FAGERBERG, J., VERSPAGEN, B., CANIÉLS, M. Technology and non-employment across European regions. *Regional Studies*, London, v. 31, n. 5, 1997.
- FINANCIAL TIMES, June, 6<sup>th</sup>, 1997.
- \_\_\_\_\_, June, 23<sup>rd</sup>, 1998.
- GREEN, A. Exclusion, unemployment and non-employment. *Regional Studies*, London, v. 31, n. 5, 1997.
- HARDY, J., RAINNIE, A. *Restructuring Krakow*. London : Mansell, 1996.
- HARMAN, C. The State and capitalism today. *International Socialism Journal*, n. 51, 1991.
- HARRISON, B. *Lean and mean*. London : HarperCollins, 1994. (Basic Books).
- HIRST, P., THOMPSON, G. *Globalisation in question*. Cambridge, MA; Oxford, UK : Polity, 1996.
- HOOGVELT, A. *Globalisation and the postcolonial world*. Basingstoke : Macmillan, 1997.
- HUDSON, R. Regional futures: industrial restructuring, new high volume production concepts and spatial developments in the New Europe. *Regional Studies*, London, v. 31, n. 5, 1997.
- HUMPHREY, J., SCHMITZ, H. Trust and inter firm relations in developing and transition economies. *Journal of Development Studies*, London, v. 34, n. 4, 1998.

- HYMAN, R. Trade unions and the disaggregation of the working class. In: REGINI, M. (ed.). *The future of labour movements*. London : Sage, 1992.
- KOZUL-WRIGHT, R., ROWTHORN, R. (eds.). *Transnational corporations and the global economy*. Basingstoke : Macmillan, 1998.
- LORANGE, P., ROOS, J. *Strategic alliances*. Cambridge, MA; Oxford, UK : Blackwell, 1993.
- MARTIN, B. *In the public interest?* London : Zed Books, 1993.
- MOODY, K. *Workers in a lean world*. London : Verso, 1997.
- MORGAN, K. The learning region. *Regional Studies*, London, v. 31, n. 5, 1997.
- OHMAE, K. *The end of the Nation State*. London : HarperCollins, 1995.
- RAINNIE, A. The reorganisation of large firm subcontracting. *Capital and Class*, London, n. 49, 1993.
- REES, J. The return of Marx? *International Socialism Journal*, n. 79, 1998.
- RHODES, M. The viability of regional strategies. In: RHODES, M. (eds.). *The regions and the New Europe*. Manchester, UK : Manchester University Press, 1995.
- RIFKIN, J. *The end of work: the decline of the global labor force and the dawn of the post-market era*. New York : Putnam's, 1995.
- SABEL, C. Flexible specialisation and the re-emergence of regions. In: AMIN, A. (eds.). *Post-fordism*. Cambridge, MA; Oxford, UK : Blackwell, 1994.
- SENGENBERGER, W. Local development and economic competition. *International Labour Review*, v. 132, n. 3, 1993.
- STOPFORD, J., STRANGE, S., HENLEY, J. S. *Rival States, rival firms: competition for world market shares*. Cambridge, UK : Cambridge University Press, 1991.
- THE GUARDIAN, Aug., 14<sup>th</sup>, 1998.
- TSOUKALIS, L. *The new European economy*. Oxford, UK : Oxford University Press, 1993.
- WORLD INVESTMENT REPORT. New York; Geneva : UNCTAD, [1992-1997]. (vários números).

# A globalização neoliberal e seu impacto no emprego e desenvolvimento tecnológico: construindo uma resposta do movimento sindical\*

Ravi Naidoo\*\*

## 1 INTRODUÇÃO

Este estudo discute as questões do emprego e da tecnologia, sob a perspectiva do movimento sindical da África do Sul<sup>1</sup>, dentro de uma visão mais ampla dos impactos da globalização econômica sobre todos os nossos países e quais são as opções existentes para promover o desenvolvimento econômico.

No caso da África do Sul, o movimento empreendido para libertar o país de seu passado de *apartheid*, fundamentado na opressão racial e na deliberada exclusão econômica da maioria, contribuiu para chamar a atenção sobre os déficits do desenvolvimento.

Inicialmente, são ressaltadas algumas observações gerais sobre as quais está estruturada a discussão. A primeira é que o setor de emprego formal entrou em declínio há alguns anos, estando, hoje, segundo as

\* Tradução do original *Neo-liberal globalisation, and its impact on employment and technological development: developing a labour movement response*, por Vera Silvia Camargo Guarnieri.

\*\* Bacharel em Economia e Direito, diretor do Instituto Nacional para o Desenvolvimento do Trabalho e da Economia (National Labour and Economic Development Institute, sigla NALEDI), entidade independente, ligada ao movimento sindical da África do Sul e, sobretudo, ao Congresso dos Sindicatos Sul-Africanos (Congress of South African Trade Unions, sigla COSATU).

1. Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o número de sindicalizados na África do Sul é o que mais cresce no mundo, abrangendo atualmente cerca de 40% dos trabalhadores. O COSATU é o maior sindicato federativo daquele país, representando 2 milhões de trabalhadores, sendo que o total de empregos no setor formal é de 7 milhões.

estatísticas oficiais, reduzido ao mesmo patamar de 1981, a despeito da força de trabalho ter crescido 2,5% por ano. O resultado foi um aumento do desemprego, que, no momento, atinge cerca de 30%. Essa situação de declínio do emprego é o legado herdado pelo novo regime democrático.

Em segundo lugar, o acirramento da concorrência econômica, decorrente da liberalização, resultou em várias soluções para reestruturar o emprego e a tecnologia. Infelizmente, a tendência atual tem sido a de substituição da produção intensiva em trabalho por aquela mais intensiva em capital. Os novos empregos porventura criados são “atípicos” ou irregulares, isto é, casuais, temporários etc.

Em terceiro, a África do Sul, ao lado do Brasil e da Guatemala, sofre com uma extrema desigualdade: 65% dos gastos da nação vão para os 10% do estrato superior da distribuição de renda, enquanto apenas 1% daqueles dispêndios são destinados aos 10% da população de menor rendimento. Assim, em uma situação em que os mercados respondem aos que têm dinheiro, os pobres são, de fato, excluídos: os mercados não reconhecem sua existência e nem se preocupam em atender às suas necessidades.

Em quarto lugar, deve-se enfrentar a extrema desigualdade e a distribuição negativa dos recursos econômicos em uma época em que o neoliberalismo é considerado triunfante, o que cria um dilema para o governo sul-africano. É possível se opor às desigualdades (inclusive aos baixos padrões do trabalho no país) e, simultaneamente, se engajar na competitividade internacional, que produz aquelas em seus mais elevados níveis? Atrair novos investimentos significa oferecer aos capitalistas oportunidades para ampliar suas margens de lucro; mas, como conciliar essa oferta de maior lucratividade com um crescente patamar de desenvolvimento e de direitos trabalhistas?

Um quinto ponto é o fato da África do Sul ser o poder econômico dominante na região Sul do continente africano. Esse é um fator negativo, devido principalmente à incipiente industrialização no restante da referida região, que resulta em um balanço desigual no comércio entre a mesma e a África do Sul; por exemplo, a produção econômica dos Estados vizinhos é menor do que a da sua maior província. Mas, em contrapartida, a produção econômica total da África do Sul é equivalente à da região de Munique, na Alemanha. Esse é o balanço do poder entre os países em desenvolvimento e os desenvolvidos. O Brasil também é grande na América do Sul, mas é pequeno em comparação às nações desenvolvidas do G-7. Nessa era de rápidos avanços tecnológicos, os níveis desiguais de desenvolvimento tendem a crescer – com os países mais ricos adotando, cada vez mais, a via tecnológica, em detrimento das nações mais pobres. É nesse sentido que o regionalismo pode ser visto como a construção de um bloqueio para incrementar a força dos países pobres e marginalizados.

Ao tentarmos resolver essas questões relativas ao emprego e ao desenvolvimento econômico desigual, agimos em um ambiente global hostil. São as forças neoliberais e conservadoras que direcionam a agenda atual da globalização, a qual acarreta um sério impacto negativo sobre a força de trabalho e os sindicatos progressistas. Por isso, é importante identificar brevemente os fatores que norteiam a globalização.

## 2 O QUE É GLOBALIZAÇÃO?

Há duas grandes correntes de pensamento quanto à natureza da globalização. A primeira, em geral da ala direita neoliberal, considera a globalização como resultado de “irresistíveis forças tecnológicas, atraindo todas as partes do globo para uma única economia global”. Argumentam que esse processo em direção a uma “aldeia global” beneficiará a todos os que concordarem em jogar pelas novas regras, sendo excluídos do desenvolvimento e do crescimento econômico aqueles que resistirem.

A segunda corrente, geralmente da ala esquerda progressista, considera que o discurso sobre “globalização” pretende, sobretudo, assustar os governos, forçando-os a aceitar a hegemonia neoliberal. Na verdade, esse ponto de vista considera que há poucas novidades na globalização, que nada mais é do que “um mero imperialismo com outro disfarce”.

Com certeza, a idéia de globalização não é nova, constituindo, antes, uma característica de continuidade e persistência do desenvolvimento capitalista. Uma definição de globalização, que se sustenta como verdadeira, é a de que ela é “um processo que visa à integração progressiva das mercadorias, do capital, das finanças e do mercado de capital nacionais, no sentido de um único mercado global, operando segundo regras universais”. Não se trata de um processo natural, mas do resultado de um esforço consciente, realizado por corporações transnacionais, instituições multilaterais e governos dos países desenvolvidos, para operar além dos mercados nacionais.

Porém, como a globalização é um processo contínuo, ela apresenta um elemento relativamente novo: as corporações transnacionais (TNCs). Estas diferem das firmas internacionais, cujas atividades econômicas são mais intensas no país onde se encontra sua sede. As TNCs consideram que “os territórios e as fronteiras dos Estados não são estruturas básicas, mas, sim, fatores complicadores”. O crescimento das TNCs é visto como grande impulsionador do processo de globalização, fazendo com que as políticas nacionais sejam menos efetivas. Mas, se o desenvolvimento das corporações transnacionais é importante, provavelmente seu papel é também exagerado; contudo, basta dizer que o ritmo da globalização se tornou mais rápido desde a década de 1970, trazendo sérias implicações para o movimento sindical.

### 3 QUAL É A FORÇA MOTRIZ DA GLOBALIZAÇÃO?

O que norteia a globalização é a contínua busca por lucros. As razões que se escondem atrás da rápida aceleração da globalização, refletida em consecutivas ondas de liberalização em muitos países, residem nas economias estagnadas das nações avançadas. Capturadas em suas economias domésticas relativamente paralisadas, as grandes corporações foram forçadas a encontrar novas localizações para a produção e novos mercados de exportação. Para os países ricos, foi necessária uma rápida expansão comercial para enfrentar o declínio dos lucros locais, o que exigiu que as barreiras comerciais e outras restrições de ingresso de mercadorias fossem desmanteladas no resto do mundo.

No mesmo período, muitas nações desenvolvidas – induzidas pelo Banco Mundial<sup>2</sup> – fizeram grandes empréstimos a juros baixos, tornando-se fortemente endividadas. Quando ocorreram as crises do petróleo de 1973 e 1979, a pressão do aumento dos juros e a queda na demanda das exportações deixaram os países não-exportadores de petróleo com um ônus inviável. O poder de equilíbrio do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI) teve uma vigorosa intensificação, tornando-os capazes de impor severos programas de ajuste estrutural, forçando os países em desenvolvimento a aceitar a liberalização e a abertura ao mercado mundial. Além disso, os programas de ajuste tiveram o efeito de calar a voz política desses países, que exigiam, então, uma nova ordem econômica, através das Nações Unidas.

### 4 QUAIS OS ELEMENTOS BÁSICOS DA GLOBALIZAÇÃO?

A busca pelo aumento da lucratividade demanda a liberalização e a reforma econômica, nas seguintes áreas:

**a) Liberalização comercial.** Ao expandirem suas exportações, os países ricos podem incrementar a lucratividade e neutralizar o declínio dos lucros internos. Os países em desenvolvimento são pressionados a adotar o estímulo às exportações e a crescente competitividade, com ênfase, sobretudo, na redução dos custos e no acesso “recíproco” aos mercados. Essas medidas, necessariamente, abrem os mercados dos países em desenvolvimento. Apesar da demanda por acesso “recíproco”, os países desenvolvidos mantiveram níveis substanciais de proteção. Por exemplo, o subsídio para os produtos agrícolas da União Européia é de 50%, em contraposição aos 15%

2. O Banco Mundial é o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), criado junto com o Fundo Monetário Internacional, após a II Guerra Mundial. Nota do editor.

praticados na África do Sul. Esses produtos subsidiados competem, então, com os da África do Sul, não somente na União Européia, mas também com os dos mercados de exportação dos países do Terceiro Mundo. Além disso, onde os países em desenvolvimento possuem uma vantagem comparativa, o acesso aos mercados “sensíveis” das nações desenvolvidas é frequentemente restrito ou limitado.

**b) Liberalização do controle de capital.** A liberalização de mercados financeiros, através do relaxamento ou abolição dos controles cambiais, principalmente a partir de 1973, desencadeou fluxos maciços de capitais. Em 1995, o volume diário de negócios na bolsa de valores foi de US\$ 1,3 trilhão, cerca de 70 vezes o montante do comércio mundial também em um dia. A maior parte desse fluxo de capital é de curto prazo ou provém de movimentos especulativos, não estando disponível para o financiamento do comércio ou para investimentos de longo prazo. A experiência com os resultados da liberalização dos controles sobre o capital não foi promissora, como demonstrou a “desagregação” das economias do Sudeste asiático, quando o capital especulativo as deixou (antes disso, o México constituiu um bom exemplo da mesma tendência). No entanto, em vez do capital fluir dos países desenvolvidos para as nações em desenvolvimento, os recursos estavam sendo transferidos para fora destas últimas. A maior transferência líquida de recursos foi para os Estados Unidos, no período de 1983-92. Atualmente, a rápida expansão do setor financeiro é mais uma fonte de crescimento para as nações desenvolvidas, apesar de altamente instável, conforme se reflete na recente crise dos mercados financeiros “emergentes” e na crescente probabilidade de colapso das nações industrializadas.

**c) Mercados de trabalho flexíveis e intensificação dos processos de trabalho.** A lucratividade pode ser ampliada através da intensificação dos processos de trabalho, sobretudo por obter mais valor em menos tempo – o que inclui mais horas de trabalho, menores salários reais e maior ênfase nas novas tecnologias (com maior intensidade de capital). Uma fase preparatória requer o desmantelamento ou restrição dos sindicatos, dos padrões costumeiros de trabalho e de outros elementos “de rigidez” do lado da oferta. Tornando o mercado de trabalho “mais flexível”, pode-se usar formas mais amplas de “empregos irregulares”, tais como subcontratação, empreitada, e assim por diante. No geral, isso implicaria no enfraquecimento gradativo dos padrões de trabalho existentes, ou, no mínimo, na resistência a qualquer melhoria nos mesmos.

**d) Reestruturação da organização (global) do trabalho.** A reforma na estrutura da organização é semelhante à alteração no mercado de trabalho. Como apenas um terço do comércio mundial não é conduzido pelas TNCs, argumenta-se que há uma maior concentração econômica hoje do que antes, ao mesmo tempo que tais corporações aumentam

significativamente o uso de formas de trabalho irregulares/atípicas. As TNCs estão diminuindo suas estruturas, com o objetivo de reduzir ao máximo possível seus custos, com a externalização de muitas atividades através da subcontratação de pequenas e competitivas empresas. Mesmo nos países desenvolvidos, a dispensa temporária atinge milhões de trabalhadores, e, no atual contexto de elevado desemprego, os subcontratados competem entre si, ofertando menores preços para que possam realizar negócios com as corporações transnacionais. Os salários e os outros custos são comprimidos nesse processo (enquanto a lucratividade aumenta), em que as TNCs não têm que assumir a responsabilidade por ações de evasão às regulações pelos subcontratados – freqüentemente forçados a desrespeitar até mesmo as leis trabalhistas mais básicas. Essa situação é melhor descrita como “concentração no centro e competição na periferia”.

**e) Contração do Estado.** Parte da agenda neoliberal refere-se à diminuição do Estado e de sua ação e à promoção do setor privado. Esse processo ganhou ímpeto através dos programas de ajuste estrutural, que forçaram a redução da atuação governamental, visando a diminuição do déficit público e o encorajamento aos investimentos privados e estrangeiros. Além disso, com o aumento dos custos de proteção social, devido ao desemprego e à redução dos impostos, à medida que as TNCs transferiram suas atividades para o exterior, os governos foram cada vez mais pressionados a cortar os gastos, principalmente privatizando muitos de seus ativos e funções. Embora possa ser argumentado que, em alguns casos, os governos estavam envolvidos em muitas atividades (e por vezes, mal administradas) é crescente a privatização e a mercantilização dos serviços básicos.

Quando se chama atenção para essa situação, muitas vezes se defende a posição de que deve ser adotada a globalização neoliberal. Como se trata de um processo diligentemente dirigido pelas TNCs e os governos que as protegem, somente uma força contrária pode ter esperança em influir em uma mudança. Algumas idéias relativas a esse “engajamento” serão futuramente discutidas neste texto.

## 5 POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO NA ÁFRICA DO SUL

Para enfrentar os problemas de crescimento imediatos da África do Sul, foi convocada uma Cúpula para o Emprego (Job Summit) para o final de outubro de 1998, onde o governo, as organizações sindicais, os distritos eleitorais da comunidade e as organizações empresariais estariam representados. A cúpula negociaria políticas e projetos para promover a criação de empregos. O impacto das medidas macroeconômicas na situação do emprego era central, e, portanto, as concepções dos vários participantes

do encontro eram distintas em função de suas perspectivas sobre aquelas políticas.

A resposta do governo à globalização foi adotar um conceito denominado “concorrência progressista”, que é uma tentativa de combinar as preocupações humanas e desenvolvimentistas com o esforço para ampliar a competitividade internacional (como uma resposta ao dilema já mencionado na introdução deste artigo). Nos primeiros quatro anos do governo pós-*apartheid*, sob a liderança do Congresso Nacional Africano (African National Congress, sigla ANC<sup>3</sup>), a política adotada procurou desfazer as estruturas racistas dos governos anteriores – sem ameaçar, contudo, os interesses do capital. Agora, como esse “prêmio do *apartheid*” já se concretizou, o foco se dirige cada vez mais para o aumento da produtividade, que tem o duplo potencial de aumentar os lucros das companhias paralelamente à criação de novos empregos. No entanto, o crescimento econômico global (sobretudo neoliberal) está mais lento e as políticas nacionais contracionistas contribuem para uma maior desaceleração desse crescimento. Com a crescente produtividade e o declinante comportamento da economia, foi visto que muitas pessoas passaram a trabalhar por conta própria, independente de um emprego. Nos últimos anos, o incremento da produtividade do trabalho superou em muito os aumentos salariais – e, ainda assim, a oferta de empregos continuou a cair. Para a criação efetiva de empregos, o aumento da produtividade necessita da ampliação da produção nacional. Esse é o desafio enfrentado pelo governo que adota as políticas econômicas predominantes, de caráter conservador.

O setor empresarial prefere a implementação de alguns poucos projetos “factíveis” de criação de empregos. Nesse sentido, propõe um programa minimalista e não transformador: por exemplo, não apresentando uma única proposta de seguridade social, sob o argumento de que esta nada tem a ver com empregos! Em vez disso, o empresariado anunciou a criação de um fundo de 1 bilhão de rands<sup>4</sup> (a moeda nacional sul-africana), para promover projetos de geração de empregos – uma soma equivalente a apenas 0,1% do Produto Nacional Bruto (PNB). Esse fundo simbólico ajudará a desviar a atenção da real contribuição do empresariado para a Cúpula para o Emprego – os 100 mil empregos líquidos eliminados pelas companhias no ano de 1997, e os milhares de cortes ainda por vir. Apesar da grande quantidade de trabalhadores explorados em empregos casuais/temporários e dos baixos salários, ainda são

3. O ANC é atualmente o partido político que lidera o governo de união nacional da África do Sul; também é o principal membro de uma aliança tripartite, integrada pelo COSATU e pelo Partido Comunista Sul-Africano (South African Communist Party, sigla SACP). Nota do editor.

4. Em 30/09/98, 1 US\$ = 5,865 rands (South African Rand). Nota do editor.



proclamadas reclamações sobre um “mercado de trabalho inflexível” e “altos salários”.

**A proposta do movimento sindical é a de um “sindicalismo estratégico”, que se traduz na procura de ganhos para os trabalhadores e na promoção da transformação social.** É preciso seguir essa política para assegurar que os sindicatos não sejam apanhados por um “economicismo” estreito, negligenciando a necessidade de transformações sociais mais amplas. Assim, o movimento sindical sul-africano tenta construir alianças mais fortes com segmentos da sociedade civil organizada, visando promover agendas comuns.

Nessa ótica, os trabalhadores e os movimentos sociais procuraram adotar posições conjuntas na Cúpula para o Emprego, manifestando-se contra uma abordagem limitada para as proposições. Os fundamentos da economia devem ser transformados, com o dismantelamento das raízes da desigualdade e da pobreza. Em um sentido mais amplo, aqueles grupos sociais demandam por um governo intervencionista forte, que promova investimentos produtivos na área do desenvolvimento sócio-econômico, pela criação de indústrias intensivas em trabalho (como o setor de construção) e por políticas econômicas redistributivistas. Especificamente, as propostas dos trabalhadores incluem uma mudança na política macroeconômica e investimentos fixos em atividades produtivas, implementando um sistema de salário social e um programa habitacional em larga escala. Essas políticas constituirão o “pontapé inicial” para levar a economia a um melhor patamar de crescimento e desenvolvimento. A proposta também reconhece que, na ausência de um sistema de seguridade social, os trabalhadores sustentam os desempregados – e que a segurança no trabalho é fundamental.

## 6 A PESQUISA DO NALEDI SOBRE EMPREGO E TECNOLOGIA NA ÁFRICA DO SUL

Como parte do processo direcionado à Cúpula para o Emprego, o NALEDI realizou uma pesquisa sobre a questão da geração de empregos e da opção tecnológica na África do Sul. Esse projeto de pesquisa<sup>5</sup> examinou a natureza estrutural do desemprego no país, pois a demanda de trabalho foi influenciada pelas opções econômicas feitas no passado. Portanto, a direção de políticas e decisões econômicas que objetivem incrementar a

5. James Heintz, *Labour demand and job creation in South Africa*, HSRC, June 1998.

demanda de trabalho e a criação de empregos deve incorporar a estrutura da economia que foi herdada.

Há três importantes aspectos na atual estrutura econômica que têm um impacto significativo na demanda de trabalho (L):

– fundo de capital acumulado no passado (nível de acumulação de capital) (K);

– tecnologia embutida nesse capital (T);

– nível de utilização da capacidade instalada (U).

(Ou, resumidamente,  $L = K + T + U$ ).

Sabemos que, com o aumento do investimento e da acumulação de capital, a oferta de trabalho será maior. Porém, quanto trabalho vai ser demandado pela produção depende das tecnologias adotadas. Por exemplo, uma tecnologia mais intensiva em capital irá gerar menos empregos que uma outra com maior intensividade em trabalho (a medida de utilização da capacidade instalada é calculada em termos médios sobre o ciclo regular dos negócios, e não será discutida neste texto).

Nesse sentido, desenvolver qualquer estratégia efetiva para o crescimento dos empregos e da economia, requer, necessariamente, que se saiba:

– O que determina o crescimento do investimento?

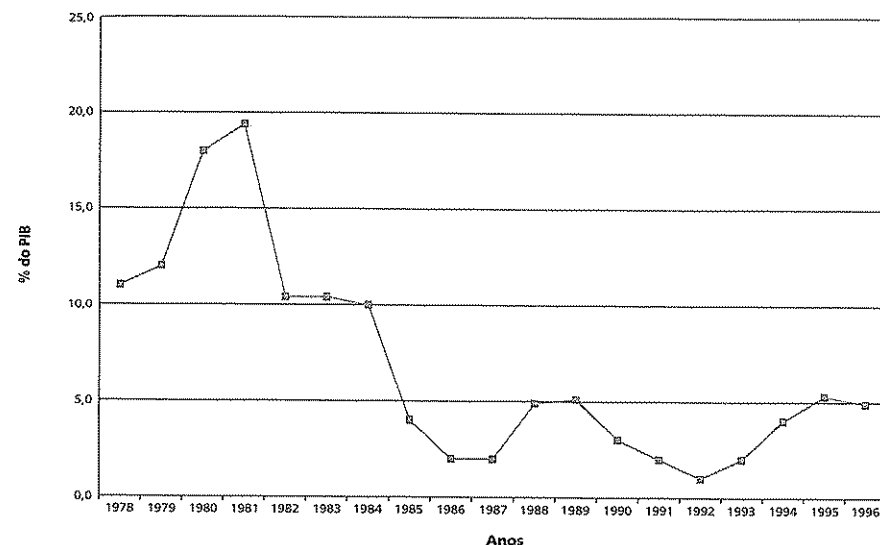
– O que determina a escolha tecnológica?

Não obstante as várias teorias, essas questões não são bem compreendidas, infelizmente. Uma ampla gama de variáveis – os preços relativos do capital e do trabalho; a confiança empresarial; as taxas de lucro e as participações no mesmo; e as taxas de juros – têm sido utilizadas nos modelos de investimento e escolha tecnológica. Mas, qual é a combinação mais importante para se determinar o investimento e a tecnologia?

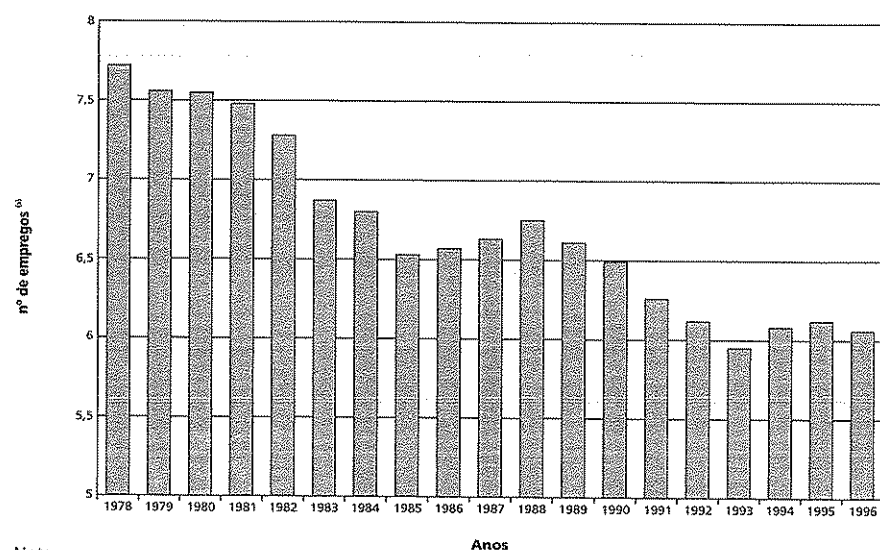
Além das questões anteriores, as decisões atuais sobre investimentos e escolhas tecnológicas devem se confrontar com as estruturas herdadas do passado. Por exemplo, os novos investimentos trabalho-intensivos podem auxiliar a África do Sul a afastar sua economia da histórica propensão capital-intensiva, mas esse será um processo gradual e cumulativo. A estrutura de uma economia não pode ser transformada apenas pelas decisões atuais – daí as abordagens estruturalistas do estudo do NALEDI.

Os gráficos 1 e 2 mostram essas tendências, a partir de 1978. O primeiro mostra o nível de investimentos fixos como uma porcentagem do Produto Interno Bruto (PIB) da África do Sul e o segundo aponta a razão entre trabalho e capital no país – isto é, o número de empregos para cada um milhão de rands investido em capital fixo.

**GRÁFICO 1**  
Investimentos fixos em relação ao PIB  
África do Sul, 1978-96



**GRÁFICO 2**  
Razão entre emprego e capital, por 1 milhão de rands investidos em capital fixo  
África do Sul, 1978-96



Nota:

(a) Número de empregados por 1 milhão de rands investidos em capital fixo.

Pode-se observar que, recentemente, o nível de investimentos caiu, recuperando-se apenas ligeiramente depois de 1994. Mas não somente as inversões declinaram, como também diminuiu o número de empregos que um dado nível de investimento poderia criar.

Claramente, as políticas principais para promover o emprego devem se confrontar com esse legado estrutural e histórico: o investimento e as opções tecnológicas feitas no passado. O objetivo é começar a projetar uma estrutura ampla para um novo patamar de crescimento do emprego na África do Sul, admitindo criticamente o impacto cumulativo do passado, do presente e das decisões planejadas na corrente situação do emprego.

Muito foi escrito sobre a natureza do investimento e a acumulação e o impacto potencial na demanda de trabalho, apesar de grande parte desse enfoque ter sido abandonado nos recentes debates sobre a flexibilidade do mercado de trabalho. Em particular, a possibilidade das máquinas substituírem trabalhadores e contribuir para o desemprego foi reconhecida pelos primeiros economistas clássicos. Se estendermos nossa discussão além do maquinário e incluirmos qualquer adoção de novas tecnologias e de processos de produção, uma moderna aplicabilidade emergirá, então, nessa era de racionalização e de *right-sizing*<sup>6</sup>. Evidentemente, investimento e mudança tecnológica podem ter um impacto significativo na demanda de trabalho.

Um fator comum que pode articular a adoção de novas tecnologias e a tendência de acumular capital (isto é, de investir) é o ambiente competitivo de uma moderna economia capitalista, neste caso uma intensificada globalização. Adotar novas tecnologias e aumentar o estoque de capital podem incrementar a produtividade de uma firma – o que, por sua vez, pode baixar os custos e aumentar a lucratividade. A competição por fatias de mercado e por uma grande proporção nos lucros da indústria empurra as firmas na direção de mudanças tecnológicas e de investimento sustentado – evoluções que terão um forte impacto na demanda de trabalho e no nível de desemprego. Além disso, a recente tendência em direção à integração no mercado internacional e um maior grau de competição global tornaram essas questões particularmente relevantes nas últimas duas décadas.

Enquanto a melhoria da produtividade e as inovações tecnológicas podem provocar a demissão de trabalhadores, maiores níveis de investimento irão alentar o emprego. Portanto, duas forças agem, frequentemente em direções opostas, para definir a natureza da demanda de trabalho em uma economia. Em um ambiente capitalista competitivo, o crescimento dos investimentos geralmente é acompanhado por mudanças tecnológicas que dispensam trabalhadores, o que resulta em um impacto ambíguo no nível de

6. Enxugamento ou diminuição de setores da empresa; o mesmo que *downsizing*. Nota do editor.

empregos. Se novos investimentos não conseguem compensar a perda de empregos provocadas pelo incremento da produtividade, o fenômeno do "crescimento sem emprego" (*jobless growth*) poderá surgir.

Uma questão crítica para o delineamento de uma estratégia de criação de emprego é identificar como os dois fatores – acumulação de capital e mudança tecnológica – ajudam a definir a natureza da demanda de trabalho na África do Sul. Se a natureza do capitalismo global é tal que o processo de acumulação competitiva destrói postos de trabalho ou diminui dramaticamente a capacidade do setor privado de gerar novos empregos, então é necessária uma diferente abordagem das políticas, a partir de uma ênfase indiscriminada à melhoria da produtividade e da competitividade, para lidar com a crise do desemprego.

Foram realizados estudos de caso em dez firmas de dez diferentes setores industriais. No total, elas empregavam mais de 100 mil trabalhadores, na África do Sul, sendo que a maior parte das empresas examinadas passou por um processo de reestruturação e de racionalização, nos últimos três anos, e elas prevêem que ainda continuarão necessitando de menos trabalhadores. Quase todas as empresas aguardam uma mudança no perfil da qualificação da mão-de-obra no futuro, quando elas estarão empregando maior número de trabalhadores de elevada especialização e quantidade mais reduzida de pessoal menos qualificado.

Apesar da expectativa geral da maioria das firmas de que seus níveis de empregos caíam no futuro, todas aquelas que foram examinadas pretendem continuar a investir. Em alguns casos, espera-se que as inversões futuras sejam, simplesmente, de aquisição de empresas já existentes, em oposição à expansão das atividades produtivas na economia. No que diz respeito às diferentes variáveis que poderiam influenciar o comportamento dos investimentos, foram considerados como fatores mais importantes os juros, o crescimento econômico e a estabilidade geral da economia. Os gastos dos consumidores e as taxas de câmbio eram significativos em alguns casos, enquanto os níveis salariais médios e a manutenção de boas relações de trabalho representavam as variáveis menos importantes.

Todas as firmas pesquisadas efetuaram significativas mudanças tecnológicas no passado e pretendem realizá-las novamente. A maioria das empresas industriais espera que as novas tecnologias reduzam futuramente sua demanda de trabalho, conforme os processos produtivos se tornem mais intensivos em capital. Todas as firmas indicaram, contudo, que as inovações tecnológicas têm um substancial impacto nos tipos de qualificação necessários. Espera-se que a demanda de trabalho seja redirecionada para trabalhadores mais qualificados e treinados.

Pelos resultados, é improvável que qualquer dessas grandes corporações aumente consideravelmente o nível de empregos, no curto ou

médio prazos. Como no futuro as firmas vão necessitar de menos empregados, porém mais qualificados, será preciso desenvolver, obviamente, a capacitação dos trabalhadores para assegurar maior igualdade de acesso aos empregos, mas isso pode ter um impacto mínimo sobre o real número de postos de trabalho oferecidos pelas grandes firmas. É necessário que se dê maior ênfase ao incremento de programas públicos de trabalho, emprego público sustentado, investimentos públicos (sobretudo na infraestrutura) e o desenvolvimento equitativo e sustentável de empresas de pequeno e médio portes. Tal ênfase poderia aumentar potencialmente os gastos internos, estabilizar a situação econômica e incrementar a taxa de crescimento da África do Sul.

As diferentes firmas mostraram uma ampla variação em sua demanda atual de trabalho, a despeito de as tendências futuras indicarem um nível substancial de consistência. Cada empresa foi solicitada a estimar o perfil de especialização de sua força de trabalho, estabelecendo a distribuição percentual de trabalhadores conforme três grandes categorias: a) profissionais e administradores altamente especializados; b) artesãos e trabalhadores de produção especializados; e c) trabalhadores semi ou não-especializados. Utilizando a porcentagem média em cada grupo, a composição da força de trabalho pode ser resumida na tabela 1.

**TABELA 1**  
**Perfil das especializações**

Classificação	Distribuição(a)	(em %)
Profissionais e administradores altamente especializados	15	
Artesãos e trabalhadores de produção especializados	30	
Trabalhadores semi ou não-especializados	56	

Fonte: Heintz, 1998.

Nota:

(a) As porcentagens não somam 100% porque os números refletem a média de cada categoria.

Entre as firmas examinadas, os resultados médios da tabela 1 demonstram que, proporcionalmente, mais da metade da sua atual demanda de trabalho é preenchida por trabalhadores semi ou não-especializados. A composição da força de trabalho é formada, ainda, por cerca de 30% de artesãos ou trabalhadores de produção especializados, e 15% de quadros administrativos e profissionais.

A maioria das empresas pesquisadas passou por um processo de redução de custos ou racionalização no passado recente e elas devem necessitar de menos trabalhadores no futuro. Essa tendência é particularmente

forte entre as firmas industriais, sendo que todas a confirmaram, menos uma. Na única exceção constatada, a empresa, embora não fosse necessitar de uma quantidade menor de empregados, não pretendia expandir sua força de trabalho no futuro próximo.

Várias firmas salientaram que os tipos de emprego que elas iriam disponibilizar seriam principalmente temporários, vinculados a prazos e serviços determinados, com arranjos mais flexíveis para a execução dos trabalhos. Praticamente todas elas afirmaram esperar uma mudança no futuro perfil de qualificação, empregando mais trabalhadores de elevada qualificação e menor quantidade de pessoal semi ou não-especializado. Muitas também enfatizaram que, futuramente, os semi-especializados precisarão tornar-se "multi-especializados", para fazer frente à demanda de trabalho.

Apesar da expectativa geral da maioria das firmas de queda dos seus níveis de emprego, todas esperavam continuar investindo, ainda que, em alguns casos, estes sejam destinados, simplesmente, à aquisição de firmas já existentes, e não à expansão das atividades produtivas da economia – o que não resulta em aumento da oferta de empregos. Porém, as firmas que prevêem uma futura queda no nível de emprego, não relacionam esse fato a um menor nível de investimentos ou ao "desinvestimento" no país.

Solicitou-se que as firmas avaliassem a importância das diferentes variáveis econômicas, em suas decisões quanto ao investimento e à opção tecnológica. Os resultados dessas questões estão resumidos nas tabelas 2 e 3, de acordo com a seguinte escala utilizada nas entrevistas:

- 0 = sem importância;
- 1 = de relativa importância;
- 2 = muito importante;
- 3 = de importância crucial.

**TABELA 2.**  
**Determinantes dos investimentos**

Variáveis	(em %)			
	Resposta = 0	Resposta = 1	Resposta = 2	Resposta = 3
Taxa de juros	0	20	10	70
Índice de inflação	0	20	40	40
Taxa de câmbio	0	20	30	50
Crescimento econômico	0	0	40	60
Gastos dos consumidores	0	10	40	50
Salários médios	10	20	40	30
Boas relações de trabalho	20	20	30	30
Estabilidade geral	0	0	30	70

Fonte: Heintz, 1998.

Entre as diferentes variáveis que poderiam influenciar o comportamento dos investimentos, as taxas de juros, o crescimento econômico e a estabilidade geral da economia, foram considerados os fatores mais relevantes. Os gastos dos consumidores e a taxa de câmbio eram significativos para um conjunto expressivo de firmas, enquanto os níveis de salários médios e a manutenção de boas relações eram as variáveis menos importantes.

Todas as empresas pesquisadas fizeram expressivas mudanças tecnológicas no passado e pretendiam realizá-las outra vez no futuro. A natureza dessas alterações tecnológicas variava entre as diferentes indústrias (e mesmo entre divisões distintas de uma mesma corporação). Além do mais, o impacto previsto das novas tecnologias sobre o emprego era divergente.

A maioria das firmas industriais tinha a expectativa de que as futuras mudanças tecnológicas iriam reduzir sua demanda por trabalho quando os processos produtivos se tornassem mais intensivos em capital. Empresas de serviços industriais, contudo, pareciam esperar um efeito mínimo da tecnologia sobre os níveis de emprego, ou, em alguns casos, uma relação positiva entre mudança tecnológica e número de oportunidades de trabalho. Por exemplo, uma empresa do setor de transportes mencionou que iria investir em novos e mais eficientes veículos a motor para cortar custos, mas isso não iria se traduzir em menores níveis de emprego. De modo similar, uma firma do setor varejista salientou que sua experiência passada com a introdução de novas tecnologias (por exemplo, leitura ótica nas caixas registradoras<sup>7</sup>) aumentou sua demanda de trabalho, como controle de inventário e gerenciamento da informação.

Todas as empresas acreditavam, entretanto, que as mudanças tecnológicas deveriam ter um impacto substancial nos tipos de qualificação da mão-de-obra que elas necessitam. Esperavam que a demanda de trabalho fosse deslocada em direção aos trabalhadores mais capacitados e treinados.

As firmas pesquisadas foram solicitadas a classificar a importância de diferentes variáveis, de acordo com suas escolhas tecnológicas, atribuindo um valor a cada uma delas, conforme sua relevância. A escala utilizada nas entrevistas foi idêntica à da questão sobre os determinantes do investimento<sup>8</sup>:

- 0 = sem importância;
- 1 = de relativa importância;
- 2 = muito importante;
- 3 = de importância crucial.

7. "Scanners at the tills", no original. Nota do editor.

8. Consultar tabela 2. Nota do editor.

**TABELA 3**  
**Escolhas tecnológicas**

Variáveis	(em %)			
	Resposta = 0	Resposta = 1	Resposta = 2	Resposta = 3
Inovação nas empresas competitivas	0	0	20	80
Necessidade de adotar padrões internacionais	0	0	40	60
Aumento da produtividade	0	20	0	80
Redução dos custos do trabalho	0	30	0	70
Melhoria da qualidade do produto	0	0	0	100

Fonte: Heintz, 1998.

Todas as firmas reconheceram que a necessidade de melhorar a qualidade de seus produtos constitui um elemento crítico na escolha da tecnologia. Nas empresas competitivas, a inovação e a necessidade de aumentar a produtividade também foram consideradas como variáveis bastante significativas. Outras estabeleceram uma distinção entre o incremento da produtividade e a redução de custos do trabalho, atribuindo a estes últimos uma importância relativa menor que as vantagens advindas do primeiro.

Portanto, o estudo do NALEDI demonstrou que, quando aumenta a concorrência estrangeira, as firmas adotam tecnologias mais intensivas em capital, e, quando a competição externa é relativamente baixa, as mudanças na relação entre trabalho e capital são menos capital-intensivas. Os resultados do estudo têm, ainda, importantes implicações para as tendências da demanda de trabalho frente aos mercados globalmente integrados. O acirramento da concorrência e a necessidade de proteger os lucros, diante dos mercados internacionalmente interligados, poderiam produzir mudanças estruturais na demanda de trabalho, tornando a criação de novos empregos mais difícil, sobretudo a curto e médio prazos.

Os resultados da análise apresentada neste artigo desafiam, diretamente, a visão neoclássica convencional. Na verdade, as elevadas taxas de juros podem promover altos níveis de produção capital-intensiva, enquanto as firmas procuram preservar a repartição de lucros deslocando trabalho. Em contrapartida, taxas de juros mais baixas podem diminuir as pressões sobre a necessidade das empresas de manter sua participação nos lucros e a tendência de aumentar ainda mais sua intensidade em capital.

As altas taxas de juros são freqüentemente defendidas como parte de uma estratégia para reduzir a inflação e lidar como uma situação de balanço de pagamentos desfavorável. Contudo, o estudo do NALEDI não identificou nenhuma relação forte entre inflação e investimento. Além

disso, o encorajamento do investimento produtivo pode auxiliar a resolver problemas relacionados com o aumento de preços e com as contas externas. Por exemplo, se a inflação ocorre à medida que a economia se aproxima de sua plena capacidade, uma solução poderia ser a expansão de sua capacidade produtiva, impulsionando os investimentos. Menores taxas de juros podem produzir esse efeito, sendo muito mais “amigáveis com o trabalho” do que os juros elevados, que têm por objetivo baixar o nível de utilização da capacidade produtiva.

Maiores investimentos também podem reduzir os desequilíbrios do balanço de pagamentos. O aumento da capacidade de produção de uma economia pode ocorrer tanto em setores voltados para as exportações, como nos que produzem para o mercado interno. Em ambos os casos, as pressões sobre as contas externas devem ser, provavelmente, aliviadas. De um lado, o incremento das exportações vai propiciar o ingresso de divisas estrangeiras e a obtenção de melhores resultados nas transações comerciais com o exterior. De outro, o nível de importações pode ser reduzido, o que possibilita a economia de moeda estrangeira e favorece a situação da balança comercial. Nos dois casos, há uma melhoria na posição internacional do câmbio e as pressões sobre o balanço de pagamentos são minimizadas.

Um argumento contrário sustenta que, no curto prazo, as dinâmicas dos mercados financeiros impedem, em um contexto global, o tipo de estratégia de médio prazo exposto anteriormente. Embora haja inúmeros pontos válidos naquela concepção, a manutenção de taxas de juros elevadas não constitui a única solução. As mudanças institucionais – como o controle sobre o movimento financeiro de curto prazo e o capital especulativo – podem liberar a política de juros e permitir que o custo do capital se torne mais baixo.

## 7 ANÁLISE DETALHADA DA INTEGRAÇÃO REGIONAL NO SUL DA ÁFRICA (SADC<sup>9</sup>)

Grande parte dos desafios relacionados com o desenvolvimento econômico da África do Sul reflete-se no Sul do continente africano. Entretanto, países dessa região enfrentam situações piores que as da África do Sul: sua indústria de base é pouco desenvolvida, seus mercados internos

9. Comunidade para o Desenvolvimento do Sul da África (Southern African Development Community, sigla SADC), originalmente conhecida como Southern African Development Coordination Conference (Conferência para a Coordenação do Desenvolvimento do Sul da África), organização formada em Lusaka, Zâmbia, em 1980, a partir das experiências positivas de estreita cooperação entre os governos e os povos da região. São Estados-membros: África do Sul, Angola, Botswana, Ilhas Maurícias, Ilhas Seychelles, Lesotho, Malawi, Namíbia, Swazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue. Nota do editor.



são débeis, seu patamar de especialização é insuficiente e, em geral, falta estabilidade política, como resultado indireto da pobreza opressora.

A situação do Sul da África é melhor representada pelo caso da Comunidade para o Desenvolvimento do Sul da África (SADC)<sup>10</sup>, que compreende 14 países, vem crescendo em número de associados e é vista como a maior esperança para a África atingir o desenvolvimento econômico. Grande parte desse anseio é devido ao fato da região ter alcançado um crescimento positivo entre 1994 e 1996; por exemplo, Malawi e Angola obtiveram taxas de crescimento econômico próximas a 13%, entre 1995 e 1996.

Infelizmente, a situação é menos positiva do que parece à primeira vista. Ela origina-se, principalmente, dos baixos níveis contra os quais o crescimento positivo é calculado. As altas taxas de expansão das atividades freqüentemente resultam de economias alquebradas, devastadas pela guerra, e oferecem pequena mudança econômica real na vida de seu povo. Com isso, não se pretende sugerir que os ritmos positivos de crescimento não constituam um passo à frente, mas, antes, apontar que o caminho para a efetiva regeneração econômica apenas começou.

O crescimento mencionado acima é geralmente um reflexo do balanço de pagamentos no que se refere à exportação de matérias-primas para os países desenvolvidos e não o resultado da transformação do processo produtivo e um decorrente aumento da produção de bens e serviços. A maior parte dos países, com exceção da África do Sul, Zimbábue, Swazilândia e Ilhas Maurícias, não possui um verdadeiro setor industrial capaz de transformar seus recursos naturais em bens e serviços necessários ao mercado regional.

A maioria dos países da SADC – sobretudo Angola, Moçambique, Zâmbia, Malawi, Zimbábue e a República Democrática do Congo – vem experimentando os mais altos índices de desemprego, que atinge cerca de 50% ou mais da força de trabalho.

Os países da região encontram-se, em sua maioria, fortemente endividados com os bancos internacionais e os credores bilaterais. O fardo da dívida é tão pesado que impede a recuperação econômica, dificultando ainda mais os esforços de desenvolvimento de cada um deles. As estimativas da dívida da região demonstram que seu montante está entre US\$ 150 e US\$ 180 bilhões. Esse endividamento não somente tornou-se difícil de ser quitado por qualquer país, como efetivamente não pode ser pago. A maioria desses países africanos foi declarada insolvente por seus credores, não se qualificando para futuros empréstimos. Por exemplo, dos 52 países da

10. Esta secção baseia-se quase totalmente na obra de C. Hove, o principal economista-chefe da SADC, *The State of political and regional economy*, 1997.

África, apenas 15 foram considerados merecedores de crédito pelo Banco Africano de Desenvolvimento. Os outros 37 estão tão endividados que nenhuma forma de empréstimo lhes pode ser fornecida. O único meio de obtenção de recursos permitido é sob a forma de auxílio. Pergunta-se, então, como esses países vão se desenvolver sem terem acesso a recursos financeiros essenciais.

As nações pesadamente endividadas não mais encontram soluções para a sua crescente crise financeira. Todas as renegociações efetuadas com o FMI, o Banco Mundial e os Clubes de Londres e Paris<sup>11</sup> não resultaram em soluções de longo prazo para os problemas do endividamento. E o seu perdão não resolve, pois os mesmos países irão levantar novos empréstimos.

A implementação dos programas de ajuste estrutural do FMI e do Banco Mundial não teve efeitos positivos. Nove dos 14 países do SADC estão adotando uma ou outra forma de programa de ajuste estrutural, incluindo as prescrições usuais de desvalorização de suas moedas, a remoção de controles financeiros, a privatização, a redução de barreiras tarifárias e outras propostas neoliberais semelhantes.

O argumento subjacente a esses programas é o de que os países onde eles fossem implementados estariam mais aptos a efetuar uma recuperação econômica liderada pelo setor privado, através de maiores fluxos de investimento e um maior comércio de bens e serviços. Os governos foram obrigados a adotar as reformas políticas neoliberais para tornar o ambiente econômico atrativo para os investimentos, tanto dos investidores locais, quanto dos estrangeiros. Também se argumenta que, nesse em decorrência dessa liberalização, os países devem perder algumas indústrias e ganhar novas linhas de produção, mas que os setores que perderão podem não ser competitivos, estando fadados a desaparecer de qualquer modo.

A prática da maioria dos países que implementaram os programas de ajustamento indica a realização de raríssimos novos investimentos em suas economias. Os líderes da região visitaram os países ricos do hemisfério norte, com o intuito de apresentar os pacotes de reformas adotados e estimular novos investidores a aproveitar as oportunidades que elas criaram. Além disso, em todos os países do SADC foram instalados mercados de ações para atrair investimentos de *portfolio* para a expansão das indústrias já existentes.

Dentro da região, o comércio intra-regional representou cerca de 10% do comércio total, participação que é considerada muito baixa. As

11. Grupos de bancos internacionais credores dos países endividados que participam da renegociação de seus débitos. Nota do editor.

razões desse reduzido nível de comércio residem no fato de todos os países do SADC, com exceção da África do Sul e do Zimbawe, possuírem uma indústria de base incipiente, em que, freqüentemente, as poucas empresas industriais existentes produzem artigos semelhantes aos fabricados pelos países vizinhos. O comércio com o exterior, para os países mencionados, caracteriza-se pela exportação de matérias-primas ao mundo desenvolvido.

A falta de estabilidade política é outro fator que impede o desenvolvimento econômico. O valor do prêmio pelo risco da região (sobretudo diante do conflito na África Central) é próximo ao proibitivo. No entanto, enquanto a pobreza estiver ali espalhada, a estabilidade política só poderá ser alcançada pelos países que genuinamente tentarem resolver os problemas de desenvolvimento e atraso de seus povos. Este é um círculo vicioso que dificilmente será rompido pela via de um governo com reduzida capacidade de ação, na esperança de que o setor privado possa aportar e investir. Certamente, um Estado intervencionista ativo teria mais sucesso.

## 8 O QUE O MOVIMENTO SINDICAL PODE FAZER PARA INFLUENCIAR UMA MUDANÇA PROGRESSISTA?

Há várias medidas que os sindicatos podem adotar para enfrentar a globalização neoliberal.

Primeiramente, no que se refere ao movimento sindical, o regionalismo econômico poderia ser um degrau para a introdução dos interesses progressistas (pró-classe trabalhadora). No entanto, o brado pelo regionalismo econômico vem tanto das facções conservadoras, como das progressistas – indicando que essa questão é uma “faca de dois gumes”. Para a esquerda, ele pode ser um caminho para construir fortes estruturas nacionais e regionais, que possam se opor à agenda neoliberal, introduzindo uma outra apropriada às condições e necessidades locais. É necessário, portanto, influenciar ativamente o processo de integração regional.

Em segundo lugar, a recente tendência de globalização neoliberal está agora ficando ameaçada. O colapso dos mercados financeiros e cambiais em muitos países e regiões fez com que vários dos antigos adeptos reconsiderassem os méritos do pacote neoliberal. Por exemplo, vários países da região, que começavam a se distanciar das recomendações do FMI, apoiaram a ação da Malásia de impor controles ao capital. Vislumbra-se uma oportunidade sendo aberta para uma campanha internacional pela mudança econômica.

Um terceiro ponto reside no fato de que, apesar do poder das corporações transnacionais, os sindicatos ainda não estão enfraquecidos. Eles precisam demonstrar sua capacidade de se envolver com esses temas. As questões do emprego e do local de trabalho não podem mais ser determinadas apenas no âmbito do chão de fábrica. Com o crescimento das corporações transnacionais há a necessidade de organizar e negociar nos níveis nacional, regional e internacional. É preciso ocupar-se com os assuntos relativos aos tratados sobre o investimento e o comércio multilateral. A recente campanha internacional contra o grupo RTZ é um exemplo típico, no qual os sindicatos da África do Sul e da Austrália foram capazes de exercer forte pressão sobre essa corporação transnacional.

Em quarto lugar, como as TNCs geralmente operam longe de suas sedes nas nações desenvolvidas, os sindicatos desses países estão aptos a exercer uma pressão capaz de cooperar com os movimentos sindicais nos países onde elas atuam – sendo este um ponto que deve ser examinado com muita atenção. A decisão da Central Única dos Trabalhadores (CUT) brasileira e do COSATU de se juntarem à Confederação Internacional dos Sindicatos Livres (International Confederation of Free Trade Unions, sigla ICFTU<sup>12</sup>) constitui uma oportunidade para construir vínculos mais fortes com os sindicatos dos países industrializados e exercer pressão sobre as TNCs.

Em quinto lugar, embora as regulamentações nacionais devam continuar a ser solapadas pelas transnacionais, é provável que as regulações internacionais sejam incrementadas. Fala-se cada vez mais na adoção de regulamentações internacionais mais eficazes sobre a movimentação dos capitais, para controlar os elementos mais destrutivos dos fluxos especulativos. O movimento sindical precisa estar na vanguarda desse processo, articulando e mobilizando para uma maior regulação mundial.

Um sexto aspecto é que os sindicatos (e muitos países em desenvolvimento) inúmeras vezes carecem da capacidade de tratar adequadamente temas sobre o comércio e a economia internacionais. Por exemplo, na reunião de ministros da Organização Mundial do Comércio (OMC), realizada em 1996, muitas organizações não-governamentais (ONGs) internacionais estavam muito mais bem informadas do que várias delegações nacionais de países em desenvolvimento, assim como seus sindicatos. É nítida a necessidade de um esforço internacional para que o movimento sindical possa construir sua própria política e capacidade técnica e de pesquisa, para assegurar sua integração estratégica nesses processos.

12. A ICFTU foi criada em 1949, e conta atualmente com 140 organizações filiadas, em 135 países nos cinco continentes, representando 127 milhões de trabalhadores, dos quais 43 milhões (ou 34%) são mulheres. Nota do editor.

Por último, a luta começa “em casa”. O engajamento nos processos e debates internacionais torna vital a importância de se formar e manter organizações nacionais fortes – assim como sindicatos fracos sempre estarão em má posição para negociar. Portanto, são necessárias estruturas sindicais fortes para a formação de uma vigorosa base local, a partir da qual será possível desafiar as políticas neoliberais. São esses sindicatos, com alicerces locais e nacionais sólidos, que poderão melhor contribuir ao se envolverem com os temas da globalização, colaborando para a transformação social.

## ALCA, um acordo inaceitável

Kjeld Jakobsen\*

### 1 INTRODUÇÃO

É usual que, no âmbito da globalização, se denomine todos os tipos de acordo – sejam de caráter comercial, político ou cultural “Acordos de Integração Econômica”. É fundamental diferenciá-los, até para que os atores sociais envolvidos não errem na estratégia a adotar frente a eles.

No entendimento da Central Única dos Trabalhadores (CUT), Brasil, sobre o tema, costumamos dividir a formação de macro-mercados em dois tipos – Acordos de Integração Econômica e Acordos de Livre Comércio –, bem como distinguimos as diversas fases de seu desenvolvimento.

Os **Acordos de Integração Econômica** são processos que podem até se encontrar ainda em estágios de acordos meramente comerciais, como é o caso atual do Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul), uma união aduaneira incompleta, mas que busca atingir uma integração econômica mais profunda, chegando à fase de união monetária, como é o caso da União Européia (UE).

Processos desse tipo são mais complexos, pois, ao envolverem diferentes interesses e necessidades nacionais, estabelecem critérios macroeconômicos convergentes e adequações jurídicas, e adotam mecanismos institucionais intergovernamentais de tomada de decisões.

Tal complexidade, porém, obriga a criação de espaços comunitários de participação de diferentes atores sociais, sejam estes os representantes dos poderes públicos do executivo, legislativo e judiciário, sejam empresários, políticos, trabalhadores e outros.

Portanto, abre-se um espaço para a intervenção política do Movimento Sindical que, por exemplo, no caso do Mercosul ainda é pequena,

\* Secretário de Relações Internacionais da Central Única dos Trabalhadores (CUT), Brasil.

devido à sua ainda baixa institucionalidade, ao contrário da UE, que é um processo mais antigo, com alta institucionalidade e possuindo vários espaços comunitários e decisórios, como o Conselho Econômico e Social, o Parlamento Europeu, o Banco Central Europeu etc.

Por outro lado, os **Acordos de Livre Comércio** tratam da eliminação de barreiras comerciais, tarifárias ou não, para facilitar o fluxo de mercadorias entre países, advindo daí o termo “livre comércio”, que, conforme veremos adiante, nem sempre é livre e muito menos justo.

Pode ocorrer que determinado acordo comercial seja tão amplo e liberal, que se tenha a impressão de que um país foi praticamente incorporado ao outro, pela amplitude e intensidade do fluxo comercial e a conseqüente reestruturação produtiva. Veja-se, por exemplo, o caso do Acordo de Livre Comércio estabelecido entre Austrália e Nova Zelândia, cujo resultado, depois de alguns anos, conferiu uma vantagem tão leonina a favor da primeira, que, atualmente, a Nova Zelândia mais parece representar o sétimo estado australiano, do que um Estado membro do Acordo.

Mas, ainda assim, trata-se apenas de um Acordo de Livre Comércio, pois não entram em discussão o estabelecimento de moeda única, forças armadas e instituições políticas comuns, livre circulação de mão-de-obra, Parlamento ou tribunais comuns. Ao contrário, tudo se estrutura de modo a apenas beneficiar o capital.

## 2 A ALCA E SEUS PRECEDENTES

No continente americano, convivemos com iniciativas de estabelecimento de acordos comerciais e de integração, desde a década de 1960, com a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), que foi sucedida por outras, como a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) – ainda durante o período do modelo econômico de substituição de importações, e que existe até hoje –, além de um *boom* de acordos de diversos tipos, com a introdução da hegemonia neoliberal no continente.

Hoje, são mais de 20 tratados, valendo registrar os acordos sub-regionais de integração econômica, como o Mercosul, Sistema de Integração Centro-Americano (SICA), Caribbean Common Market (CARICOM) e Pacto Andino. Com exceção deste último, todos os demais são ainda relativamente recentes.

Além destes, existem ainda os Acordos de Livre Comércio de várias dimensões e abrangências, destacando-se o North American Free Trade

Agreement (NAFTA), cujos participantes – México, Estados Unidos e Canadá –, respondem por 80% do PIB das Américas.

A história registra várias iniciativas, principalmente dos Estados Unidos, para estabelecer acordos comerciais continentais. A Doutrina Monroe, de 1823, que preconizava a “América para os americanos”, foi lançada no momento da independência de várias colônias européias no continente, buscando constituir uma nova relação política e comercial das novas nações – menor com as potências européias e maior com os Estados Unidos.

Na I Conferência Panamericana, realizada entre 1889-90, os Estados Unidos propuseram a criação de uma União Alfandegária Americana, que não foi aprovada graças à oposição articulada por Brasil e Argentina.

Em junho de 1957, o presidente Dwight D. Eisenhower aprovou o chamado “Relatório Rockefeller”, propondo a criação de mercados regionais, que, posteriormente, conformariam um mercado continental.

Finalmente, em dezembro de 1994, realizou-se em Miami, Estados Unidos, a I Cúpula das Américas, onde se aprovou a constituição de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), com o objetivo de criar uma zona de livre comércio do Alasca à Terra do Fogo, envolvendo 34 países do continente, devendo ser concluída no ano de 2005. Cuba foi o único país que deixou de ser convidado a participar, devido à política de embargo norte-americana, estando, portanto, excluído das negociações da ALCA, até o momento.

A I Cúpula das Américas deu início, na prática, ao Projeto para as Américas, idealizado pelo presidente George Bush, como um complemento ao processo de estabilização monetária, renegociação das dívidas externas e ajuste estrutural, implantado na América Latina, a partir do “Consenso de Washington”.

George Bush, presidente republicano de 1988 a 1992, não conseguiu ser reeleito para implantar seu projeto. Porém, seu sucessor, o democrata Bill Clinton, assumiu sua proposta e fez grandes esforços para viabilizar a ALCA. Além disso, já havia aprovado o NAFTA no Congresso norte-americano, ao contrário do que havia prometido durante a campanha eleitoral, rompendo o compromisso assumido com a American Federation of Labor – Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO), a central sindical americana.

A principal razão desse esforço consiste no déficit comercial dos Estados Unidos, que de 1985 a 1997, acumulou US\$ 1,5 trilhão, dos quais US\$165 bilhões apenas em 1996. Para superá-lo, o governo norte-americano tem buscado – embora sem êxito, até o momento – negociações de acordos mais favoráveis com a Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC)

e a UE. Em suas visitas a diversos países africanos, Clinton propôs substituir os atuais programas de cooperação, por acordos de livre comércio, possibilidade sabiamente rejeitada por vários governantes, entre eles, o então presidente da África do Sul, Nelson Mandela.

A América Latina constitui, no entanto, um espaço promissor para o comércio norte-americano. A valorização cambial adotada pelos países latino-americanos nos programas de estabilização econômica tem favorecido o crescimento de suas importações: a balança comercial da região com os Estados Unidos passou de um saldo positivo de US\$ 30,5 bilhões, em 1990, para US\$ 14,1 bilhões negativos, em 1997; note-se que, deste último valor, US\$ 4,9 bilhões dizem respeito ao comércio somente com o Brasil, representando quase 60% de seu déficit comercial.

Além disto, na estrutura de negociações da ALCA, que começou a ser discutida em 1995, na primeira reunião de Ministros de Indústria e Comércio, em Denver, Estados Unidos – concluída em março de 1998, na quarta reunião em San José, Costa Rica, e ratificada um mês depois, na II Cúpula das Américas, em Santiago do Chile – foram incluídos quatro temas “saborosos” para as empresas multinacionais norte-americanas. São as negociações visando à liberalização de investimentos, serviços, propriedade intelectual e compras governamentais, que apesar de serem temas em discussão na Organização Mundial de Comércio (OMC), pretendem-se que também sejam ali negociados.

### 3 INCONVENIENTES DA ALCA PARA OS TRABALHADORES

#### 3.1 O liberalismo na região

Na economia clássica do século XIX, David Ricardo, em sua obra de 1817, *Princípios da economia política e tributação*, afirmava que:

“Em um sistema de comércio perfeitamente livre, cada país naturalmente dedica seu capital e trabalho aos empreendimentos que lhe são mais benéficos. Esta busca de vantagem individual está admiravelmente ligada ao bem universal do todo. Estimulando a indústria, recompensando a engenhosidade e usando de forma mais eficaz os poderes atribuídos pela natureza, ela distribui o trabalho mais economicamente: ao mesmo tempo, aumentando a massa geral de produção, difunde o bem geral e une, pelo laço do interesse comum e do intercâmbio, a sociedade universal das nações, por todo o mundo civilizado. É esse princípio que determina ser o vinho feito na França e em Portugal, que o trigo seja cultivado na América e Polônia, e que as mercadorias de ferro e outras sejam manufaturadas na Inglaterra”.

Alguns anos depois, em 1841, um outro intelectual, Friedrich List, em seu *Sistema nacional de economia política*, dizia:

“Qualquer nação que, por infelicidade, esteja atrás de outras na indústria, comércio e navegação, embora possua os meios mentais e materiais para se desenvolver, deve, acima de tudo, fortalecer sua capacidade individual, a fim de poder entrar na concorrência livre com nações mais adiantadas”.

Naquela época, Ricardo olhava a situação a partir da realidade da hegemonia inglesa na economia mundial e manifestava sua opinião sobre as possibilidades de uma eventual participação de outros países, enquanto List se preocupava com as possibilidades de ascensão dos países que também possuíam potencial econômico, como Alemanha e Estados Unidos, embora atrasados em relação à Inglaterra.

O mesmo dilema continua presente, mais de 180 anos depois, no caso das negociações da ALCA, que integra a agenda neoliberal e representa uma tentativa de estabelecer um acordo entre desiguais: os Estados Unidos, que detêm 73% do PIB do continente (aproximadamente US\$ 6 trilhões), enquanto os quatro países do Mercosul respondem por apenas 8% (pouco menos de US\$ 1 trilhão), embora possuam uma população quase igual. Além do mais, Estados Unidos e Canadá detêm capacidade tecnológica, nível educacional, produtividade e competitividade muito superiores aos dos outros países.

Pelo que está proposto para a ALCA, a nação norte-americana, paradoxalmente, continua adotando a tese de List para sua própria economia, e propõe a tese de Ricardo para as outras, com a “nuança” de que suas empresas multinacionais estão disponíveis para desenvolver as atividades econômicas, que seriam as vocações “naturais” dos demais países.

Do ponto de vista de suas tarifas externas, a economia norte-americana é aberta 2,5%, em média. Porém, é extremamente fechada e regulada, através de mecanismos não-tarifários, como por exemplo, a Emenda 301, que permite ao Departamento Federal de Comércio dos Estados Unidos impedir ou dificultar a importação de produtos considerados subsidiados em seu país de origem. É o que tem ocorrido com alguns produtos brasileiros, como o suco de laranja, o tabaco etc., que são sobretaxados, ou então, com o aço, que é constantemente acusado de ser subsidiado, em função da estrutura tarifária da energia elétrica brasileira, pela qual a indústria paga menos por kilowatt/hora que os consumidores residenciais.

Os Estados Unidos são uma República Federativa, onde cada estado dispõe de muita autonomia legislativa, permitindo-lhes também legislar sobre o comércio, por exemplo, para proteger determinado produto agrícola contra a concorrência internacional, através de medidas sanitárias



ou fitossanitárias. Isto ocorre até em nível municipal, fazendo com que o Departamento Federal de Comércio gerencie milhares de acordos comerciais com o exterior, nos três níveis administrativos.

É natural que os demais países do continente olhem para os Estados Unidos como um mercado em potencial, principalmente hoje em dia, pelo fato deste ter ficado incólume à recente crise de fuga de capitais e ainda exibir um índice significativo de crescimento econômico. Porém, é pouco provável que consigam derrubar suas barreiras comerciais nas negociações da ALCA, devido à correlação de forças desigual, neste momento.

Da mesma forma, pela experiência que tivemos até agora, é preciso encarar com reservas o tema investimentos, também em pauta. Primeiramente, porque dois terços dos Investimentos Externos Diretos (IEDs) das empresas multinacionais são aplicados nos próprios países desenvolvidos e o um terço restante se destina a cerca de dez países em desenvolvimento, dos quais três são da América Latina – Argentina, Brasil e México.

Em segundo lugar, pelo menos no caso brasileiro, dos US\$ 24 bilhões de IEDs recebidos em 1998, metade destinou-se ao programa de privatizações, entre 30-40% para aquisições de empresas privadas e somente 10-20%, para investimentos em novas atividades. Os dois primeiros casos têm levado a processos de reestruturação produtiva, com cortes de 30%, em média, nos postos de trabalho. Portanto, quanto aos trabalhadores brasileiros, no mínimo 80% dos IEDs têm financiado o crescimento do desemprego.

Por último, com a abertura econômica prevista pela ALCA, os investimentos das multinacionais americanas não precisam necessariamente ser feitos na América Latina, mas nos próprios Estados Unidos, com a possibilidade de simplesmente exportarem a produção de lá para o resto do continente. Não nos esqueçamos que incluiu-se o item “comércio eletrônico” na agenda de negociações, o que, certamente, contribuirá ainda mais para esta possibilidade.

### 3.2 A segunda onda de abertura econômica

Certa vez, perguntaram ao cientista Albert Einstein como seria a III Guerra Mundial, e ele respondeu que não sabia, mas que a IV, certamente, seria com paus e pedras. Guardadas as proporções, a ALCA, se implementada, representará a segunda onda de abertura econômica da maioria dos países do continente. Se analisarmos o que a primeira representou para o emprego e a renda dos trabalhadores latino-americanos, é natural que nos preocupemos; tratou-se de um fracasso, do ponto de vista dos resultados econômicos, com o agravante de haver produzido um enorme custo social.

É verdade que o modelo de substituição de importações, mesmo no período em que gerava altas taxas de crescimento econômico, não foi capaz de produzir a justa distribuição de renda na América Latina, ou de minimizar a concentração existente. Também é certo que seu esgotamento levou a um período de estagnação, durante os anos 80, conhecido como a “década perdida”, que, supostamente, seria superada pelo novo modelo neoliberal de desenvolvimento econômico.

Esse pressuposto não ocorreu. Não só não foram recuperados os níveis de crescimento dos decênios de 1960-70, como o resultado econômico da “moderna” década de 1990 foi igual ou pior do que o da “atrasada” década de 1980. A tabela 1 mostra a evolução do PIB *per capita* e a sua variação percentual, no período 1980-96, dos países latino-americanos de economias mais fortes, dois deles integrantes do Mercosul, e que promoveram profundos ajustes estruturais.

**TABELA 1**  
Evolução do PIB e variação percentual *per capita*  
Países selecionados da América Latina  
1980, 1990 e 1996

(base: US\$ de 1990)

Países	PIB <i>per capita</i>			Variação do PIB <i>per capita</i>		
	1980	1990	1996	1980-90	1990-96	1980-96
Argentina	5.529	4.346	5.402	-21,4	24,3	-2,3
Brasil	2.663	2.715	2.921	2,0	7,6	9,7
Chile	2.217	2.320	3.190	4,7	37,5	43,9
México	3.373	3.058	3.209	-9,3	4,9	-4,9

Fonte: CEPAL.

Verificamos que, à exceção do Chile, o desempenho dos demais países foi medíocre, ao longo de quase duas décadas. O crescimento médio do PIB do Brasil, durante a década de 1990, de 1,9% ao ano, foi menor que o ocorrido nos anos 80, de 2,8% ao ano.

A renda *per capita* brasileira, em 1998, recuou ao nível de 1979. É importante, porém, ressaltar que a taxa de crescimento demográfico declinou muito nos últimos anos, o que contribuiu para a melhoria daquele indicador.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) calcula que, para diminuir a pobreza de um país pela metade, é necessário um crescimento médio do PIB *per capita* de 2,4% ao ano durante dez anos e de 1,2% ao ano, em 20 anos.

Argentina, Brasil e México podem ter feito muito bem a “lição de casa”, no que se refere aos ajustes econômicos mais recentes, solicitados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, mas, certamente,

falharam naquela que foi proposta pelo PNUD e por outros organismos que tratam de desenvolvimento humano.

Em alguns países que mais profundamente implementaram o ajuste estrutural previsto pelo "Consenso de Washington", a concentração de renda apresenta os seguintes dados: na tabela 2, apresentam-se comparações entre os percentuais do PIB apropriados pelos 10% mais pobres, bem como, dos 10% mais ricos dos quatro países, e na tabela 3, a evolução percentual de domicílios urbanos abaixo da linha de pobreza.

**TABELA 2**  
Evolução da distribuição de renda  
Países selecionados da América Latina  
1980, 1986, 1990 e 1992

Países	% do PIB dos 10% mais pobres				% do PIB dos 10% mais ricos			
	1980	1986	1990	1992	1980	1986	1990	1992
Argentina	3,0	2,6	2,3	2,3	30,6	34,0	34,2	31,6
Brasil	2,1	1,4	1,5	-	36,1	44,0	37,6	-
Chile	-	1,4	1,7	1,7	-	40,0	39,6	44,4
México	-	3,1	2,4	2,4	-	26,7	37,6	36,2

Fonte: CEPAL; dados das principais áreas metropolitanas.

**TABELA 3**  
Magnitude da pobreza urbana na América Latina  
Países e anos selecionados

Países	% de domicílios abaixo da linha da pobreza										
	1979	1980	1984	1986	1987	1989	1990	1992	1993	1994	1996
Argentina	-	7,0	-	12,0	-	-	-	-	-	12,0	-
Brasil	30,0	-	-	-	34,0	-	37,0	-	39,0	-	-
Chile	-	-	-	-	38,0	-	33,0	28,0	-	23,0	19,0
México	-	-	28,0	-	-	34,0	-	30,0	-	29,0	-

Fonte: CEPAL.

É visível o crescimento das iniquidades em cada um destes países. Mesmo o Chile exibe um mau desempenho, em termos de distribuição de renda, embora tenha diminuído o percentual de domicílios abaixo da linha de pobreza na área metropolitana de Santiago.

Poder-se-ia agregar outros dados, como os publicados pela *Forbes Magazine*, de 1995, que demonstrava que os 342 indivíduos mais ricos do mundo detinham 40% da renda global; ou então, a presença cada vez mais constante de brasileiros, mexicanos e chilenos no rol dos "500 mais", publicado anualmente pela mesma revista.

A concentração de renda e o aprofundamento das desigualdades regionais e sociais têm sido o preço pago pela inserção dependente e des-preparada na globalização da economia.

O Mercosul é ilustrativo do que significa a abertura fora de controle: o comércio entre os quatro países cresceu de US\$ 4 bilhões, em 1991, para US\$ 20 bilhões, em 1997, e a participação da região no comércio global saltou de US\$ 83,3 bilhões, em 1993, para US\$ 141,2 bilhões, em 1997 – e estes seriam resultados muito satisfatórios –, não fosse o fato de significarem a mudança de um superávit de 4,7% para um déficit de 16,5%!

Para os trabalhadores, o déficit comercial e os baixos índices de crescimento econômico se traduzem no aumento do desemprego na América Latina, de 1990 para 1999, segundo cálculos da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 5,7% para 9,2%, em média. Também segundo a mesma fonte, entre 1986 e 1996, de cada 100 novos postos de trabalho criados, 80 residiam no setor informal, fazendo com que a média latino-americana de informalidade alcançasse 57,8% em 1998.

No Brasil, graças ao rebaixamento das tarifas externas de 44% para 14%, em média, e à introdução de novas tecnologias e métodos de trabalho, extinguiu-se um terço dos postos de trabalho na indústria (cerca de dois milhões de empregos regulares), entre 1990 e 1994. E, no Mercosul, a soma de desempregados e trabalhadores precários atinge dois terços da População Economicamente Ativa (PEA).

O trabalho infantil constitui outra prática grave, envolvendo, na América Latina, em torno de 13,8 milhões de crianças, com até 14 anos de idade. Muitas trabalham em setores de exportação, como frutas, açúcar, café, minérios, calçados, vestuário etc.

A instalação de "Zonas Francas de Exportação" e as chamadas "maquilas" também representam fenômenos que se expandiram notadamente durante a primeira onda de abertura, na América Central e Caribe.

As "maquilas" são empresas sem nenhuma qualificação tecnológica especial, que montam peças de vestuário, equipamentos eletrônicos, entre outros. Às vezes, limitam-se a embalar produtos ou colar etiquetas, situando-se em determinadas áreas dos países daquela região, onde gozam de isenções fiscais e lhes é permitido desrespeitar a legislação trabalhista e ambiental. Empregam principalmente mulheres, pagando salários de US\$ 0,5 a US\$ 1 por hora, para jornadas de seis dias por semana, que podem atingir até 14 horas diárias.

Aqui na América Latina, o principal mercado das "maquilas" é o norte-americano, o que explica a sua localização geográfica, instalando-se principalmente no México, em função do NAFTA. Inclusive muitas empresas americanas montaram fábricas nesse país, para usufruir do baixo custo da mão-de-obra e da isenção de tarifas alfandegárias, para depois

poder revender nos Estados Unidos. Recentemente, foi aprovada uma lei no Paraguai, permitindo a instalação de Zonas Francas de Exportação em todo seu território, visando ao mercado do Cone Sul.

O livre comércio não afeta apenas os trabalhadores dos países menos desenvolvidos. O Canada and United States Free Trade Agreement (CUSFTA), que existiu entre Estados Unidos e Canadá, antes do NAFTA, provocou uma queda de 10% nos empregos canadenses, aumentou a produtividade em 7,2% e reduziu os salários em 0,5%, entre 1992 e 1995, segundo estudos da Canadian Labor Congress (CLC), central sindical canadense.

A AFL-CIO, central sindical norte-americana, avalia que até 1996, 420 mil postos de trabalho foram perdidos, em função do NAFTA. Os trabalhadores que os ocupavam, passaram a receber, em seus novos empregos, em média US\$ 4.400 a menos, anualmente. A constante ameaça de transferência de empregos, principalmente para o México, passou a ser um fator de pressão para o rebaixamento das condições de trabalho.

#### 4 CONCLUSÃO

O comércio sem regulamentos e, portanto, "livre" não interessa aos países menos desenvolvidos e nem aos trabalhadores e, por isto, a construção de uma estratégia frente ao "livre comércio" constitui parte essencial da agenda do movimento sindical do continente americano, tendo como foros principais as instâncias da Organização Regional Interamericana de Trabalhadores (ORIT).

Nós defendemos o comércio regulamentado e conjugado a políticas nacionais de desenvolvimento sustentável e com justa distribuição da renda, de modo a contribuir para a superação das desigualdades regionais.

Esta estratégia apóia-se em quatro eixos:

a) A apresentação de alternativas, visando a regular as relações econômicas e comerciais, assegurar a dimensão social da integração e comércio e incorporar as resoluções das Conferências da Organização das Nações Unidas (ONU), relativas ao desenvolvimento humano, bem como as Normas Básicas da OIT, a Declaração Universal de Direitos Humanos, e os tratados regionais, como o Protocolo de San Salvador. Afinal de contas, todos foram assinados pelos mesmos países que vêm firmando os atuais acordos comerciais;

b) A proposição de uma política de alianças frente ao livre comércio e à integração econômica, que possa unir todos os que são afetados pelos acordos: trabalhadores, grupos étnicos, pequenos proprietários, grupos sociais diversos, organizações não-governamentais (ONGs), consumidores etc.;

c) A geração e ocupação dos espaços comunitários e/ou institucionais, que possam se transformar em foros de negociação e interferência nos acordos e tratados, ainda que para rejeitá-los. Eles também apresentam o objetivo de democratização dos processos, envolvendo outros poderes instituídos na tomada de decisões, que estão, hoje, restritos aos poderes executivos dos governos;

d) A mobilização dos atores sociais, que sempre foi fundamental para assegurar direitos e promover mudanças; e, na globalização, ela continua o sendo, e talvez mais do que nunca; por isto, é necessário combinar o conteúdo das análises, com as demandas do cidadão comum.

A história mostra que é possível interferir. A mobilização e o *lobby*, promovidos pela AFL-CIO e outras organizações sociais norte-americanas, já impediram, por duas vezes, a aprovação do mecanismo de *fast track* (via rápida), no Congresso daquele país. Tal mecanismo é necessário ao Executivo dos Estados Unidos para negociar acordos comerciais internacionais, sem que os mesmos sejam modificados posteriormente pelo Congresso, que teria apenas o poder de aprová-los ou rejeitá-los na totalidade.

Com a não aprovação daquele instrumento pelo Congresso norte-americano, qualquer país tem dificuldade em negociar um acordo com os Estados Unidos, pois ele poderia ser modificado posteriormente. Este é exatamente o argumento dos que têm reservas em relação a ALCA, para condicionar a evolução do acordo à aprovação do *fast track*. E, dentre estes, aparentemente encontra-se o Brasil, que impôs restrições durante as negociações iniciais, levantou dúvidas posteriormente, mas acabou por aceitar a estrutura e a agenda das atuais negociações.

Portanto, impedir a continuidade de um processo como esse está nas mãos da sociedade, e o tempo urge, pois o cronograma aprovado pressupõe o início de sua vigência, dentro de cinco anos.

## Terceira Revolução Industrial e desemprego tecnológico\*

Sedi Hirano\*\*

Inicialmente agradeço ao DIEESE, ao CESIT/UNICAMP, ao CNPq e às demais instituições organizadoras deste evento sobre “Emprego e desenvolvimento tecnológico no Mercosul” pelo convite para participar como debatedor. Comentar textos construídos por perspectivas teóricas, metodológicas e empíricas diversas requer a elaboração de uma matriz de argumentação centrada no modelo de desenvolvimento indissolivelmente articulado com a revolução tecnológica. Dentro dele, é possível colocar algumas indagações sobre os ensaios apresentados pelos expositores Armando Di Filippo (CEPAL, Chile), Mario Tiberi (Universit  Di Roma “La Sapienza”, Itália), Al Rainnie (University of Hertfordshire, Inglaterra), Ravi Na doo (NALEDI/COSATU, África do Sul) e Kjeld Jakobsen (CUT, Brasil)<sup>1</sup>. A partir daí, são levantados problemas e questões que, do nosso ponto de vista, não são apenas da Europa, da América Latina e da África do Sul, mas do próprio capitalismo mundial.

Em nosso entendimento, os estudos apresentados têm como temática central o desenvolvimento do capitalismo mundial, que se inicia com a **Primeira Revolu o Tecnológica**, ancorado na Revolu o Industrial do **Capitalismo da Pax Britânica**, e perdura até as primeiras décadas do presente século, passando pela Segunda Revolu o Industrial, e colocando no cenário mundial o **Capitalismo da Pax Americana**, simbolizado pelo fordismo, até chegar   etapa contempor nea da **Terceira Revolu o**

\* Este texto sintetiza a interven o proferida pelo autor, como debatedor.

\*\* Doutor e livre-docente em Sociologia pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH/USP), professor do Departamento de Sociologia da mesma universidade e ex-professor titular da Faculdade de Estudos Internacionais de Cultura da Universidade de Tenri/Nara/Japão.

1. Ver, neste volume, os artigos dos quatro autores citados.

**Científico-Tecnológica.** Esta Revolução faz-se através dos microprocessadores e da microeletrônica (semicondutores), inaugurando, a partir dos anos 70, a transformação do paradigma científico-tecnológico, e que alteram o desenho das plantas industriais e a qualidade da informação **em nível mundial.**

O padrão precedente, inaugurado pela Segunda Revolução Industrial, centrado na tecnologia eletromecânica, foi radicalmente transformado pela miniaturização efetivada pela difusão de novos dispositivos micro-econômicos centrados na microeletrônica, tornando as informações econômicas instantâneas globalmente. Tais avanços no campo da produção humana são movidos e propelidos mais pelo capital científico-intelectual do que pelo uso do capital energético alimentado pela utilização intensiva de matérias-primas de origem natural. A base científica da microeletrônica é a informação e o conhecimento técnico-científico, que produzem impactos sócio-econômicos relevantes no cenário mundial contemporâneo.

Os impactos produzidos pela mudança tecnológica recente impõem:

a) Uma modalidade nova de organização da produção, dando-lhe maior variedade, velocidade e alternativas de opções na mudança de desenhos industriais, que propõe/coloca um novo conceito de produção;

b) Um conceito de produção poupadora de matérias-primas e de energia elétrica, consolidando a demanda crescente da engenharia de novos materiais na produção industrial, que tem como resultado a racionalização de insumos;

c) A transformação da organização do trabalho, com a incorporação de um novo conceito de qualificação de força de trabalho que reflete no padrão básico de consumo determinado pela substituição de bens industriais por serviços que requerem uso intensivo da mão-de-obra;

d) Novas simbioses de articulação entre produção, infra-estrutura e superestrutura, que impregnam com múltiplos significados as relações, as combinações e as dimensões entre os setores primário, secundário e terciário, sem segmentá-los;

e) A criação e a elaboração de novos produtos visando transformar os processos tradicionais em modernas biotecnologias, tecnologias bio-ambientais, microorgânicas e molecular complexas que formam o código genético dos seres vivos, proporcionando novos meios econômicos em benefício da saúde, da produção e do armazenamento de alimentos, da preservação dos mananciais energéticos, do meio ambiente, da bio-diversidade e do novo conceito de qualidade de vida;

f) Uma nova configuração da sociedade informatizada, que transforma concepções de trabalho e estilo de vida, impondo novos padrões culturais e alimentares e novos padrões e valores em relação ao trabalho e ao lazer;

g) A retroalimentação do ritmo de mudança provocada pela transformação tecnológica que repercute em todos os sistemas tecnológicos, que acabam por intensificar a competição entre produtos e processos, adensando a competição tecnológica e aumentando a qualidade e a produtividade do sistema econômico; e

h) A consideração do impacto da inovação tecnológica como um fenômeno global que tem como núcleo básico as tecnologias da informação e do conhecimento, as quais repercutem em todas as atividades produtivas, sociais, econômicas e culturais da vida humana (Choi, 1992, p. 126-127; Furtado, 1993, p. 3-10; Rohatyn, 1992, p. 23-24; Azambuja, Candotti e Becker, 1992, p. 35-53; Suzuki, 1994, p. 210-244).

A nova ordem econômica-tecnológica mundial construída pelo capitalismo da Terceira Revolução Industrial apresenta as seguintes configurações, que são estruturais:

a) O nível de emprego desvincula-se do desenvolvimento da atividade industrial;

b) Há uma descontinuidade abissal entre o crescimento das economias centrais em relação às economias periféricas, isto é, entre as economias dos países do Norte e do Sul do Equador, revelada por uma produtividade industrial que nas primeiras é microconsumidora de matérias-primas e macroconsumidora de conhecimento tecnológico e, nas últimas, alimentada pelo macroconsumo de matérias-primas e pelo microconsumo de ciência e tecnologia, resultando na baixa produtividade e competitividade no mercado externo;

c) Esta condição provoca uma queda enorme na demanda de produtos primários, acarretando queda nos seus preços, que atinge drasticamente os países do Terceiro Mundo, especialmente a América Latina e de uma forma abismal os países africanos e também os países asiáticos, com a exclusão de alguns poucos;

d) A circulação financeira é paralela à economia real, transformando-se em esfera quase autônoma, sendo constantemente propulsa por uma multiplicidade de transações financeiras, movimento de capitais, taxas de juros e correntes de créditos tomados da economia real do sistema produtivo; e

e) As formulações teóricas e o conhecimento da realidade econômico-financeira se divorciam cada vez mais em relação ao pensamento neoclássico que tem por base o comércio de bens e serviços como mola propulsora do movimento internacional de capitais, ocorrendo o mesmo no modelo keynesiano, que vincula estreitamente a economia financeira à economia real (Choi, 1992, p. 127-128; Jaguaribe, 1992, p. 7-9; Huntington, 1992, p. 26-28).



Os dois quadros típico-ideais acima delineiam, esquematicamente, dois tipos de sociedades tecno-industriais: as que utilizam intensivamente energia eletromecânica, matérias-primas e trabalhadores de diversificadas qualificações e as que empregam sistemas e circuitos microeletrônicos de tecnologia de ponta, trabalhadores portadores de elevado capital tecnológico-científico e robôs informatizados, os quais potenciam a produtividade. Estes dois sistemas produtivos demarcam duas temporalidades históricas e especialmente diferenciadas: a que pertence à Segunda Revolução Industrial e a que inaugura a nova era tecnológica da Terceira Revolução Industrial.

Esses dois sistemas representam modelos tecnológicos diferenciados, apontando, no panorama econômico mundial, duas modalidades de desenvolvimento capitalista que resultam na formação de estruturas sociais igualmente diversificadas. Num pólo, temos o capitalismo organizado em bases comunitárias de orientação coletiva e, portanto, grupal, onde o indivíduo não tem nenhum papel ou função. Noutro, temos o capitalismo segmentado de orientação individualista, consumista e imediatista. É no pólo do capitalismo organizado de cunho **comunitário** que se desenvolve uma parte substantiva das tecnologias de ponta, baseadas na microeletrônica e nos microprocessadores de alta definição tecnológica, simbolizados pelo modelo japonês de industrialização e modernização. No outro pólo, se situa a economia americana baseada numa industrialização que sofreu um crescente processo de obsolescência tecnológica nos anos 80, por ter tido naqueles anos um domínio precário da microeletrônica e, portanto, na produção de *chips*, que foi praticamente monopolizada pelo Japão e pela Coreia (Suzuki, 1994, p. 239-244; Fiori, 1995, p. 203-211; Ishihara, 1991, p. 19-27). Na década de 90, os Estados Unidos retomaram a liderança do processo de desenvolvimento econômico, revitalizando todas as esferas da produção e da circulação capitalista mundial.

Os sintomas da decadência americana, nos anos 80, estão na perda da posição confortável que os Estados Unidos tinham na divisão do bolo econômico mundial, refletida na queda de sua participação no Produto Interno Bruto (PIB) mundial de 36% para 23%, já no final da década. No entanto, no mesmo período, a participação do Japão no PIB mundial subiu de 6% para 14%. Entre os anos de 1992 e 1993, os Estados Unidos melhoraram a sua participação, passando de 25,7% para 26,1%, demonstrando um processo de recuperação de sua economia no governo Clinton. Nos mesmos anos, a posição relativa do Japão no produto mundial aumentou de 15,6% para 17,5%. A União Européia demonstrou sinais de recessão e a sua participação no PIB mundial decresceu de 29,1% para 26,9%. Os detalhes estão na tabela seguinte, construída a partir dos dados do *Japan Almanac* (1996):

**TABELA**  
**PIB mundial e de continentes, blocos e países selecionados,**  
**1992-93**

	1992		1993	
	Valores	%	Valores	%
U.S.A.	6.040	25,7	6.260	26,1
Canadá	564	2,4	546	2,3
Japão	3.670	15,6	4.210	17,6
<u>União Européia</u>	<u>6.850</u>	<u>29,1</u>	<u>6.450</u>	<u>26,9</u>
<u>Europa Ocidental</u>	<u>7.880</u>	<u>33,5</u>	<u>7.415</u>	<u>30,9</u>
– Alemanha	1.790	7,6	1.911	8,0
– França	1.320	5,6	1.250	5,2
– Itália	1.223	5,2	991	4,1
– Reino Unido (Inglaterra)	1.043	4,4	941	3,9
<u>Europa Oriental</u>	<u>259</u>	<u>1,1</u>	<u>291</u>	<u>1,2</u>
<u>Antiga URSS</u>	<u>607</u>	<u>2,6</u>	<u>567</u>	<u>2,4</u>
<u>Ásia (sem o Japão)</u>	<u>1.857</u>	<u>7,9</u>	<u>2.080</u>	<u>8,7</u>
– China	437	1,9	546	2,3
– Coreia do Sul	297	1,3	333	1,4
<u>América Latina</u>	<u>1.225</u>	<u>5,2</u>	<u>1.400</u>	<u>5,8</u>
<u>Oriente Médio</u>	<u>820</u>	<u>3,5</u>	<u>581</u>	<u>2,4</u>
<u>Oceania</u>	<u>338</u>	<u>1,4</u>	<u>333</u>	<u>1,4</u>
<u>África</u>	<u>275</u>	<u>1,2</u>	<u>304</u>	<u>1,3</u>
<b>PIB Mundial</b>	<b>23.535</b>	<b>100,0</b>	<b>23.987</b>	<b>100,0</b>

Fonte: *Japan Almanac 1995 and 1996*, p. 72.

Os indicadores econômicos medidos grosseiramente pelo PIB, revelam que as riquezas são produzidas e distribuídas desigualmente entre continentes, regiões, blocos e países, hierarquizando espaços geo-econômicos e, portanto, os mercados mundiais. Entre os países do Norte e os do Sul do Trópico de Câncer<sup>2</sup>, entre Oriente e Ocidente, e dentro de cada um deles ocorrem novas subdivisões regionais. Vejamos:

a) Considerando a riqueza mundial medida pelo PIB de 1992, estimado em US\$ 23.535 bilhões, observa-se que 81% localiza-se ao Norte do Trópico de Câncer (US\$ 19.035 bilhões), e os restantes 19% (US\$ 4.500 bilhões), ao Sul. Em 1993, a mesma relação percentual é de 80,4% e 19,6%, respectivamente (entre os países do Norte, foram incluídos Estados Unidos, Canadá, Europa Ocidental, Europa Oriental, Rússia e Japão).

2. Em vez de adotar a "Linha do Equador" para separar os países do Norte em relação aos do Sul, recorremos ao Trópico de Câncer como divisor, para não cortar a América Latina e a África em duas partes.

b) Entre o Oriente e o Ocidente, tendo por base os anos de 1992 e 1993, observa-se que a participação do Oriente atinge mais de um terço do PIB mundial, passando de 32,1% para 33,6%, nos dois anos (no lado Oriental estão incluídos o Japão e a Ásia, mais a Europa Oriental, a Rússia, o Oriente Médio e Oceania).

c) Os sete países mais ricos (Estados Unidos, Japão, Alemanha, França, Itália, Reino Unido/Inglaterra e Canadá) detinham, em 1992, somente 12,2% da população mundial (estimada em 5.480 bilhões), isto é, 660 milhões de habitantes e concentravam dois terços da riqueza mundial (66,6%, ou seja, US\$ 15.654 bilhões), resultando em uma renda *per capita* de US\$ 23.718,18. Em 1993, sua participação no PIB mundial aumentou para 67,2%, correspondente a US\$ 16.109 bilhões.

d) Os demais países não pertencentes ao Grupo dos Sete (G-7), totalizavam 87,8% da população mundial (4.820 bilhões de habitantes) e produzem apenas um terço da riqueza (33,4%, o equivalente a US\$ 7.820 bilhões), o que corresponde a uma renda *per capita* de apenas US\$ 1.633,20.

Há uma enorme desigualdade entre os países do Norte e os do Sul por razões geo-econômicas: concentram-se nos segundos apenas 24% da população e 19% da riqueza do mundo. Os mercados geo-econômicos mais promissores estão no Norte, onde se concentra 76% da população mundial (4.180 bilhões de pessoas, com uma renda *per capita* de US\$ 4.500, cerca de US\$ 1 mil acima do Sul, aproximadamente US\$ 3.500).

Entre o Oriente e o Ocidente, a relação entre a riqueza e a população se inverte, concentrando-se, no primeiro, 64% da população mundial (3.500 milhões de habitantes) e somente 34% do PIB global (US\$ 8.100 bilhões), e, no último, 66% da riqueza mundial produzida (US\$ 15.925 bilhões) e apenas 36% da população mundial (1.980 milhões de habitantes). Conseqüentemente, é no Oriente que está o grande mercado potencial futuro da humanidade do terceiro milênio. Está também ali, apesar da crise econômico-financeira de 1998, um dos modelos mais dinâmico e avançado capitalismo científico-tecnológico do globo terrestre: o capitalismo "comunitário" japonês, que continua sendo o maior exportador de produtos manufaturados do mundo.

Entende Lester Thurrow (*apud* Fiori 1995) que há, entre ambos, fatores e resistências de ordem cultural e ideológica. Para ele,

"a cultura empresarial norte-americana, ao contrário da japonesa, coloca em primeiro lugar os acionistas, em segundo lugar os clientes, e em terceiro lugar os assalariados, mostrando total incapacidade de assimilar estratégias de cooperação entre empresas, entre os setores público e privado e entre o capital e o trabalho. Uma combinação perversa do individualismo consumista e imediatista com um antiestatismo primário".

Para este autor, só haveria uma saída para solucionar a crise americana:

"uma verdadeira revolução cultural que leve à substituição do *capitalismo selvagem* anglo-saxão por uma variante da experiência asiática que (...) chama de *capitalismo comunitário*"<sup>3</sup>.

Vários outros especialistas, tais como Reich (*apud* Fiori, 1995)<sup>4</sup>, Ministro do Trabalho dos Estados Unidos, defendem uma atuação decidida do Estado visando atrair para aquele país "os investimentos multinacionais em setores com alto valor agregado". Um outro assessor de Clinton, o banqueiro Felix Rohatyn (1992), declara explicitamente que "o Estado deve estimular ativamente o crescimento econômico", devendo ele manifestar "a vontade política... de se engajar no longo prazo"<sup>5</sup>. Juntamente com estes especialistas, Tyson (*apud* Fiori, 1995) é partidário de um "ativismo prudente" do Estado,

"na implementação de uma política industrial ativa e voltada para a promoção dos *setores estratégicos*, em geral, os de maior valor agregado, uma vez que, para eles, o mercado por si só não dá conta dos recursos necessários ao crescimento de longo prazo"<sup>6</sup>.

Todos estes *experts* ocupam cargos importantíssimos no atual Governo Clinton e, no entendimento deles, os Estados Unidos "**só superarão a sua crise ou propensão ao declínio se o seu Estado for um sócio inteligente e imaginativo do desenvolvimento tecnológico, econômico e social. E, nesta direção, deve inspirar-se na experiência do Japão graças a um Estado forte (...) baseado numa coordenação estratégica entre sua burocracia pública e seu capital privado (...), e numa relação de colaboração e proteção entre o capital e o trabalho**" (Fiori, 1995, p. 209).

**Segundo a análise dos especialistas norte-americanos, a renovação tecnológica baseada numa industrialização altamente competitiva só se tornará completamente viável quando implementada por uma política de Estado.** Esta argumentação dos principais assessores do governo Clinton dá ao Estado um papel estratégico na formulação de um modelo de desenvolvimento econômico, onde o capital

3. THURROW, L. *Head to head: the coming economic battle between Japan, Europe and America*. New York : William Morrow, 1992, *apud* Fiori, 1995.
4. REICH, R. *The work of nations*. New York : Vintage Books, 1992, *apud* Fiori, 1995.
5. ROHATYN, F. What government should do. *New York Review of Books*, June, 25<sup>th</sup>, 1992, *apud* Fiori, 1995.
6. TYSON, L. *Who is bashing whom? Trade conflict in high-technology industries*. Washington, D.C. : Institute for International Economics, 1992, *apud* Fiori, 1995.

e o trabalho atuem de uma forma comunitária, visando interesses coletivos e solidários entre eles. Nesta perspectiva, o trabalhador e o trabalho têm uma função tecnologicamente orientada na estrutura produtiva, onde o capital deixa de visar primariamente o interesse do acionista, centrando-se decisivamente no cliente. Conseqüentemente, ocorre a assunção do trabalhador no código qualitativo do produto, a ser elaborado pela indústria como uma comunidade de produtores associados entre capital e trabalho —, formando, então, uma família industrial solidária na consecução de interesses comuns. Isso possibilita a produção de mercadorias altamente competitivas, através da utilização de uma tecnologia de ponta.

Desenhado este quadro teórico-analítico sobre o modelo de desenvolvimento tecno-científico determinado pela Terceira Revolução Industrial, dirigiria algumas questões básicas para os especialistas que fizeram suas exposições.

O professor Armando Di Filippo, do Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES/CEPAL/ONU), ao analisar a relação emprego e processo de inovação tecnológica, afirmou que as empresas transnacionais, embora sejam densamente inovadoras do ponto de vista tecnológico, não criam postos de trabalho em quantidade necessária para suprir as demandas básicas dos países emergentes, nem dos países do Primeiro Mundo (Di Filippo e Franco, 1998). Isto ocorre, conforme abordamos teoricamente, porque a produção industrial induzida pelo avanço tecnológico não é mais, como nos modelos da Primeira e da Segunda Revolução Industrial, um sistema de produção multiplicador de empregos ou de postos de trabalho. Conseqüentemente, o nível de emprego se desvincula da atividade industrial, migrando para o setor terciário, que praticamente monopoliza mais de dois terços de empregos gerados pelo crescimento dos setores de serviços e do mercado comercial-financeiro. Por outro lado, conforme mostramos, há uma descontinuidade abissal entre o crescimento das economias centrais em relação ao das economias periféricas. Os países do G-7 produzem, aproximadamente, 66,7% do PIB mundial, tendo apenas 12,2% da população mundial; enquanto os demais países produzem apenas um terço do PIB mundial e congregam 87,8% da população do globo terrestre. Conseqüentemente, a pobreza e a exclusão se concentram mais nestes últimos países do que nos primeiros sete países, resultando, desse modo, em assimetrias indesejáveis e inaceitáveis, as quais são produtos do modelo de desenvolvimento capitalista tecno-científico vigente. Esta condição é estruturalmente produzida. Os países emergentes estão, em sua maioria, situados no Sul do Equador do ponto de vista industrial, produzem dentro dos padrões tecnológicos da Segunda Revolução Industrial: eles são macroconsumidores de energia e microconsumidores de tecnologia de ponta. Enquanto que os países

altamente industrializados localizam-se no Norte do Equador, são macroconsumidores de tecnologia de altíssimo valor agregado e microconsumidores de matérias-primas. Estas se tornaram relativamente obsoletas e os seus preços caíram drasticamente, afetando os países produtores de matérias-primas. Em vista disso, a colocação de Armando Di Filippo, de que nestes países a ênfase deve ser dada às pequenas, médias e microempresas, que utilizam pouca tecnologia, sendo eles, por causa disso, os grandes produtores de empregos, é uma tese extremamente discutível. Esta colocação condena a América Latina a não ser competitiva do ponto de vista da renovação tecnológica, optando por um processo de desenvolvimento centrado na micro, pequena e média empresas, todas elas portadoras de capital de baixo valor agregado. Por outro lado, segundo Armando Di Filippo, os setores de serviços poderiam, através dos **shopping centers**, desenvolver um comércio de alimentação rápida em conjunto com outros serviços de empresas multinacionais que se instalariam no Brasil e na América Latina, criando, desse modo, postos de trabalho. Ainda mais, a exposição de Di Filippo chega à conclusão de que aqueles que têm baixa qualificação estão praticamente excluídos do mercado de trabalho, e, portanto, dos mercados regionalizados. O que indica que as perspectivas de inserção no mercado de trabalho são monopólios daqueles que têm qualificação acima da média, notadamente dos profissionais de nível superior. Diante deste quadro analítico, perguntamos: afinal de contas, a América Latina tem caminhos para tornar-se um continente desenvolvido, com um nível de emprego satisfatório? E os caminhos que a América Latina tem são os da economia globalizada ou de uma economia regional própria dela mesma? Ou seja, continuar assimétrica e desigual como tem sido no passado e no presente?

Em relação ao professor Mario Tiberi (1998), como vivo na América Latina, e, portanto me coloco fora da Europa, a minha visão do capitalismo da Pax Britânica é a do processo de internacionalização do capital, da fase imperialista do capitalismo britânico-europeu, que transformou a América Latina em um continente exportador de matérias-primas. Esta condição estrutural do desenvolvimento capitalista produziu, não um benefício geral, mas enormes e brutais assimetrias em termos de desigualdades sociais. E, ao mesmo tempo, não produziu um processo de modernização que gerasse a produção de insumos básicos que resultassem em produção de novas tecnologias. Cremos que houve na América Latina, em alguns momentos de sua história, com a exportação de matérias-primas, uma acumulação de capital social que dotou os Estados com a potencialidade de poderem empreender políticas públicas e políticas de investimento tecnológico que resultariam em uma América Latina mais competitiva, mais democrática, mais igual, mais justa e mais humana. O populismo, em

parte, revela esta alternativa histórica. O Estado Populista poderia ter sido no passado uma alternativa de desenvolvimento social e tecnológico sustentável.

Com a exposição de Al Rainnie (1998), me convenci que a desigualdade é uma característica do capitalismo da **Pax Britânica**, onde a Inglaterra tornava-se rica exportando produtos manufaturados, e a Irlanda, pobre, exportando homens e religião protestante para a América. O capitalismo da *Pax Britânica* do século XIX exportou para os Estados Unidos 4 milhões de irlandeses. Naquele século, a população da Irlanda reduziu-se de 8 milhões para 4 milhões. Mais ainda, no período do capitalismo da *Pax Britânica* e do desenvolvimento do capitalismo na Europa, os países europeus exportaram, aproximadamente, 50 milhões de imigrantes para os países do Novo Mundo. O que indica que as raízes das profundas assimetrias já estavam presentes no próprio modelo de desenvolvimento do capitalismo europeu do século XIX e dos primórdios deste século. Na Europa destes tempos, as populações anglo-saxônicas-germânicas e as da cultura latina não tinham muitas alternativas para a produção de suas próprias sobrevivências, sendo obrigadas, por condições e circunstâncias extremamente negativas do ponto de vista econômico, social e religioso, a emigrar para o Novo Mundo a fim de tentar uma nova alternativa de vida. Atualmente, dentro do quadro econômico-social do capitalismo contemporâneo europeu os dados sobre o PIB demonstram que existem regiões extremamente ricas e extremamente pobres, conforme os dados produzidos por repartições públicas francesas. Eles permitem reforçar a "teoria da banana de ouro" (*golden banana theory*):

a) as regiões extremamente ricas são formadas pela Grande Paris, Lombardia, Londres, N. Reno-Westphalia, Hesse, Bavária, Lazio, Dinamarca, Catalunha e Rhone-Alpes;

b) as regiões extremamente pobres são constituídas pela Ahvenanmaa (Finlândia), Voreio Algaio (Grécia), Ionia Nísia (Grécia), Ipeiros (Grécia), Vallee d'Aoste (Itália), Dyтики Makedonia (Grécia), Notio Aigio (Grécia), Burgenland (Austria), Flevoland (Holanda), Córsega (França).

A região mais pobre da Europa comparada com a mais rica – a Ahvenanmaa-Aaland da Finlândia em relação à Grande Paris –, é 605 vezes mais pobre, usando como unidade de medida os francos franceses.

E a Grande Paris é 85 vezes mais rica do que a Córsega. As diferenças são, portanto, colossais. Segundo os estudos realizados, estas diferenças persistem há mais de uma década. Por conseguinte, as riquezas também estão concentradas em algumas regiões altamente industrializadas e nos grandes centros econômico-financeiros, os quais aglutinam também a força de trabalho que se desloca da Europa pobre e dos países

pobres da periferia do capitalismo. Esta situação econômico-social alimenta movimentos racistas, segregacionistas e nazistas, produzindo a formação de partidos políticos de direita, tanto na Europa, quanto nos Estados Unidos. Neles, os dados indicam que a população que está na linha de pobreza chega a ser de 12% a 15%. Portanto, a miséria e a pobreza são características estruturais do capitalismo mundial contemporâneo. É um sistema de produção e circulação incapaz de produzir igualdade, que para nutrir-se necessita da democracia como ideologia, como utopia da igualdade e da justiça social.

O relato de Ravi Naidoo (1998), demonstra que o capital é essencial para o desenvolvimento auto-sustentado. Afirma que sem capital não haverá desenvolvimento capitalista. Assim sendo, para que este capital oriente a sua direção para a África do Sul é necessário criar condições para que a reprodução capitalista seja, do ponto do lucro, muito compensadora. Mas, do ponto de vista da África, segundo Naidoo, deve-se tomar cuidado para que esse capitalismo seja social e não predador, seja democrático e não autoritário, e que produza igualdade e não assimetrias econômico-sociais. No nosso entendimento, todo capitalismo é, em maior ou menor grau, predatório, autoritário, e só realiza a acumulação capitalista através da super-exploração dos recursos naturais e da força de trabalho. Não há nenhuma possibilidade de que as empresas transnacionais realizem a gestão democrática, em benefício geral da população. Onde mais da metade da riqueza mundial é controlada pelas empresas transnacionais, não há espaço para justiça social e igualdade. O espaço do domínio do capital é, por sua essência, assimétrico e autoritário. Por conseguinte, que tipo de capitalismo produziria, na África, igualdade social e econômica? De que forma ele deixaria de acumular exclusão? De que forma ele não expandiria uma elite privilegiada? Uma maioria excluída seria evitada de que maneira? No nosso entendimento, o capital, o lucro e a tecnologia são monopólios de uma minoria restrita.

Finalmente, em relação à fala de Kjeld Jakobsen (1998), gostaria de pedir-lhe uma reflexão sobre uma modalidade de desenvolvimento capitalista que não produzisse tantas exclusões. Ou seja, que analisasse um outro capitalismo que tivesse uma matriz sistêmica estruturante, que socializasse riquezas e socializasse os carecimentos e os resultados da produção. Será possível produzir um capitalismo mais social e mais justo? Ou seja, o caminho não estaria no capitalismo da **Pax Britânica**, **Pax Americana** e **Pax Pacífica**, mas numa quarta via. Cremos que é possível pensar numa outra via e que o futuro da América Latina e África enquanto um vir-a-ser capitalista não seja este capitalismo que produz uma profunda e tremenda desigualdade social, cultural, econômica e tecnológica. Muito obrigado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AZAMBUJA, Marcos, CANDOTTI, Ennio, BECKER, Bertha. ECO 92: primeira avaliação da Conferência. *Política Externa*, v. 1, n. 2, set./out. 1992.
- CHOI, Dae Won. *O pensamento econômico latino-americano na época da globalização*. São Paulo : FFLCH/USP, 1992. (Tese de doutorado).
- DI FILIPPO, Armando, FRANCO, Rolando. *Procesos de integración regional en Europa y América: empleo y relaciones de trabajo*. Apresentado no Seminário Internacional Emprego e Desenvolvimento Tecnológico no Mercosul, promoção DIEESE/CNPq, Florianópolis, set. 1998.
- FIORI, José Luis. *Em busca do dissenso perdido. Ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro : Insight, 1995.
- FURTADO, Celso. Globalização das estruturas econômicas. *Política Externa*, v. 1, n. 4, mar./abr./maio 1993.
- ISHIHARA, Shintaro. *O Japão que sabe dizer não*. São Paulo : Siciliano, 1991.
- JAGUARIBE, Hélio, HUNTINGTON, Samuel, NOGUEIRA FILHO, Paulo, BRZEZINSKI, Zbigniew. A nova ordem internacional. *Política Externa*, v. 1, n.1, jun. 1992.
- JAKOBSEN, Kjeld. ALCA: um acordo inaceitável. Apresentado no Seminário Internacional Emprego e Desenvolvimento Tecnológico no Mercosul, promoção DIEESE/CNPq, Florianópolis, set. 1998.
- JAPAN ALMANAC 1995 and 1996, Asahi Shimbun. Japan : Asahi Publishing Company, 1996.
- NAIDOO, Ravi. *Neo-liberal globalisation, and its impact on employment and technological development: developing a labour movement response*. Apresentado no Seminário Internacional Emprego e Desenvolvimento Tecnológico no Mercosul, promoção DIEESE/CNPq, Florianópolis, set. 1998.
- RAINNIE, Al. *Workers, globalisation and triadisation: the case of European Union*. Apresentado no Seminário Internacional Emprego e Desenvolvimento Tecnológico no Mercosul, promoção DIEESE/CNPq, Florianópolis, set. 1998.
- ROHATYN, Felix. Estados Unidos: uma nova economia? *Política Externa*, vol. 1, n. 2, set./out.1992.
- SUZUKI, Tessa Morris. *The technological transformation of Japan: from the 17<sup>th</sup> to the 21<sup>st</sup> century*. New York : Cambridge University Press, 1994.
- TIBERI, Mario. *Caratteristiche vecchie e nuove dei processi di internazionalizzazioni. Il caso dell'Unione Europea*. Apresentado no Seminário Internacional Emprego e Desenvolvimento Tecnológico no Mercosul, promoção DIEESE/CNPq, Florianópolis, set. 1998.

## PARTE III

### Mercosul e a questão do (des)emprego



# Mercosul e a questão do desemprego no meio rural

Valter Bianchini\*

Arnoldo Anacleto Campos\*\*

## 1 O ADVENTO DO MERCOSUL

Em 1991, o processo prévio de integração bilateral entre Brasil e Argentina foi acelerado com a negociação do Tratado de Assunção, incluindo também o Uruguai e o Paraguai. Estabeleceu-se um cronograma de ações até 1994, que deveria promover uma desoneração tarifária inflexível e automática entre os quatro países, até atingir a tarifa zero, a harmonização de políticas macroeconômicas e a negociação de uma Tarifa Externa Comum (TEC) frente a outros mercados, para viabilizar a constituição de uma Zona de Livre Comércio e uma União Aduaneira, em janeiro de 1995.

Na Argentina, o governo Menén, que contava com a maioria no Congresso, promoveu rapidamente as mudanças projetadas. O plano de convertibilidade foi adotado (paridade dólar/peso), eliminando a inflação, mas agravando o problema social. Além disso, durante os dois primeiros anos do período de transição, setores do governo argentino defendiam abertamente a opção pelo North American Free Trade Agreement (NAFTA).

No Brasil, as medidas implementadas pelo então presidente Collor tinham como componentes a forte redução do papel do Estado na esfera social; a abertura comercial acelerada, visando, com isto, fomentar a modernização produtiva mediante a competição aberta no mercado internacional; e medidas de caráter recessivo, que não diminuam a inflação,

\* Engenheiro-agrônomo, doutorando em Conservação do Meio Ambiente, pela Universidade Federal do Paraná, e assessor técnico do Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais (DESER), em Curitiba, no estado do Paraná.

\*\* Economista, assessor técnico do DESER.

mas provocaram desemprego e perdas no poder aquisitivo dos salários. A abertura da economia com um forte movimento de resistência empresarial, o agravamento da crise econômica e, principalmente, a corrupção generalizada, envolvendo o Presidente e o círculo palaciano, provocaram uma forte oposição social e política, que culminou pela destituição de Collor, em 1992.

O Brasil detinha ainda o quadro tarifário mais alto do Mercosul e adotava uma política de permanente desvalorização cambial, o que lhe permitiu o crescimento de suas exportações dirigidas aos demais parceiros, em um breve espaço de tempo.

**Essa situação despertou o interesse de vários setores empresariais brasileiros pelo Mercosul, que passou a ser visto como uma alternativa à retração do mercado interno.**

Obviamente, essa situação fortalecia a decisão brasileira de constituir uma união aduaneira e o estabelecimento de um cronograma para promover um mercado comum, ou seja, uma área comercial integrada e protegida frente aos demais blocos. Essa não era a mesma posição dos demais países.

No final de 1992 e início de 1993, quando assumiu Itamar Franco, as negociações no Mercosul enfrentavam um estancamento, devido à oposição dos outros países às pretensões brasileiras. Pesavam também as diferenças entre a política de estabilização argentina e a inflacionária economia brasileira.

O Paraguai já possuía uma economia bastante aberta e praticamente nenhuma produção industrial.

No Uruguai, onde a destruição do parque industrial e a liberalização comercial e financeira haviam iniciado ainda na ditadura militar, houve nova investida liberal, a partir de 1988, com o governo Lacalle. Este também enfrentou forte oposição social e política, impedindo, naquele momento, a redução do aparato econômico do Estado e impondo uma derrota ao governo, no plebiscito da privatização das estatais, em 1993.

Desta forma, as definições quanto à TEC principiaram em um quadro difícil, tendo em vista dois fatores: a confrontação de patamares tarifários muito diferenciados e o aprofundamento de desequilíbrios comerciais setoriais, motivados pelo crescimento das exportações brasileiras.

Na metade de 1993, as negociações entre os governos do Mercosul já apontavam para uma mudança importante na pretensão inicial de harmonização das políticas produtivas.

Ao contrário do previsto inicialmente, os quatro governos decidiram promover um acordo estritamente comercial, em que o quadro tarifário obedeceu à opção pela transnacionalização do mercado. Assim, os critérios para definir a Tarifa Externa Comum (TEC) e o Critério de Origem

(CO), dois elementos centrais para a vigência da união aduaneira, obedeceram a outros interesses que foram enfocados como instrumentos de comércio e de controle de preços. Para 85% do universo de produtos, aplicou-se a tarifa externa praticada basicamente por Brasil e Argentina.

Os subgrupos de Política Industrial e de Política Agrícola foram visivelmente esvaziados e não participaram das decisões de temas fundamentais, como a definição da TEC e do CO, que são basicamente elementos de política produtiva – agrícola e industrial –, e deveriam ter sido estabelecidos segundo os diagnósticos de competitividade, que estavam sendo desenvolvidos por esses subgrupos. Nem as representações empresariais e nem as centrais sindicais tiveram acesso e participação nessas negociações, sendo que os grandes grupos empresariais tiveram peso através de outros fóruns de debates, como os Seminários Agroindustriais.

No entanto, frente à pressão e à resistência de alguns setores industriais, que não suportariam uma tarifa externa baixa, a solução encontrada foi o adiamento do problema, mediante medidas temporárias – o estabelecimento do “processo de convergência”, que abrange 15% dos produtos (máquinas, informática, petroquímica) e teria de cinco a dez anos de duração.

No caso do setor automotriz, as motivações foram outras. A principal delas foi a resistência do governo argentino, cujas queixas foram aceitas pelo governo brasileiro, para que se concluíssem os acordos comerciais. A outra fonte de resistência decorria da inadequação das propostas governamentais às estratégias das montadoras internacionais.

**Em todo esse processo, foi absolutamente desconsiderada a reivindicação sindical de estabelecimento de instrumentos e medidas, como um Fundo de Apoio à Reconversão Produtiva e a coordenação de políticas setoriais, visando garantir um maior equilíbrio entre os setores e regiões, entre os países maiores e os menores.**

Temas fundamentais, como políticas de promoção e reconversão produtiva, foram reduzidos a documentos bastante genéricos, que estabeleceram diretrizes importantes, mas não os passos e os mecanismos para a sua implementação.

Podemos afirmar que esse processo de integração deu origem a um novo processo de diferenciação dos atores sociais, de acordo com a distribuição desigual de sua capacidade de iniciativa. De um lado, estão aqueles com capacidade de iniciativa reconhecida: os representantes dos Estados-membros, os políticos e os médios e grandes empresários. Eles aparecem defendendo ou criticando os resultados do processo: são os verdadeiros sujeitos do Mercosul. Por outro lado, existe um conjunto de atores ou grupos sociais, que não tiveram sua capacidade de iniciativa legitimada – ainda que participem ou sofram os efeitos da integração – e são

reconhecidos como objetos do processo: os trabalhadores, os pequenos produtores, os pequenos empresários.

### 1.1 A superação dos conflitos no Mercosul devido ao aprofundamento da transição brasileira para o modelo neoliberal

Pode-se dizer que a desoneração tarifária do Mercosul constituiu um "guarda-chuva" para a abertura comercial brasileira: em quatro anos, as alíquotas brasileiras desceram de um patamar médio de 33% (1990) para um de 14%, em 1994, 12%, em 1996, voltando para 14%, após o início da crise financeira, em fins de 1997, o que continua até hoje, apesar de algumas flutuações. No mesmo período, o governo promoveu a adoção de medidas de desregulação econômica e industrial que, combinadas com uma política recessiva, incentivaram as indústrias a promover uma forte reestruturação produtiva. O resultado desse processo foi, em quatro anos, o aumento de produtividade – estima-se um crescimento de 26% na indústria paulista, porém, com redução de milhares de postos de trabalho.

**Segundo dados da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre 1985 e 1996, foram eliminados 5,6 milhões de empregos só na agricultura, ou seja, 32% do total da força de trabalho neste setor.**

Mesmo com uma elevação do produto industrial de 18%, no biênio 1993-94, a indústria não contribuiu, como no passado, para a geração de novos empregos. A taxa de desemprego aberto, que era de 4,3 %, em 1990, chegou a 5,5%, em julho de 1994 e, em junho de 1998, já estava em 7,9%.

Entretanto, a ampla abertura comercial brasileira e a implantação do Plano Real, em 1994 – que, assim como na Argentina, vem sustentando a estabilização dos preços através de uma política cambial de sobrevalorização do real – permitiram a superação dos conflitos entre os países do Mercosul, procedendo à finalização do cronograma comercial para implantar a Zona de Livre Comércio (ZLC), no prazo marcado.

Ao mesmo tempo, os governos optaram por realizar alterações no projeto inicial e resolveram as divergências com as seguintes medidas:

a) as reivindicações feitas pelo Paraguai e Uruguai, de adiamento da entrada em vigor da ZLC, foram resolvidas através de listas de exceção (Regime de Adequação), que permanecerão até o ano de 1999;

b) as divergências e diferenças de âmbito setoriais, que se manifestaram nas negociações da TEC, foram resolvidas com a coexistência de tarifas externas diferenciadas em alguns setores, que se harmonizarão mediante um processo de convergência, que durará de 2001 a 2006;

c) a harmonização das políticas macroeconômicas e a construção de uma estrutura institucional supra-nacional foram adiadas (de acordo com os principais aspectos do Protocolo de Ouro Preto), embora as políticas de ajuste realizadas em cada país tenham, em parte, resolvido esse objetivo.

### 1.2 A flexibilização do modelo de integração e as incertezas de seu futuro

Inicialmente, foi a crise mexicana que afetou a entrada de capital especulativo na Argentina e Brasil e alertou para o perigo do déficit comercial e da política de sobrevalorização cambial. Como consequência, Argentina e Brasil adotaram medidas unilaterais, logo no terceiro mês de vigência do Mercosul. A Argentina propôs a elevação do quadro geral de tarifas externas e elevou sua "taxa estatística interna" (aumentando os impostos de importação); o Brasil adotou as "listas móveis de exceção", elevou as tarifas de importação de alguns setores (têxteis e calçados) e estabeleceu cotas de importação para os automóveis (inclusive para os provenientes de países do Mercosul).

Tanto no caso argentino como no brasileiro, as motivações foram a sustentação dos preços, a diminuição do déficit comercial e, em relação à indústria automobilística, prevaleceu a disputa de investimentos externos. Enfim, estes eventos representaram a negação das decisões do Mercosul e a adoção de medidas transitórias unilaterais, para não mexer na âncora cambial dos planos de estabilização adotados.

Atualmente, a crise financeira que afeta todo o mundo, principalmente os países em desenvolvimento, pode colocar novos desafios ao processo de integração. As necessidades de ajustes na política macroeconômica do Brasil influenciarão diretamente a relação com os demais países do bloco. No final de 1997, uma das medidas foi a elevação de todas as tarifas externas em três pontos, aplicados de forma linear.

### 1.3 Políticas de ajustes definem intercâmbio no Mercosul

O intercâmbio comercial do Brasil com os países do Mercosul, em 1995, atingiu US\$ 12,9 bilhões, com crescimento de 256% desde a criação do acordo em 1991, que vem se processando de forma instável, dependendo das mudanças políticas e econômicas dos países.

Em 1991, o Brasil registrou déficit de US\$ 999,3 milhões, obtendo, no ano seguinte, um pequeno saldo de US\$ 40,9 milhões, valor que subiu para US\$ 1,8 bilhões, em 1993, chegando a US\$ 2 bilhões, em 1994. Mas, com a política de ajustes do Plano Real e uma política de valorização do real em relação ao dólar, e com um aumento inicial do consumo no mercado interno, o saldo começou a cair, passando para US\$ 1,3 bilhões, ainda em 1994. Em 1995, as importações cresceram e o resultado foi o déficit comercial, que totalizou US\$ 3,1 bilhões, dos quais US\$ 667 milhões com o Mercosul.

**TABELA 1**  
Balança Comercial do Brasil e dos demais países do Mercosul, 1990-97

Ano	Comércio	Argentina	Paraguai	Uruguai	Mercosul		Participação (%) A/B
					(exceto Brasil) (A)	(B)	
1990	Exportação	645	380	295	1.320	31.414	4,2
	Importação	1.399	333	587	2.315	20.661	11,2
	Saldo	-755	48	-292	-999	10.753	
1991	Exportação	1.476	496	337	2.309	31.620	7,3
	Importação	1.615	220	434	2.268	21.041	10,8
	Saldo	-138	277	-97	41	10.579	
1992	Exportação	3.040	543	514	4.097	35.793	11,4
	Importação	1.732	195	302	2.229	20.554	10,8
	Saldo	1.308	348	212	1.868	15.239	
1993	Exportação	3.659	952	776	5.387	38.555	14
	Importação	2.717	276	385	3.378	25.256	13,4
	Saldo	942	676	391	2.009	13.229	
1994	Exportação	4.136	1.053	732	5.921	43.545	13,6
	Importação	3.662	352	569	4.583	33.079	13,9
	Saldo	474	701	163	1.338	10.466	
1995	Exportação	4.041	1.301	812	6.154	46.506	13,2
	Importação	5.570	514	737	6.821	49.583	13,8
	Saldo	-1.529	787	75	-667	-3.077	
1996	Exportação	5.170	1.325	811	7.306	47.747	15,3
	Importação	6.784	551	932	8.267	52.986	15,6
	Saldo	-1.614	774	-121	-961	-5.239	
1997	Exportação	6.767	1.406	870	9.043	53.301	17,0
	Importação	8.216	532	981	9.729	61.358	15,9
	Saldo	-1.449	874	-111	-685	-8.057	

Fonte: Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT). Elaboração: Deser.

O intercâmbio comercial com o Mercosul, que em 1991 ficara pouco acima de 7% do total do comércio externo brasileiro, em 1995 respondia por uma fatia de 13%, e em 1997, por 17%, sendo a Argentina o principal parceiro, concentrando 74% do volume.

Em 1991, o intercâmbio era equilibrado e o déficit brasileiro era pequeno (US\$ 138,5 milhões). Foi quando a Argentina lançou o Plano de Conversibilidade. No ano seguinte, o déficit comercial argentino explodia, somando US\$ 1,3 bilhões apenas com o Brasil. No final daquele ano, a Argentina começou a aplicar cláusulas de salvaguarda para proteger os seus produtos. Em 1993, para equilibrar a balança, o governo brasileiro facilitou o aumento de compra de trigo e combustíveis. Em 1994, as compras brasileiras de petróleo argentino totalizaram US\$ 505,7 milhões e as do trigo, US\$ 463 milhões.

**Em 1994, foi a vez do governo brasileiro lançar o seu plano econômico, o Plano Real. O aumento da demanda, associado a uma política de sobrevalorização do real em relação ao dólar, levou o país a aumentar as importações e a perder competitividade nas exportações.**

Para o Paraguai e o Uruguai, o Brasil ainda manteve um saldo na balança comercial, no período entre 1994 e 1995, mas, para a Argentina, caíram as exportações do setor automotivo, principalmente veículos de carga, automóveis de passageiros e tratores, e aumentaram as importações de autopeças, veículos de mercadorias e automóveis, além do petróleo, produtos químicos, máquinas e aparelhos eletromecânicos. Nesse ano, a Argentina exportou o equivalente a 1,2 bilhão de litros de leite, dos quais 80% para o Brasil.

**TABELA 2**  
Participação dos países do Mercosul nas exportações mundiais, 1980, 1990 e 1997

	(em %)		
Mercosul	1980	1990	1997
Argentina	0,39	0,36	0,47
Brasil	0,99	0,91	0,97
Paraguai	0,02	0,02	0,02
Uruguai	0,05	0,05	0,05
<b>Total</b>	<b>1,45</b>	<b>1,34</b>	<b>1,51</b>

Fonte: Organização Mundial de Comércio (OMC). Elaboração: Deser

Apesar de o Mercosul ter como um de seus objetivos o ganho de economia de escala, para ampliação de seus negócios em nível mundial, os dados não são muito otimistas e tendem a se agravar, caso persista a atual política de sobrevalorização da moeda local atrelada a uma alta taxa de juros. Em 1997, as exportações totais de mercadorias e de serviços comerciais ficaram em US\$ 6,5 trilhões, dos quais US\$ 5,3 trilhões foram

de mercadorias. Para 1998, a recessão na Ásia, combinada com o colapso financeiro da Rússia e os efeitos da crise financeira sobre países como o Brasil, reduzirá em muito o crescimento desse comércio que, em 1997, ficou em 10%.

A partir de 1994, com a implantação do Plano Real e uma política de sobrevalorização da moeda e a elevação das taxas de juros no mercado interno, o Brasil começa a acumular déficits em sua balança comercial, tanto em nível global, como em nível de Mercosul, principalmente em relação ao comércio com a Argentina. No Mercosul, a balança comercial tem déficits mais elevados, sobretudo na pauta de produtos agrícolas.

O intercâmbio comercial do Brasil com os países do Mercosul continuou crescendo, ao longo dos anos, atingindo US\$ 18,8 bilhões, em 1997. A Argentina apresenta o maior superávit, tanto em relação ao Brasil, quanto aos demais países do Mercosul. Estes resultados contrastam com o déficit comercial global que a Argentina registrou em 1997, estimado em US\$ 4,5 bilhões. O déficit do Brasil com o Mercosul reduziu, em 1996, para US\$ 961 milhões e, em 1997, para US\$ 685 milhões, embora o déficit global tenha crescido, em 1996, para US\$ 5,24 bilhões e, em 1997, para US\$ 8,05 bilhões. Estes dados reforçam a tese de que praticamos um regionalismo aberto e de que, até agora, temos dificuldades para alcançar o mercado mundial, através da integração regional.

## 2 AGRICULTURA NO MERCOSUL

### 2.1 Tarifa Externa Comum (TEC)

Durante todo o período de transição, o Subgrupo Técnico nº 8 (SGT-8) cumpriu apenas parcialmente o cronograma oficial, com particular atraso no caso das medidas relativas à articulação dos pequenos produtores. A estratégia de negociação implementada pelos governos teve como característica principal a busca de convergência de posições, em relação às tendências mundiais de liberalização comercial e de desregulamentação dos mercados agrícolas, mediante a redução da intervenção governamental. Essas tendências estão expressas em acordos internacionais, principalmente no Acordo Agrícola do General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). A posição brasileira quanto a essa questão, nas discussões realizadas no SGT-8 do Mercosul, foi, em grande medida, convergente com a posição das demais delegações. Sob a orientação e mandato do Grupo Mercado Comum (GMC) e dentro do espírito do Tratado de Assunção, as discussões visavam estabelecer um processo de

harmonização das assimetrias existentes nas políticas agrícolas, sempre no sentido de torná-las transparentes e orientadas pelo mercado. Diante das distintas realidades, não só entre os países, mas também nas visões estratégicas de cada país, em termos de utilização das políticas públicas para fazer frente a esta realidade, rapidamente concluiu-se que seria difícil, e mesmo desnecessária, na lógica do SGT-8 e GMC, a criação de uma política agrícola comum, no Mercosul. Neste sentido, e seguindo a orientação do GMC, a discussão de harmonização no âmbito do SGT-8 ocorreu com base na metodologia do Projeto Dunkel (Resumo ou Primeira Versão da Ata Final "Draft of Final Act"), que estava sendo negociada pelo GATT, na época.

Assim, concordou-se, no âmbito do SGT-8, que a harmonização se daria pela classificação da política vigente dentro dos critérios do "Caixa Verde" – aqui compreendidos como políticas não geradoras das assimetrias – e daquelas incluídas na Medida Global de Ajuda (MGA), potencialmente geradoras de assimetrias enquanto objetos de harmonização. Os compromissos e disciplinas não seriam globais, tal como o previsto no Acordo Agrícola da OMC, mas sim, por produto, e os valores reduzidos ao nível (a ser definido) "de mínimos". Em resumo, a proposta de harmonização do SGT-8 era mais restritiva do que os compromissos previstos na Organização Mundial de Comércio (OMC).

O único ponto sobre o qual não houve concordância no âmbito do SGT-8 referiu-se ao apoio máximo permitido a ser concedido pelas políticas geradoras de assimetrias, o "de mínimos" de MGA, ou seja, o percentual de apoio cujos efeitos poderiam ser entendidos como não geradores de assimetrias e, portanto, negligenciáveis. O Brasil defende 10% do Produto Interno Bruto (PIB) agrícola, uma vez que este é o apoio concedido aos países em desenvolvimento concorrentes com a produção do Mercosul. Outras delegações defendem um percentual mais restritivo do que o da OMC. Esta proposta foi encaminhada ao GMC, para decisão política.

**A definição da Tarifa Externa Comum (TEC), acordada entre os governos, envolveu conflitos políticos baseados nos diferentes interesses nacionais.**

No caso do setor agropecuário e agroindustrial, o consenso sobre a TEC foi facilitado por sua aproximação ao regime tarifário brasileiro, resultando na desregulamentação do comércio exterior empreendida a partir do governo Collor e, cujas conseqüências negativas para o emprego e a produção de grãos e fibras são amplamente conhecidas.

**Os produtos das indústrias alimentares, de bebidas e do fumo estão mais protegidos do que os produtos de origem animal e vegetal, com pouco ou nenhum processamento.**



Em maio de 1995, o governo brasileiro também incluiu na lista de exceção, até abril de 1996, vários produtos agroalimentares. Entre aqueles que tiveram suas alíquotas alteradas por razões protecionistas, se destacam o arroz, cuja tarifa subiu de 10% para 20%. Entre os que tiveram suas alíquotas reduzidas para equilibrar a oferta no mercado interno e combater o aumento de preços, se destacam a manteiga, alguns queijos (de 16% para 6%), o feijão (de 10% para 2%), a carne bovina congelada (de 12% para 2%) e a cevada (de 6% para 2%).

O leite é um produto que tem sofrido constantes alterações de alíquotas, fazendo parte atualmente, junto com seus derivados, de uma lista de exceções, com a TEC variando entre 19% e 33%.

Para o caso do açúcar, constituiu-se um grupo institucional especial, vinculado diretamente ao GMC, para estudar o regime de adequação até 2001. Enquanto isso, cada país praticará a sua própria tarifa, desde que não sejam superiores às adotadas em relação a terceiros países. Esse grupo deverá apresentar uma proposta que contemple a liberalização gradual do comércio intra-regional e a neutralização de distorções que possam resultar de assimetrias das políticas nacionais.

Na Rodada Uruguai do GATT, os países do Mercosul consolidaram tarifas iguais a 35% para vários produtos agrícolas e agroindustriais, sendo que o Brasil e o Uruguai acordaram tarifas temporárias de até 55%. Ou seja, a TEC do Mercosul estabelece níveis tarifários inferiores aos do GATT, em um número importante de produtos.

Embora essa política tarifária possa ser submetida, a qualquer momento, a serviço da elevação dos preços aos produtores, essas preocupações são justificadas pelos governos, com base na provável existência de conflitos decorrentes das normas aprovadas pelo GATT, que eliminaram, em alguns casos, ou limitaram, em outros, a aplicação de medidas de defesa da produção e do comércio nacionais. No ano passado, quando ocorreram os primeiros sinais da crise asiática, o governo brasileiro, em acordo com os países-membros, anunciou uma elevação nas alíquotas em 3 pontos de forma linear.

### 3 A BALANÇA COMERCIAL AGRÍCOLA E O MERCOSUL

Historicamente, o Brasil tem sido um grande importador de produtos agrícolas dos países, que, hoje, integram o Mercosul. A partir da constituição do bloco, com a formação da área de livre comércio e uma tarifa externa comum muito baixa para os produtos agrícolas, as importações globais de alimentos saltaram de US\$ 2,3 bilhões, em 1990, para US\$ 6,8 bilhões, em 1997.

Tal importação está bastante concentrada nos países do Mercosul. Das importações totais do país, oriundas do bloco, 44% são de produtos agrícolas, enquanto relativamente às exportações, esse valor cai para 12% (1996).

Outro aspecto a ser ressaltado é que as importações concentram-se basicamente em poucos produtos: trigo, algodão, arroz, lácteos, soja, frutas, carne bovina, pescado, malte e milho.

**TABELA 3**  
Saldo da balança comercial agrícola brasileira com os países integrantes do Mercosul

(em milhões de US\$ FOB)

Ano	Exportações	Importações	Saldo
1990	119	1.385	(1.266)
1991	233	1.288	(1.055)
1992	416	1.302	(886)
1993	577	1.655	(1.078)
1994	673	2.340	(1.667)
1995	784	3.185	(2.401)
1996	884	3.646	(2.762)

Fonte: Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Secex).

**TABELA 4**  
Importações agrícolas do Mercosul, 1990-96

(em mil US\$)

Produtos	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Trigo	278.311	259.260	395.076	473.681	475.437	696.273	872.579
Algodão	131.229	134.198	132.080	165.873	227.997	224.038	384.117
Arroz	77.840	119.569	92.658	128.125	164.147	199.932	259.861
Lácteos	30.726	22.984	6.534	44.205	98.114	193.662	203.577
Frutas	69.470	77.900	69.760	62.997	87.288	161.797	176.355
Soja	3.268	55.824	70.069	5.099	60.807	146.839	172.252
Carne bovina	4.582	4.900	17.861	27.365	109.678	166.448	168.689
Pescado	46.135	38.197	35.984	55.652	84.114	133.614	164.576
Malte	44.280	59.844	41.254	40.664	49.112	65.104	108.657
Óleo de soja	4.403	29.480	41.736	61.164	51.157	131.539	90.252
Milho em grão	50.453	64.489	51.183	138.532	135.908	126.930	66.462
Azeitona	33.031	38.949	25.002	35.049	36.738	52.023	48.872
Vinho	748	820	856	930	863	2.158	1.650
Outros	610.524	381.586	321.947	415.664	758.640	884.643	928.101
<b>Total</b>	<b>1.385.000</b>	<b>1.288.000</b>	<b>1.302.000</b>	<b>1.655.000</b>	<b>2.340.000</b>	<b>3.185.000</b>	<b>3.646.000</b>

Fonte: Secex.

**TABELA 5**  
Exportações brasileiras para o Mercosul, 1990-96

Produtos	(em mil US\$)						
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Fumo	5.930	14.390	43.102	88.128	110.660	177.337	221.608
Café	14.407	29.402	30.557	39.590	72.100	96.584	84.088
Carne suína	190	774	37.365	40.622	26.726	28.381	63.349
Carne de aves	-	2.372	36.179	56.493	53.249	27.389	37.987
Cerveja de malte	7.950	22.587	24.284	31.189	38.459	33.048	37.869
Açúcar	-	32	4	10.245	35.599	34.314	29.312
Manteiga (gordura)	4.744	12.360	15.508	11.955	22.596	20.706	27.715
Frutas	8.740	18.318	28.459	31.585	19.459	12.068	16.920
Goma de mascar	3.972	4.714	12.184	14.770	13.157	12.569	10.146
Palmitos	633	3.311	9.348	15.182	14.408	14.602	9.786
Outros	72.434	124.740	179.010	237.241	266.587	327.002	345.220
<b>Total</b>	<b>119.000</b>	<b>108.260</b>	<b>416.000</b>	<b>577.000</b>	<b>673.000</b>	<b>784.000</b>	<b>884.000</b>

Fonte: Secex.

Desde a entrada em vigor do bloco comercial, o déficit agrícola no Mercosul aumentou em US\$ 1,05 bilhão, em 1991, para US\$ 2,76 bilhão, em 1996. Neste ano, o Brasil importou do Mercosul US\$ 3,6 bilhões, dos quais 71% da Argentina, 13% do Paraguai e 16% do Uruguai.

Para exemplificar os impactos da importação na geração de empregos verificamos os dados da tabela a seguir, onde constam as importações dos principais produtos agrícolas do Brasil em nível global e sua correspondência com o número de estabelecimentos necessários para produzir essa quantidade. Como cada estabelecimento representa pelo menos dois empregos, podemos estimar que essas importações significam o fechamento de mais de 500 mil pequenos estabelecimentos, com uma redução de mais de 1 milhão de empregos, no meio rural.

A abertura comercial com as importações impactaram os pequenos agricultores, que, sem escala de produção, sem apoio de políticas governamentais para intensificar a reconversão produtiva, são desalojados do processo produtivo. Na região Sul, uma das mais impactadas pelo processo de integração, o número de pessoas ocupadas, de acordo com os dados do Censo Agropecuário do IBGE, diminuiu de 4.489.358, em 1985, para 3.382.422, em 1995/96; ou seja, uma redução de mais de 1 milhão de postos de trabalho; no mesmo período, fecharam-se mais de 195 mil estabelecimentos, sendo a grande maioria de pequenos arrendatários, parceiros e minifundistas. Em nível nacional, os mesmos dados do Censo Agropecuário mostram uma redução de mais de 900 mil estabelecimentos. O Censo Demográfico de 1996 mostra uma redução da população rural de mais de dois milhões de pessoas, em relação ao Censo de 1991.

**TABELA 6**  
Importações brasileiras por produto e redução de estabelecimentos

Produtos	Quantidade (t)	Nº de propriedades perdidas	Área média (ha)	Produtividade (t/ha)
Algodão	494.842	188.153	5	1,58
Arroz	774.465	16.135	20	2,4
Trigo	5.662.643	48.193	50	2,35
Milho	492.010	37.847	5	2,6
Soja	1.582.181	16.655	50	1,9
Feijão	150.000	37.500	5	0,8
Leite	193.000	193.000	-	10 t/ano
<b>Total</b>	<b>9.349.141</b>	<b>537.482</b>	-	-

Fonte: Secex.

Apesar de a crise econômica ter provocado uma redução no impacto do êxodo, no último período percebe-se a intensificação da pluriatividade no meio rural, como forma de reprodução da unidade familiar. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1995, para uma população economicamente ativa de 74 milhões de pessoas, 18 milhões dedicavam-se prioritariamente às atividades agrícolas. Destes 18 milhões, 4,6 milhões residem em áreas urbanas. Por outro lado, dos 17,2 milhões da população economicamente ativa, que residem na área rural, 13,3 milhões dedicam-se à agricultura e 3,9 milhões, a atividades não-agrícolas, o que implica em dizer que, das 56 milhões de pessoas ocupadas em atividades não-agrícolas, 3,9 milhões provêm de áreas exclusivamente rurais.

Outro dado importante da PNAD de 1995, e que mostra a complexidade do meio rural, é que dentre os 14 milhões de aposentados e pensionistas, três milhões estão no meio rural.

### 3.1 O crescimento da escala de produção

No Brasil, verificamos o crescimento da participação dos grandes estabelecimentos na produção de grãos de soja, trigo, arroz, recentemente, de milho e algodão e, de forma menos intensiva, de feijão. Na pecuária, assistimos, nos anos 70, a uma concentração da produção na avicultura, através do processo de integração; nos anos 80, foi a vez da suinocultura e, atualmente, presenciamos um novo ciclo de concentração da produção e também uma desconcentração regional. Na avicultura, avança a produção na região Centro-Oeste e cresce, ao mesmo tempo, a seletividade dos avicultores e o processo de intensificação da produção, com o aumento do

número de aviários – por unidade de produção –, bem como de sua capacidade, através de um processo de climatização. A automação também ocorre nessas propriedades, aumentando a produtividade do trabalho. Na suinocultura, também temos um processo semelhante, acrescido por uma especialização entre criadores e engordadores, com intensificação de escala. Na pecuária de leite, com processo de intensificação mais atrasado, a seletividade avança através de pagamentos diferenciados e produção em maior escala, armazenada em tanques de resfriamento. Dos atuais 1,2 milhões de estabelecimentos, que produzem 20 bilhões de litros atualmente, as indústrias de laticínios que também passam por um processo de reestruturação produtiva devem chegar, nos próximos dez anos, a uma produção de 30 bilhões de litros, com 400 mil produtores integrados.

Na revista *Agroanalysis*, de agosto de 1998, o presidente da Cooperativa do Sudoeste Goiano, Antônio Chavaglia reportava-se ao processo de verticalização no Centro-Oeste:

“(...) a Perdigão está se instalando em Rio Verde (GO), com um investimento superior a US\$ 500 milhões e capacidade de abate de 3.500 suínos e de 280 mil aves por dia, visando ao mercado interno e ao mercado externo. A capacidade total deve ser atingida em 2002. Mas, a operação começa no ano 2000. Vão trabalhar com o mesmo modelo do Sul, só com uma escala bem maior. Um produtor integrado lá do Sul trabalha com 50 a 200 porcas matrizes. O projeto em Rio Verde não tem nenhum produtor com menos de 520 matrizes. Os aviários no Sul são de 3 a 10 mil aves. Os daqui são de 25 mil aves. São projetos maiores, porque a margem é decrescente”.

Os projetos são financiados com recursos públicos, parte deles provavelmente com fundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Segundo informações de Carlos Carvalho, no documento *Estrutura agrária, trocas recentes nas empresas e megaempresas na Argentina*, a entrada de capitais centrada em incentivos governamentais aumenta a escala do agronegócio, de maneira impressionante. Esse avanço dos grandes estabelecimentos tem apoio nas políticas fiscais do governo, na facilidade de importação de bens de capitais, na ampliação do mercado exportador, no apoio de infraestrutura para o deslocamento da produção. De outro lado, os pequenos agricultores já não podem contar com nenhum apoio das políticas governamentais, não contam com capital para incorporar novas tecnologias e não estão preparados para a competitividade de um mercado aberto, que exige escala de produção e constante incorporação de novas tecnologias para se manter. Alguns exemplos do avanço dos capitais no agronegócio argentino:

a) A empresa de propriedade do mega investidor Soros, com mais de 400 mil hectares com diversificação produtiva e regional e uma estratégia de crescimento, na qual a produção não tem limites;

b) O grupo Benetton, com 840 mil hectares e uma grande especialização produtiva;

c) Os megaprojetos ligados a produtos específicos, como os observados no algodão, com unidades de mais de 10 mil hectares totalmente mecanizadas. Existem associações de capital estrangeiro, que tentam integrar verticalmente a atividade primária;

d) No caso do arroz, aparecem novas e grandes empresas de origem argentina, brasileira, belga etc. A escala de produção passou de 500 hectares, na década de 80, para mais de 1.500 hectares, nos anos 90. A produção de arroz agrega-se à diversificação com engorda de gado de qualidade;

e) Na produção de cana-de-açúcar, em Tucumán, ocorrem explorações com mais de 12 mil hectares;

f) As grandes unidades de produção de leite, que, há uma década, produziam cerca de 3 mil litros/dia, chegam, hoje, a 10 mil litros/dia, com elevada produtividade, no oeste e sudoeste de Buenos Aires;

g) No nordeste argentino, aproveitando incentivos florestais e potenciais do mercado regional e global, ocorre um novo boom de grandes investimentos florestais, em sua maioria, de grupos internacionais de origem chilena, japonesa, alemã, norte-americana, indonésia etc., com experiência tanto em plantações, como em processamento;

h) Em Mendoza, ocorrem importantes investimentos nacionais e estrangeiros no setor agroindustrial frutícola e vitivinícola, conformando um pólo exportador de vinho de qualidade em acelerada expansão;

i) Outro fenômeno recente é a presença do grande capital na produção agropecuária, de maneira distinta da citada até agora: trata-se de empresas produtoras, que não compram terra, mas, sim, a arrendam fundamentalmente para a produção de grãos e oleaginosas. Estes grupos informais e fundos de investimentos contam com incentivos fiscais por parte do governo e, na safra 1996/97, cultivaram 3 milhões de hectares em Buenos Aires, Córdoba e Santa Fé, o equivalente a 17% da superfície total semeada com grãos nesta província, canalizando investimentos da ordem de 1 bilhão de dólares. Esses grupos preferem o arrendamento a investir na compra de terras, o que lhes permite entrar ou sair da atividade produtiva, de acordo com o nível de rentabilidade esperada.

# Efeitos da globalização e da formação de blocos regionais sobre o mercado de trabalho: os casos do Mercosul e do NAFTA

Maria Silvia Portella de Castro\*

"O que caracteriza o mundo do trabalho no fim do século XX, quando se anuncia o século XXI, é que este tornou-se realmente global. Na mesma escala em que ocorre a globalização do capitalismo, verifica-se a globalização do mundo do trabalho. (...) São mudanças quantitativas e qualitativas que afetam não só os arranjos e a dinâmica das forças produtivas, mas também a composição e a dinâmica da classe operária. A própria estrutura social, em escala nacional, regional e mundial é atingida pelas mudanças" (Ianni, 1994).

## 1 INTRODUÇÃO

A abordagem dos impactos da globalização e dos processos de integração econômica e comercial sobre o emprego e o mercado de trabalho requer considerações sobre como a liberalização de fronteiras financeiras e comerciais alterou a forma de competição por mercados e produziu um mercado de trabalho mundial, estabelecendo uma nova divisão do trabalho e propiciando um novo mapa do mundo, tendo em vista a crescente imigração dos trabalhadores da periferia para os países centrais e a reespecialização da produção, através de novas formas de conexão das empresas transnacionais. Ou seja, considerações sobre como a globalização financeira e comercial vem gerando novas formas de relacionamento entre o mundo desenvolvido e o não-desenvolvido e novos padrões de acumulação de capital e de condições de trabalho.

\* Socióloga pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, e mestranda do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM), da Universidade de São Paulo (USP).

A globalização da economia atinge diretamente a lógica e o sistema de regulação dos mercados e de suas transações econômicas e sociais. Mesmo não afetando diretamente o desenho dos sistemas de relações industriais nacionais, a ação sindical não poderá desconhecer essas alterações e influências. “Se os processos de internacionalização traduzirem-se em um aumento não-controlado da competição, a ação sindical será fortemente obstaculizada em seu poder negocial” (Cella, 1995).

Se a regulação dos marcos laborais funcionou como um elemento de controle da competição empresarial nos mercados nacionais, o mesmo não ocorre em relação à transnacionalização dos mercados; ao contrário, o estabelecimento de padrões laborais passa a ser encarado como um fator que provoca a perda de investimentos e/ou pode produzir o deslocamento de empresas e de empregos.

Tentar entender esse formato assumido pela atual internacionalização dos mercados – a globalização – e seu impacto sobre o mercado de trabalho constituem o objetivo central do presente texto.

Para uma conceituação da globalização, recorrer-se-á, basicamente, a dois autores brasileiros – Paul Singer (1997) e José Luis Fiori (1995) –, que apresentam abordagens diferentes, que permitem, no entanto, situar o pano de fundo para análise dos efeitos sobre o trabalho.

E, para uma análise mais concreta sobre os impactos da globalização sobre o mundo do trabalho e o emprego, serão apresentados dois exemplos, em um contexto de regionalização da economia – o Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul) e o North American Free Trade Agreement (NAFTA) –, tentando perceber se a formação de áreas de livre comércio, com maior ou menor grau de regulação nas inter-relações comerciais e econômicas, acelera, reduz ou tem efeito secundário sobre o emprego e a manutenção de *standards* laborais pré-existentes. Para tanto, serão utilizados alguns estudos já realizados a respeito.

## 2 A GLOBALIZAÇÃO, NA VISÃO DE DIFERENTES AUTORES E SEUS EFEITOS SOBRE O MERCADO DE TRABALHO

Paul Singer (1997) trabalha com uma matriz histórica e sustenta que a “globalização pretende ser uma mudança qualitativa da internacionalização”, propiciada, desde meados do século passado, pelos avanços nos processos de comunicação e transporte, e pela relativa paz que o mundo viveu desde então, entendendo que esses fatores permitiram uma maior integração financeira, econômica e cultural.

Conceituando a globalização como “positiva” ou “negativa”, constata um descompasso entre o plano econômico e o político e considera que, neste último, o processo tem sido “essencialmente negativo”, já que a globalização tem se dado principalmente pela via da desregulamentação e eliminação de controles de transações comerciais e financeiras internacionais, sem a criação de novos instrumentos no plano político que possam, por exemplo, compensar a perda de competitividade de produtos e países expostos à liberalização das importações. Uma globalização “positiva” comportaria, portanto, mecanismos de defesa do interesse nacional afetado (por exemplo, políticas de apoio à reconversão, crédito facilitado, negociação flexível de redução de tarifas alfandegárias etc.) e mecanismos internacionais e/ou regionais que propiciassem a “redivisão internacional do trabalho que garantisse uma repartição dos benefícios e custos entre todos os países envolvidos” (Singer, 1997).

Ainda segundo Singer, a globalização é uma nova forma de “ampliação dos mercados”, fenômeno este que, talvez, tenha tido o seu maior impulso com a implantação de ferrovias, navegação a vapor, telégrafo e telefone (na Primeira Revolução Industrial), integrando a produção local aos mercados mundiais. Destaca, como exemplo, a Grã-Bretanha, onde a revolução tecnológica integrou a indústria nacional ao mercado mundial à custa, porém, da agricultura e de uma grande quantidade de empregos rurais, já que os países compradores só podiam pagar as manufaturas britânicas com produtos primários. Um exemplo de “globalização negativa”, nas mesmas bases da que ocorre hoje.

Mas, por outro lado, a política do **livre-cambismo** hegemônica pela Grã-Bretanha trouxe, como reação nos anos 70 do século passado, posições protecionistas e corporativas, por parte de países como a Alemanha, França e Estados Unidos, o que, de forma alguma, interrompeu ou reverteu a internacionalização econômica e o aprofundamento da divisão internacional do trabalho – o que só viria a ocorrer após a crise de 30.

Assim, a contemporânea internacionalização da economia se processou baseada em dois modelos diferentes. O modelo liberal (“globalização negativa”) da Grã-Bretanha, que sacrificou sua agricultura sem medidas de compensação e dirigido, e aquele efetuado pela segunda geração de países industrializados, que promoveu a expansão de sua indústria, em um período de 100 anos (1870/1970), protegendo sua agricultura através de uma “globalização positiva”. Esse processo tinha como “eixo básico o desenvolvimento econômico centrado no mercado interno (...) (onde) o Estado Nacional tinha condições de controlar e comandar o processo de desenvolvimento” (Singer, 1997), com políticas específicas de subsídios, apoio à formação de cooperativas, formação de



estoques reguladores etc., para assim equilibrar a expansão externa com a retração interna. Mesmo hoje, os países mencionados (Alemanha, Estados Unidos, França, Japão) advogam o livre-cambismo e as desregulações comercial e financeira e, no entanto, mantêm uma política de proteção e altos subsídios à sua agricultura, e, como é o caso dos Estados Unidos, freqüentemente se utilizam “barreiras não-tarifárias” para proteger seu mercado interno.

Após a II Guerra Mundial, teve início uma nova fase da internacionalização, caracterizada por iniciativas de ordem política, que propiciaram as condições para o cenário atual. Essas iniciativas, patrocinadas pelos Estados Unidos, envolveram mudanças no sistema internacional de pagamentos e a criação de organismos políticos e financeiros multilaterais, na “perspectiva que a economia mundial capitalista teria que ser regulada, não por agentes econômicos privados, mas por nações soberanas, ou seja os Estados Nacionais” (Singer, 1997). Neste processo, surgiram a Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o que, mais tarde, veio a ser a Organização Mundial de Comércio (OMC), organismos que patrocinaram a emancipação das antigas colônias e ampliaram as negociações dos tratados multilaterais. Iniciou-se um processo que Singer chamou de “globalização politicamente conduzida” e efetiva, que teve como resultados a expansão do comércio mundial, das inversões diretas no exterior, da multiplicação das empresas multinacionais e do avanço e desenvolvimento dos meios de comunicação de massas.

O conceito de “politicamente conduzida” refere-se especialmente ao papel ativo dos Estados Nacionais, na condução do desenvolvimento em seus países (câmbio, sistemas monetários etc.) e na regulação das relações Estado e empresas, em que aquele lançava mão de instrumentos próprios ao enfrentamento de períodos de crise e recessão, independentemente do choque de interesses com os grupos empresariais, para garantir o equilíbrio macroeconômico.

É neste contexto de “globalização politicamente conduzida” (positiva), que Singer situa a constituição da União Européia – processo de integração econômica, comercial, política e cultural, que vem sendo conduzida pelos Estados Nacionais associados há 45 anos.

Por sua tipologia, como exemplo de “globalização negativa”, poder-se-ia apontar o North American Free Trade Agreement (NAFTA) – um acordo de integração comercial reduzido unicamente à eliminação das barreiras tarifárias, em que o comando da integração é feito muito mais pelas relações inter e intra-empresariais.

Singer afirma ser a “globalização de fato desejável”, e maneja tal idéia através não da visão determinista e fatalista (a conseqüência da

falência do Estado e do modelo desenvolvimentista), mas, sim, das distinções entre modelos de “condução (positivo e negativo)”, que se sucederam e vêm convivendo.

Para José Luis Fiori (1995), o conceito de “globalização” ainda está em construção, mas reflete uma “nova formatação econômica que envolve dimensões tecnológicas, organizacionais, políticas, comerciais e financeiras que se relacionam de maneira dinâmica gerando uma reorganização espacial da atividade econômica e uma claríssima re-hierarquização de seus centros decisórios”. Para ele, esta nova espacialização dos centros decisórios é representada pela forma como a Tríade (Estados Unidos, Japão e Alemanha) comanda a economia mundial e como Estados Unidos, França e Inglaterra ainda mantêm um papel decisivo nos rumos geopolíticos e militares, depois do desaparecimento da União Soviética.

Fiori parte da idéia de que a internacionalização da economia foi uma constante e que historicamente “foram distintas as formas de organização espacial dos capitais produtivos e de inter-relacionamento destes com a força de trabalho e com os capitais mercantis e financeiros” (...) “e em seu movimento expansivo (também foram distintas as formas de relacionamento) com as suas periferias coloniais ou independentes” (1995).

Segundo esta visão, a partir de 1973-75, o movimento expansivo do capital entrou em uma nova fase, que se vem desenhando através da forma como se expandem, se organizam e se relacionam a força de trabalho e os capitais produtivos, comerciais e financeiros.

A globalização seria, então, um efeito combinado do progresso tecnológico, principalmente o eletrônico-informacional, e de um conjunto de decisões políticas “desregulacionistas”, universalizadas nos anos 80, a partir das medidas de corte liberal conservador adotadas pela Inglaterra. “A partir daí foram sobretudo as mudanças no funcionamento dos mercados financeiros que permitiram e estimularam a operação das grandes firmas multinacionais dentro de estruturas de oferta extremamente concentradas, mas com processos produtivos que se segmentaram, graças às novas condições tecnológicas e aos mercados cada vez mais desregulados” (Fiori, 1995), diferenciando-se das regras vigentes nos anos 50.

Mas, talvez, a mais importante idéia desenvolvida por Fiori, ao analisar a globalização, seja a de que estaríamos frente a um aprofundamento das relações de “dependência” entre países centrais e periféricos. O estabelecimento de novas relações hierárquicas entre os Estados – em função da “realocação global dos capitais”, propiciada pela desregulação dos mercados, principalmente o financeiro – faz com que os

novos impasses ou crises do capitalismo adquiram uma “natureza cada vez mais global e interdependente”, que remete, em muitos aspectos, o período atual à “velha temática da dependência”.

O processo de globalização estaria concentrado nos países da “Tríade”, provocando um processo de polarização crescente entre regiões, países e grupos sociais, aumentando, assim, os desequilíbrios entre países centrais e periféricos e acentuando as antigas relações de dependência, agora sob novo formato. No período desenvolvimentista, as relações de dependência se processavam através da “internacionalização dos mercados internos da periferia”, que alcançaram certo grau de industrialização, internalizando, ainda que tardiamente, técnicas de produção da Segunda Revolução Industrial. No período atual, “só cabe aos países periféricos – e só aos mais bem sucedidos – consumir de maneira parcial o progresso da Terceira Revolução Tecnológica”.

Como é escassa a decisão de investimentos, e estes estão bastante concentrados nos países centrais, desencadeia-se uma verdadeira “guerra” por sua atração, entre os países periféricos, oferecendo-se, para isso, condições favoráveis e vantagens de infra-estrutura, de tipo fiscal e de redução dos custos de produção, especialmente os do trabalho. Estas vantagens vêm acompanhadas da adoção de planos de ajuste, que desregulam os mercados e saneiam as políticas macroeconômicas, através da reforma do Estado (privatizações) e da desregulação cambial, o que, se por um lado, reduziram drasticamente a inflação, por outro, vêm gerando enormes déficits comerciais e enormes custos sociais.

Fiori não desenvolve uma tipologia sobre a globalização e afirma que a análise dos fatos, que hoje caracterizam as relações entre centro e periferia, desmistifica a “globalização como um processo universal e convergente”. O autor parte da idéia de que a realidade atual vem sendo gerada por uma interação dinâmica das decisões econômicas e políticas, tomadas no âmbito das empresas e dos governos, como forma de fazer frente às grandes crises econômicas sucedidas por medidas de ajuste, nas décadas de 70 e 80 e início da de 90.

Esse processo faz com que a antiga “marginalidade” da periferia seja substituída por uma forma de “exclusão”, com parcelas crescentes de populações que não têm como ser “globalizadas”. É nesta perspectiva que Fiori enquadra a atual situação da América Latina que, do ponto de vista político, apresenta um quadro no qual os governos locais perdem cada vez mais a capacidade ou compromisso de governar suas economias, reduzem drasticamente os gastos com políticas públicas e são incapazes de promover medidas para gerar empregos, ou sequer interromper o desemprego. Esta situação termina

provocando um crescimento de conflitos sociais e frustrações, pois o fim do que parecia o maior dos problemas – a inflação – não vem acompanhado de medidas de crescimento e desenvolvimento; pelo contrário, os planos de ajuste, antes de tudo, aumentam o desemprego – o que poderia gerar, a médio prazo, “uma crise de governabilidade”. Governabilidade, por sua vez, deveria ser a condição essencial para a atração de novos investimentos.

No que se refere aos efeitos diretos sobre o mercado de trabalho, a nova conformação econômica mundial caracteriza-se, fundamentalmente, pela busca de “competitividade comercial”, fator que permeia as relações econômicas e sociais e estabelece uma nova forma de conexão entre os “países desenvolvidos e os países em desenvolvimento”. A busca e expansão de competitividade têm servido de base para as estratégias mundiais – **a globalização e a regionalização** –, enquanto novas formas de relacionamento entre os Estados Nacionais, que, cada vez mais, passam a ser regidos pela imposição da liberalização comercial e pela ação de uma rede mundial de empresas transnacionais – a qual já concentra mais da metade do comércio mundial e crescentemente condiciona as decisões nacionais, tanto para a atração de novos investimentos, como para a conservação dos já instalados (Müller, 1994).

Com a globalização dos mercados, o impacto da livre competição sobre o emprego torna a redução dos padrões laborais um fator de atração de investimentos e funciona como uma ameaça constante às demandas sindicais, principalmente na esfera de ação das empresas multinacionais, que, cada vez mais, contam com elementos tecnológicos e comerciais para promover o deslocamento de sua produção a diferentes países, e mesmo a regiões internas de um país, onde possam encontrar menores custos de produção. A competitividade intra-mercados e empresas pressiona pela desregulação laboral. A internacionalização dos mercados pressiona o segmento empresarial pelo aumento da competitividade, através do aumento de eficiência e produtividade e da redução dos custos de produção, dentre eles, os laborais.

Nos países desenvolvidos, esse movimento inclui inversões em inovações tecnológicas pouco intensivas em mão-de-obra, gerando o desemprego – o que tem levado à negociação da redução das conquistas sindicais anteriores e, em alguns casos, a uma reforma laboral. Nos países em desenvolvimento, onde os recursos tecnológicos e os investimentos são mais escassos, a maior parte da pressão pela redução dos custos recai sobre a diminuição dos direitos laborais. O trabalho torna-se flexível e a competição comercial pressiona para que o mercado de trabalho também seja flexível.

### 3 UM ENFOQUE DOS IMPACTOS DA GLOBALIZAÇÃO SOBRE O MERCADO DE TRABALHO DA AMÉRICA LATINA

Os primeiros sinais de falência do modelo de **substituição de importações**, na América Latina, ocorreram com os golpes militares – Brasil, em 1964, Uruguai e Chile, em 1973, e Argentina, em 1976. Tais aspectos aumentaram a permeabilidade desses países à pressão das políticas de estabilização monetária adotadas pelas economias centrais, no início dos anos 70, quando o mundo capitalista viu-se mergulhado em uma longa e profunda recessão, na qual, pela primeira vez após o final da II Guerra, combinavam-se baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação. Essas políticas centravam-se na necessidade de uma forte disciplina orçamentária, na contenção de gastos com o bem-estar social e na restauração da taxa natural de desemprego, capaz de enfraquecer o poder de demanda dos sindicatos. A meta principal era deter a grande inflação dos anos 70, afirmando que “o crescimento retornaria quando a estabilidade monetária e os incentivos essenciais houvessem sido restituídos” (Anderson, 1995).

Essa hegemonia do pensamento neoliberal nos países centrais, ao longo dos anos 80, começando pela Inglaterra (em 1979), orientou a política dos organismos financeiros multilaterais em relação aos fortemente endividados países latino-americanos, impondo a redução do papel e dos gastos do Estado, a desregulação de políticas públicas, a privatização das empresas estatais, a adoção de ajustes fiscais e cambiais e a abertura comercial, expondo suas economias locais a uma competição comercial para a qual não estavam preparadas.

Os modelos econômicos adotados pelos países de maior peso na América Latina (México, Brasil, Argentina e Venezuela) combinam, desde então, a falta de política industrial com a introdução de inovações tecnológicas, tanto através de medidas de restrição creditícia – que acarretam a redução do mercado interno –, como pela internacionalização dos setores nacionais mais débeis, levando as empresas industriais a adotar posturas defensivas e a racionalizar a produção, através da redução seletiva dos mercados em que atuam, bem como a modernizar parcialmente suas unidades produtivas e a terceirizar a produção e os serviços de apoio. Produz-se, assim, a “modernização às avessas” (Deddeca, 1997), uma vez que a racionalização vai provocar a desindustrialização parcial, reduzindo as relações inter-setoriais e induzindo a uma maior especialização e internacionalização da estrutura produtiva local.

Uma das conseqüências desse processo é a alteração nos sistemas nacionais de relações de trabalho. A pressão para que as empresas aumentem sua produtividade leva a decisões de “racionalização produtiva”

que, no entanto, são comprometidas pela valorização cambial e pela concorrência desfavorável de produtos externos no mercado interno. Para acelerar os ganhos de produtividade e recompor a lucratividade das empresas, estas se vêem diante de dois caminhos: a elevação de seus investimentos e modernização de seus equipamentos – dificultadas pela ausência de uma política industrial e a elevação do custo do dinheiro –, ou a introdução seletiva de novos equipamentos, acompanhada de mudanças no sistema de organização gerencial da produção, enquanto medida de menor risco.

Com o estabelecimento de novos padrões de organização do trabalho, os processos de trabalho passam a exigir, cada vez mais, uma mão-de-obra “flexível e polivalente”. Este processo, combinado com a introdução de novas máquinas e novos materiais, vem produzindo o aprofundamento da seletividade do mercado de trabalho: uma parcela minoritária de trabalhadores mais qualificados/especializados, com contratos formais e cobertura legal, e uma parcela, cada vez maior, de trabalhadores pouco qualificados, muitas vezes sem cobertura laboral. Outra conseqüência desse processo é a precarização, ou seja, o estabelecimento de relações de trabalho desreguladas e sem cobertura trabalhista e previdenciária, e a terceirização da produção e dos serviços, deslocando cada vez mais os trabalhadores para as pequenas empresas e, principalmente, para o que vem sendo genericamente chamado de mercado **informal**, ou **não-regulado**.

Outro fenômeno decorrente da forma como vem se processando a globalização – liberação de fronteiras e tecnologias capazes de sustentar a integração da produção – é a facilidade desfrutada pelas empresas em promover a reespecialização de suas unidades de produção, atendendo, agora, estratégias que extrapolam as fronteiras nacionais.

Se, no modelo anterior, a meta das empresas de capital internacional consistia em lograr que suas filiais se expandissem no interior dos mercados nacionais protegidos, agora, pelo contrário, a estratégia das grandes empresas transnacionais é expandir-se no mercado global; e, para isso, invertem e modificam sua estrutura espacial, gerando estruturas globais de produção e oferta. Em função deste movimento, nos anos 90, quase a metade do comércio mundial passou a dar-se entre empresas, sendo fundamental sublinhar que a quase totalidade (90%) das empresas transnacionais, que operam no referido comércio, se situam nos países mais industrializados, na região norte.

Via de regra, o deslocamento das empresas e da produção gera a redução do contingente anteriormente ocupado, seja porque sua nova unidade utilizará tecnologia mais avançada e com menor ocupação de mão-de-obra, seja porque boa parte das empresas se dedicará à montagem e, o restante, à produção de partes do produto final. Desta forma, os

novos investimentos externos e o deslocamento de empresas, dentro dos próprios países, têm ocorrido através de enormes vantagens para os empresários – vantagens fiscais, facilitação de infra-estrutura, injeção de capital estatal e oferta de condições laborais menos rígidas, levando, muitas vezes, à total precarização.

Segundo os dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT), nos primeiros cinco anos desta década, em pleno processo de abertura externa das economias latino-americanas, o emprego aumentou moderadamente (3,1% ao ano, contra 6%, nas décadas anteriores) e, em cada dez empregos gerados, oito têm sido de baixa produtividade (Tokman, 1995). Outra constatação é a de que os sistemas de proteção social, vigentes na região, não protegem os desempregados (apesar de existirem fundos de investimentos sociais em vários países) e a cobertura da seguridade social, na América Latina, atinge apenas 35% da população ocupada.

Nesse continente, tem se intensificado o desenvolvimento de acordos de liberalização comercial, com graus diferenciados de profundidade. São processos que têm estabelecido novos tipos de relação entre os países, afetando o grau de autonomia nacional e abrindo espaços de coordenação e cooperação internacionais, tanto no nível econômico, quanto social. Com poucas exceções, essa integração tem se dado sob a égide da “globalização negativa”, expondo de forma desequilibrada os setores de produção à competição internacional. Os setores de ponta – **seja na indústria, seja em serviços** – são cada vez mais **transnacionalizados** e utilizam as facilidades da eliminação das barreiras comerciais para integrar a produção e o comércio de produtos; investem alto em tecnologia e deslocam parte do que antes produziam para amplas redes de provedores, que tratam de impulsionar. Esses setores são competitivos na economia regional e frente a terceiros mercados, e tendem a uma otimização de seu potencial, através da integração das unidades de produção, aumentando a escala de produção e diminuindo os postos de trabalho. Um exemplo é o da indústria eletro-eletrônica, que antes era integrada por centenas de empresas que produziam todo o segmento e, agora, frente à transnacionalização, é comandada por empresas globais, que utilizam, em larga escala, “zonas maquiladoras” para a montagem do produto final.

Por outro lado, os setores de uso mais intensivo de mão-de-obra – como, por exemplo, a indústria de bens de capital, e os segmentos mais tradicionais (calçados, têxteis, confecções, vidro etc.) – têm diminuído sensivelmente, devido às novas regras de concorrência e à redução dos benefícios sociais. Um bom exemplo é a situação da indústria de calçados brasileira, que, desde o início de seu crescimento como segmento exportador, localizou-se no Vale dos Sinos (no estado do Rio Grande do Sul) e em Franca (no estado de São Paulo), mas agora, golpeada pela abertura

comercial, vem se deslocando, há cerca de três anos, para regiões do nordeste brasileiro, onde os custos de mão-de-obra são mais baixos. Além disso, sendo uma indústria de baixa exigência de qualificação profissional, que já vinha largamente utilizando trabalho a domicílio, ela pode **innovar** mais ainda com a referida mudança, através da criação de “cooperativas” de mão-de-obra, agregando trabalhadores que antigamente seriam contratados. Desta forma, reduzem-se tremendamente os custos do trabalho, promovendo uma forte redução do emprego nos mercados de origem (com grave repercussão sócio-econômica nas cidades que viviam em função da atividade industrial), sem gerar a esperada elevação da oferta de emprego nas novas unidades de produção. Ademais, pelo tipo de trabalho que promovem, tais empresas contratam majoritariamente mulheres, crianças e adolescentes, segmentos com menor ou nenhuma tradição sindical e que percebem menores salários.

Essa realidade, porém, não é exclusiva da América Latina, onde talvez assuma contornos mais dramáticos, devido à situação em que este continente se encontra na economia global e à herança de um mercado menos homogêneo e não integrado. Tomando as palavras de Ingrid Rimmaque (1995), que analisa os efeitos da globalização sobre o trabalho, partindo de uma realidade da América do Norte, veremos que:

“Analogamente, se as empresas visam maximizar o lucro e sua participação no mercado, ou a combinação de ambos, elas buscam minimizar os custos do trabalho por unidade produzida. Esse objetivo guia suas decisões sobre o emprego e a produção, assim como suas decisões gerenciais relativas à fixação dos salários, à relocação das plantas, e à reestruturação das funções para redefinir e subdividir tarefas de trabalho qualificado em outras mais simples e de menor qualificação (i.e., desqualificando). Indiretamente, os mais baixos custos por unidade estão associados à concorrência internacional e os empregadores têm pouco comprometimento econômico ou pessoal”.<sup>1</sup>

#### 4 REGIONALIZAÇÃO E SEUS EFEITOS SOBRE O TRABALHO: OS CASOS DO MERCOSUL E DO NAFTA

Em função da globalização e da transnacionalização, e como forma de contrabalançar as disputas, surgem os agrupamentos de países – uma espécie de contrapartida à perda de autonomia dos Estados Nacionais, através da organização de um “ente supranacional” (regional). Conseqüentemente, a regionalização implica a reformulação da distribuição do

1. Traduzido do inglês pelo editor.

poder entre os países de um mesmo bloco e entre os blocos, que, em geral, nada mais são do que “uma coordenação comercial das antigas áreas de influência, que poderão ou não ser convertidas em blocos econômicos” (Müller, 1994).

Se analisarmos a conformação dos três maiores e principais “blocos comerciais”, verificaremos que se diferenciam entre si – isto é, na forma como estabelecem a integração de mercados e economias –, mas obedecem a tendências comerciais anteriores. De um lado, temos um modelo de integração mais abrangente e profundo (econômica, institucional e política), como é o caso da União Européia; de outro, um processo nada institucionalizado, basicamente comercial, da Ásia Oriental e, por fim, o caso do NAFTA, que dá nova forma às relações comerciais dependentes e antigas.

Nos três casos, porém, chama a atenção o fato de que a integração comercial se articulou e se desenvolveu em torno de uma “grande potência financeira e tecnológica, que se transformou progressivamente no seu núcleo dinamizador” (Fiori, 1995), promovendo a convergência macroeconômica na zona em questão e aumentando sua capacidade de atração e concentração dos grandes investimentos diretos, fundamentais para a dinamização das economias nacionais frente à competição externa.

Neste sentido, constata-se que a regionalização não é um “fenômeno” geral e uniforme e que, nesse jogo econômico/financeiro/comercial, os países em desenvolvimento continuam em desvantagem, pois não dispõem nem de capital, nem de tecnologia de ponta – condições fundamentais estabelecidas pela “globalização negativa” para entrar e disputar um espaço no mercado mundial.

Portanto, pode-se dizer que, à exceção da experiência européia, a regionalização comercial vem sendo processada sob a égide da “globalização negativa” dos mercados e, por isto, ao invés de colocar-se como uma alternativa politicamente conduzida pelos Estados associados, para fazer frente às novas regras de competição global – enquanto uma saída para a busca de um novo modelo de desenvolvimento –, ela só tem feito aumentar as desigualdades entre os países mais industrializados e os mais pobres.

## 5 MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL

Utilizando a tipologia de Singer, para analisar o Mercosul, poder-se-ia dizer que em seu formato inicial e em sua primeira fase de implantação – liberalização de tarifas, definição de uma política de comércio exterior comum, canais permanentes de negociação etc. – ele se enquadraria no exemplo da “globalização politicamente conduzida” (positiva). Porém, ao longo de seu desenvolvimento e, agora, na fase de consolidação da

tarifa externa comum (a partir de 1995), ao invés do aprofundamento que uma União Aduaneira requereria, cada vez mais ele tende a um caminho de “globalização negativa” – como veremos adiante –, determinada pelas alterações decorrentes dos planos de ajuste neoliberal adotados pelos dois principais sócios – Brasil e Argentina. Contudo, ainda assim, ele se diferencia de outros processos de integração no continente, ao manter-se como um processo conduzido pelos Estados e com certa flexibilidade para a adoção de medidas que contornem os efeitos dos impactos da economia globalizada sobre cada um dos parceiros. É preciso, porém, destacar que essa renegociação não se dá em função de um maior equilíbrio entre os países associados, mas sim, para a manutenção da estabilidade financeira interna, no sentido de permitir a atração de investimentos externos – fatores esses que enfraqueceriam a qualificação de uma “globalização positiva”.

Em outras palavras, a opção de **não-aprofundamento** do grau de integração macroeconômica e política, deliberadamente adotada pelos países do Mercosul, é determinada pela necessidade de estabelecimento de regras próprias (fiscais, tributárias, laborais, de subsídios etc.) capazes de atrair novos investimentos, sendo que o acesso a um mercado mais amplo passa a ser também um grande atrativo.

A conformação da Zona de Livre Comércio/União Aduaneira entre os quatro países do Mercosul<sup>2</sup> foi construída em um período extremamente curto, de quatro anos, produzindo um incremento de comércio que partiu de US\$ 4.127 bilhões, em 1990, para praticamente quadruplicar, ao final de 1996, chegando a US\$ 16.770 bilhões. Entretanto, tal incremento – obtido através da forte liberalização comercial – não promoveu a reversão das tendências descendentes do mercado de trabalho.

Os impactos desse movimento comercial sobre o emprego não são, contudo, simples e visíveis. Uma dificuldade para medi-los reside no fato de que a construção da área de livre comércio coincidiu com uma abertura generalizada frente a terceiros mercados, afetando muitos setores econômicos. Além disso, como o crescimento da interdependência comercial não vem sendo acompanhado da harmonização das políticas macroeconômicas, a especialização e a complementaridade produtiva e comercial estão sendo determinadas pelo mercado, ou seja, pela iniciativa das empresas, o que faz com que o mercado de trabalho sofra também os impactos das estratégias empresariais – fusões, compras, representações

2. Entre 1991 e 1995, o Mercosul foi integrado pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Em 1995, estabeleceu acordo de livre comércio com o Chile e a Bolívia. Em 1997, o Chile decidiu ingressar em todos os níveis políticos do Mercosul, mas sem adotar a Tarifa Externa Comum. A Bolívia ainda permanece apenas como associada comercial. Em função disso, este texto abordará principalmente os quatro sócios originais.



comerciais, franquias, deslocamento de unidades e partes de produção –, que são de difícil quantificação.

Outra dificuldade para medir os impactos sobre os mercados de trabalho reside no grande desequilíbrio entre as quatro economias – o Brasil representa 12 vezes o mercado argentino e 40 vezes o uruguaio. Ou seja, só é possível perceber alterações setoriais, devido ao distinto grau de exposição à competição comercial. Essas medições ainda são superficiais e, freqüentemente, utilizam indicadores diferenciados – em sua maioria, fontes secundárias – tornando pouco precisa uma quantificação do impacto sobre o emprego.

O desempenho dos mercados de trabalho do Mercosul tem traços comuns associados a tendências gerais (inovação tecnológica e abertura comercial), bem como características específicas associadas ao próprio desenvolvimento sócio-econômico e aos efeitos das políticas públicas adotadas nos últimos anos, em cada país. Enquanto o Chile entrou, nos anos 90, com um quadro resultante de quase duas décadas de ajuste estrutural, de pesados efeitos sobre o mercado de trabalho, o Brasil e a Argentina iniciaram, na década passada, o ajuste e a estabilização, chegando à metade da década de 1990 com sérios problemas de desemprego e precarização do emprego. Uruguai e Paraguai, durante todo esse período, refletiram as mudanças dos dois maiores sócios, sobretudo após a constituição do Mercosul.

A primeira característica comum das políticas de ajuste – aplicadas com diferentes graus de profundidade – é a **valorização cambial**, que, sobretudo no Brasil e na Argentina, sustenta a estabilização. Entre 1990 e 1995, Paraguai e Chile tiveram uma apreciação bastante leve da taxa de câmbio relativa às exportações (7%), sendo esta da ordem de 25% na Argentina e no Uruguai, entre 1990 e 1994. No Brasil, que, no mesmo período, havia tido uma apreciação de apenas 9%, a referida taxa passaria a 24%, no final de 1995 (CEPAL, 1995).

Talvez, esses sejam os principais fatores de alteração do emprego, pois a apreciação cambial impacta diretamente sobre a balança comercial e, em seguida, sobre a competitividade e o emprego industrial. Nos primeiros anos da década de 1990, Argentina, Uruguai e Paraguai apresentaram grandes déficits comerciais, inclusive na relação com o Brasil – situação só invertida (à exceção do Paraguai) após a adoção da valorização cambial brasileira (1994) –, que ostenta, hoje, um déficit comercial de 800 milhões de dólares ao ano. No Chile, esse processo foi anterior e, salvo o aumento do déficit comercial de 1993, vem apresentando uma *performance* equilibrada.

No mesmo período, o emprego industrial foi bastante afetado. Enquanto o Chile havia sofrido tal impacto nos anos de 70 e 80,

apresentando uma recuperação nos 90, os demais países viriam a sofrer fortes cortes, no início dessa última década. Na Argentina, no período de vigência do modelo de substituição de importações (até meados da década de 1970), as taxas mais altas de desemprego eram de 3% da População Economicamente Ativa (PEA); nos anos 80, com a intensificação da abertura comercial e dos processos de reestruturação, o incremento anual do emprego foi de 1,1%, enquanto o índice anual do subemprego cresceu de 3 a 4% (Catalano e Novick, 1994). Entre 1980 e 1990, o emprego industrial na Argentina teve uma queda de 40% e, entre 1992-94, de mais 12%, sendo que a taxa de desemprego geral, que era de 7,5%, em 1990, passou para 18,6%, em 1995, reduzindo-se pouco até 1997 (16,5%). O Uruguai, que havia apresentado um leve crescimento do emprego industrial entre 1980-90, sofreu uma forte redução, da ordem de 40%, até 1994. A taxa de desemprego, que vinha se mantendo estável, entre 9 e 10% até 1994, saltou para 12%, em 1997.

No Brasil, a abertura comercial partiu de uma alíquota média de 44%, em 1988, para uma de 14%, em 1994. Para fazer frente à nova situação de competição, implementou-se, no mesmo período, uma forte reestruturação produtiva, incentivada por programas governamentais de modernização tecnológica e de qualidade total (PACTI, PBQP<sup>3</sup> etc), que, ao longo de quatro anos, promoveram a perda de quase 1/3 dos postos de trabalho na indústria (2,5 milhões de empregos). No período de 1980 a 1994, houve uma redução de 30%.

Com relação ao **desemprego aberto**, segundo a pesquisa do SEADE/DIEESE (maio/1996) em cinco regiões metropolitanas, esse superou os 12%; contando-se os sub-empregados (salários e jornadas inferiores ao legal) esse índice se eleva para 21% (Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED, realizada pelo convênio entre o DIEESE e a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE). Paraguai e Chile são os que apresentam as taxas mais baixas de desemprego aberto, em redor de 5 a 6%.

Além disso, a qualidade do emprego tem sido significativamente afetada, principalmente na Argentina, que partiu de um patamar mais alto que os demais. Em 1980, apenas 12% da PEA não dispunha de proteção laboral; em 1989, esse índice havia saltado para 23,8% e, em 1991, para 28,7%, e, segundo o *Informe de Conyuntura Laboral*, de julho de 1997 (Ministério do Trabalho da Argentina), a taxa de emprego sem registro alcançou 32%, em 1995, e 35,9%, em 1996.

No Brasil, em 1990, cerca de 60% da força de trabalho tinha contratos regulares protegidos pela legislação laboral; em 1994, menos de

3. Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria (PACTI) e Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP).

50% dos ocupados estavam nessas condições e os trabalhadores “por conta própria” passaram de 17,5% para 22%, durante o período, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) (Brasil, 1995).

No Paraguai, as estimativas indicam que cerca de 70% da população ocupada está fora do mercado formal, não contando com a proteção de direitos laborais e realizando atividades que vão da venda de alimentos nas ruas ao contrabando de manufaturados para o Brasil e Argentina. Para se ter uma idéia das dimensões do contrabando, basta dizer que a Ciudad del Este (fronteira com Brasil e Argentina) é considerada a terceira cidade no mundo em movimento comercial, só perdendo para Hong Kong e Miami e, mais de 70% dessa movimentação comercial não possui registro fiscal. Dentre os trabalhadores do setor informal, cerca de 45% têm entre 25 e 44 anos e um quarto, entre 10 e 24 anos; 54% têm o curso primário e 38% o secundário e mais da metade se dedica a atividades comerciais (Paraguay, 1993).

O Uruguai é o país que apresenta o índice mais baixo de ausência de proteção laboral: em torno de 30%.

Resumindo, pode-se dizer que cerca de um terço do total de empregos assalariados do Mercosul (aproximadamente 30 milhões de pessoas) são irregulares e não-regulamentados.

Mas, a despeito da abertura, não há, nesse mesmo período, uma redução dos salários médios industriais no Brasil, Argentina e Uruguai, talvez porque após a reestruturação e o corte de tantos empregos, os trabalhadores que permaneceram sejam os mais qualificados. No Paraguai, desde 1994, registra-se uma tendência de queda e, no Chile, entre 1990 e 1995, houve um crescimento de 5% ao ano e de 3%, em 1995.

Edward Amadeo (1997) aponta como possível explicação para essa diferença o fato de o Chile não ter adotado uma valorização cambial tão forte como a do Brasil e a da Argentina, ao longo dos últimos cinco anos.

Na Argentina e no Brasil, talvez, a queda do emprego e a baixa recuperação dos salários possam ser explicadas pela combinação entre a redução de barreiras tarifárias e não-tarifárias e a apreciação cambial, fatores que aumentam muito a exposição dos setores comerciáveis à concorrência externa. A valorização cambial, sobre a qual se assentaram os processos de estabilização nesses países (Plano de Convertibilidade na Argentina, em 1991 e Plano Real no Brasil, em 1994), talvez constitua o principal agente de impacto sobre os mercados de trabalho, considerando-se que afeta diretamente a balança comercial e o nível de atividades.

Outro fator importante para essa análise é a avaliação dos processos e ritmos de abertura comercial a terceiros mercados que, no caso da Argentina e principalmente do Brasil, ocorreram concomitantemente à conformação da Zona de Livre Comércio. No Brasil, a abertura comercial se intensificou a partir de 1990, gerando dificuldades para setores que produzem para o mercado interno, como é o caso das indústrias têxtil, do vestuário, de couro e calçados (vencidas pela concorrência asiática), indústria de máquinas etc. Por outro lado, com o aumento da competição no mercado interno, empresas desses setores desenvolveram uma ofensiva comercial em relação aos países vizinhos. Nesses casos, o Mercosul poderia funcionar mais como alternativa de compensação do que como fator de atração comercial. Basta dizer que, entre 1992 e 1996, cerca de 350 empresas brasileiras se instalaram na Argentina (através de *joint ventures*, compra de empresas, instalação de filiais etc.).

Quanto aos efeitos da abertura da economia sobre a distribuição inter-salarial, Amadeo (1997) considera a hipótese de que eles possam ser positivos, “dado que tende a reduzir-se o diferencial de renda entre os trabalhadores industriais e não-industriais”. Por outro lado, a redução no emprego industrial e o deslocamento dos trabalhadores industriais para o setor terciário podem produzir efeitos distributivos diversos. Em geral, deslocam-se trabalhadores mais qualificados que a média do setor, fazendo crescer a renda média e diminuindo, assim, o diferencial em relação à indústria. Ao mesmo tempo, porém, a redução do emprego industrial faz crescer muito a oferta de mão-de-obra no terciário, reduzindo o salário médio e promovendo uma nova tendência de aumento do diferencial salarial em relação à indústria.

Assim, são ambíguos os efeitos distributivos da abertura econômica sobre os salários. Dependem do grau de competitividade comercial do setor e também de seu grau de modernização tecnológica – situações que poderiam resultar nos exemplos tratados acima.

Finalmente, vale dizer que o crescimento da interdependência comercial entre os países do Mercosul não vem sendo acompanhado da harmonização das políticas macroeconômicas; pelo contrário, os governos optaram por manter um baixo grau de institucionalidade política e macroeconômica. Desta forma, a especialização e a complementaridade produtiva e comercial estão sendo determinadas pelo mercado, ou seja, pela iniciativa das empresas, principalmente as multinacionais. Contudo, a comprovação de impactos positivos ou negativos dependeria de uma pesquisa bastante descentralizada e, ainda assim, os resultados certamente seriam diferenciados, tendo em vista os diferentes graus de exposição dos produtos e setores aos mercados inter-regional e mundial.

## 6 NORTH AMERICAN FREE TRADE AGREEMENT – NAFTA

O NAFTA entrou em vigor em 1994, consolidando três acordos bilaterais de livre comércio (Estados Unidos e Canadá, em 1988, Estados Unidos e México, em 1989) e, diferentemente do Mercosul, não pretende ir além de uma Zona de Livre Comércio e não estabeleceu nenhum mecanismo de integração macroeconômica e tampouco uma política de comércio exterior comum.

O NAFTA, muito mais que o Mercosul, personifica uma formatação jurídica para antigas relações comerciais entre os três parceiros – Estados Unidos, México e Canadá –, e reproduz uma relação de dependência comercial que já vinha se verificando há algum tempo. Mesmo assim, em 1993, ano anterior ao NAFTA, o comércio bilateral entre Estados Unidos e México era de US\$ 81,5 bilhões e saltou para US\$ 130 bilhões, em 1996; no mesmo período, o comércio entre Canadá e Estados Unidos saltou de US\$ 211 bilhões para US\$ 292 bilhões e o comércio entre Canadá e México aumentou de US\$ 4,5 bilhões para US\$ 7,2 bilhões (Wintraub, 1997).

Quais os impactos desse crescimento comercial sobre os empregos e o mercado de trabalho? Talvez este tenha sido o principal tema de debate, nos três países, quando tramitava, nos Congressos respectivos, a aprovação do NAFTA.

Nos Estados Unidos, os opositoristas ao tratado, principalmente os sindicalistas, alegavam, como principais argumentos, a perda de empregos e o rebaixamento salarial que o país sofreria associando-se ao México – ou seja, padrões laborais e salários mais baixos atrairiam empresas americanas e/ou pressionariam para um rebaixamento salarial no país. No México, os que se opunham, argumentavam na mesma linha, alertando que uma associação com esse enorme desequilíbrio entre as economias mexicana, estadunidense e canadense provocaria a diminuição e/ou o desaparecimento de vários setores não-competitivos, ficando a mão-de-obra mexicana bastante prejudicada. No Canadá, o debate mais importante havia ocorrido em 1988, quando se negociou o acordo bilateral Canadá-US Free Trade Agreement (FTA), no qual também surgiram argumentações semelhantes.

De outro lado, os defensores do tratado argumentavam justamente o oposto: também estabelecendo um vínculo entre comércio e geração de empregos, consideravam que o NAFTA incrementaria o superávit estadunidense com o México, podendo gerar um aumento dos postos de trabalho. Suas estimativas eram de que, para cada US\$ 1 bilhão de dólares adicionais de exportações, seria possível criar 20 mil postos de trabalho. Nenhum dos argumentos foi jamais comprovado.

Para Wintraub (1997), que fez um estudo para o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) sobre a relação entre livre-comércio e geração/redução de empregos, “não existe uma relação automática entre o valor das exportações de mercadorias e a criação de emprego; certamente não é assim nos Estados Unidos, cujo valor de exportações de mercadorias não chega a 8% do PIB”. Segundo o mesmo autor, a cifra de 20 mil novos empregos, estimada pelo Departamento de Comércio dos EUA, resultou de um cálculo que não levou em conta as diferenças de valor agregado, como se todas as exportações gerassem um volume similar de empregos. Dando um exemplo, exportar trigo não é a mesma coisa do que exportar automóveis. Sem dúvida, o desempenho da balança comercial de um país pode afetar o número de empregos, porém a relação não permite cálculos aritméticos desta natureza.

Além disso, como os Estados Unidos comercializam em nível mundial, não seria um saldo bilateral específico que afetaria o desempenho global de suas exportações. A política de comércio exterior estadunidense sempre manteve déficits comerciais com alguns países e superávits, com outros. Mesmo concordando que o volume de exportações terá impacto sobre a geração de empregos, Wintraub considera que isso não se aplicaria ao caso da relação com o México, pois, em 1994, ano em que esse país mais comprou dos Estados Unidos, o volume de operações não superou os 10% de sua exportação mundial e nem ultrapassou os 0,75% do PIB norte-americano.

Quanto à relação livre-comércio e perda de empregos, o mesmo autor também argumenta em sentido contrário. Segundo o *Economic Trends* (1996), no primeiro semestre de 1995 haviam sido gerados 1,2 milhão de empregos (a cifra dos anos anteriores era de 2,5 milhões ao ano) e, no primeiro semestre de 1996, a geração de novos empregos havia atingido o volume de 1,3 milhão.

Outros indicadores utilizados por esse estudo foram as estatísticas do Departamento de Trabalho dos Estados Unidos, que mantém um programa de assistência à adaptação de trabalhadores diretamente afetados pelo aumento de importações do Canadá e do México. Segundo esse Departamento, entre 01/01/1994 e 16/04/1997, apenas 119.456 trabalhadores e trabalhadoras haviam sido atendidos por aquele programa, dos quais somente 10 mil haviam recebido os benefícios, pois os demais não se enquadravam nos critérios (impacto do NAFTA).

A AFL-CIO<sup>4</sup> contesta esses números, põe em dúvida os critérios utilizados pelo Departamento, e diz que o serviço é pouco conhecido pelos

4. American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO), poderosa central sindical estadunidense.

trabalhadores. A mesma central sindical afirma exatamente o contrário e em todos os seus veículos de divulgação tem dito que “desde a implementação do acordo de comércio entre os Estados Unidos, México e Canadá em 1994, os críticos disseram que o pacto custou uns 420.000 empregos americanos e criou o cenário para um severa queda da economia do México que deixou 2 milhões de pessoas sem trabalho”<sup>5</sup>.

Para Wintraub (1997), as razões das variações positiva ou negativa do emprego nos Estados Unidos devem ser buscadas em outras fontes:

“A variação anual do número de postos de trabalho nessa economia é de mais de 1,5 milhões por ano. A política macroeconômica, a política monetária, a administração da política fiscal e a variação do valor do dólar, em relação a outras moedas, revestem-se de maior importância do que os resultados comerciais, em especial em relação com um único país, como o México, a ponto de determinar o nível de emprego interno”.

Na verdade, também o sindicalismo norte-americano atribui maior peso à política global das corporações multinacionais – as quais qualificam como os “únicos vencedores” – do que às ameaças mexicana ou canadense. Para os sindicalistas, as transnacionais “não se submetem a nenhuma bandeira, mas sim, à obtenção do lucro (...) (e para isso) movem fábricas, trabalhos e capital de investimento de um momento para o outro, para fugir das leis nacionais, acordos tarifários ou simples padrões de decência humana”<sup>6</sup>. Referem-se principalmente às empresas sediadas nos Estados Unidos, as quais, através da terceirização, vêm transferindo praticamente toda a produção para outros países (Taiwan, Coreia do Sul, Malásia e China) e mesmo sem terem máquinas, equipamentos e nem empregados no país, podem aí vender seus produtos e conseguir bilhões em lucros.

Para a AFL-CIO, o **acesso irrestrito** ao mercado global, entre 1979 e 1995, levou à eliminação de mais de 43 milhões de empregos, devido à política de enxugamento aplicada pelas corporações gigantes, como a GM, IBM, AT&T, Boeing e outras. Além disso, dois terços dos trabalhadores recebem atualmente menos do que recebiam os seus pais. A média salário/hora caiu de US\$ 12,85, em 1978, para US\$ 11,64, em 1995. Também se estendeu a jornada de trabalho e diminuíram os benefícios sociais – entre 1987 e 1994, a porcentagem de trabalhadores coberta pelos planos de pensão caiu de 63% para 56%, enquanto, neste mesmo

5. A *home page* da AFL-CIO, em 1997, não apresentava os dados para essa estimativa.

6. Discurso de Trumka, Secretário Tesoureiro da AFL-CIO, na Labor and the Global Economy Conference, realizada em Berkeley, Estados Unidos, em 21 nov. 1996.

período, a produtividade aumentou 24% e os lucros incorporados cresceram acima de 205%.

Olhando o problema sob a ótica do México, ou seja, do país mais pobre, verifica-se que o incremento do comércio entre Estados Unidos e México, de 1993 a 1995, foi de 31,4% (dólares nominais), ou seja, antes da grave crise de 1995. Em 1996, o incremento do comércio bilateral foi superior a 20% e a exportação estadunidense para esse país cresceu 25% (em relação a 1995). No passado, uma crise como a vivida pelo México teria sido resolvida com o aumento de tarifas de importação e outras medidas graduais e protecionistas, agora inviabilizadas pelo NAFTA. Assim, devido a este acordo, a solução foi a forte desvalorização do peso mexicano e outras medidas de corte macroeconômico, como, por exemplo, uma política fiscal e monetária restritiva, para poder receber um forte empréstimo norte-americano, muito mais dirigido a salvar os interesses das empresas estadunidenses.

Em 1995, o desemprego urbano no México aumentou em mais de um milhão de pessoas, produzindo uma forte queda do salário real. Os apoiadores da atual política liberal mexicana sustentam que, na crise de 1982, quando se utilizaram medidas tradicionais e gradualistas, o país levou mais tempo para sair da recessão, enquanto no modelo atual e pela associação com o NAFTA, o processo havia sido muito mais rápido; além do que, em 1987, os salários também tinham caído em seu valor real (40%, em relação a 1982). Mas, se compararmos a *performance* da exportação estadunidense para o México, nos mesmos dois períodos, verificaremos que, enquanto em 1982 ela teve uma queda vertiginosa – mais de 50% até 1983 –, na crise de 1995, manteve-se quase estável, voltando a crescer em 1996.

Talvez o crescimento das relações comerciais e os possíveis impactos sobre os empregos não sejam o resultado direto da desagregação tarifária proporcionada pelo NAFTA, mas sim, do volume de investimentos estadunidenses facilitados por esse acordo. Na fase inicial do NAFTA, cresceram muito os investimentos externos no mercado mexicano, tendo em vista a possibilidade de acesso aos mercados dos outros dois países: entre janeiro de 1994 e dezembro de 1996, foram US\$ 24 bilhões (mesmo com a depressão de 1995) e, em 1997, chegaram perto de US\$ 50 bilhões, sendo que 62% desses são provenientes dos Estados Unidos – proporção que também explica a pronta reação norte-americana à última crise mexicana.

Grande parte do comércio que hoje ocorre nos três países é praticado entre empresas. Este é o caso do setor automobilístico (exemplo que também vale completamente para o Mercosul, na relação entre Brasil e Argentina). Com o NAFTA, um processo que havia se iniciado de forma bilateral entre Estados Unidos e Canadá, em 1965, estendeu-se ao México,

permitindo que as empresas planificassem sua produção e especializassem suas plantas em cada país – carros menores, carros de luxo, motores e componentes etc. Tanto é assim, que se analisarmos a carteira de comércio entre os três países, verificaremos que, em grande parte, não se trata de produtos finais, mas de insumos e partes que compõem tais produtos, ficando cada vez mais difícil identificar onde estão as matrizes, já que em todos os países há, simultaneamente, montagem e produção.

Aproximadamente 80% das exportações do México são bens manufaturados, em sua maioria peças e componentes dirigidos ao comércio intra-setorial, sendo que, em 1995, cerca de 85% deles dirigiam-se aos Estados Unidos. Porém, o dado mais impressionante é que cerca da metade dessas exportações é de natureza intra-empresarial. Na relação entre Estados Unidos e Canadá, a proporção do comércio intra-empresarial é ainda maior. Atualmente, o Canadá é o país que recebe o maior volume de investimentos estadunidenses e, dentre os países em desenvolvimento, o México ocupa o primeiro lugar como receptor de investimentos norte-americanos.

O estabelecimento da especialização via mercado, em um processo de integração, faz com que cresça muito mais o comércio intra-setorial e intra-empresarial, propiciando um alto volume de comércio de produtos intermediários. Mas, se o México consegue exportar uma porcentagem tão alta de manufaturados intermediários para os Estados Unidos, em contrapartida, tem que importar igual volume de peças e componentes também desse país.

Por outro lado, a forte presença das empresas norte-americanas no México vem incrementando um outro tipo de emprego, o emprego precário e temporário, característico das “zonas *maquiladoras*”, que atualmente empregam mais de 700 mil pessoas.

Esse processo não foi inaugurado com o NAFTA; é anterior e resultou da decisão mexicana de permitir a importação de produtos intermediários vinculados, sem gravamento tarifário. E, ao mesmo tempo, também decorreu da decisão dos Estados Unidos de cobrar tarifas de importação, unicamente pelo valor agregado ao produto no processo de montagem fora do país – na sua maior parte, serviços de montagem de baixo custo.

Em 1995, as empresas “*maquiladoras*” importavam US\$ 26 bilhões e exportavam US\$ 31 bilhões, sendo que os principais produtos importados dos Estados Unidos vinham dos setores automobilístico, de autopeças e eletro-eletrônicos. Por outro lado, o conteúdo estadunidense dos produtos importados das “*maquiladoras*” representam 50% do seu valor total, ou seja, o valor agregado no México compõe a metade desses produtos comercializados, sendo na sua maior parte trabalho, pois, segundo

estimativas, apenas 2% de seus componentes provêm do mercado interno mexicano.

Assim, apesar das “*maquiladoras*” serem, hoje, as únicas áreas do México a oferecerem empregos (de baixa qualidade e quase sem nenhum tipo de encargo social), esse processo tem beneficiado basicamente as empresas norte-americanas, que podem atuar em seu mercado com preços mais competitivos, sem que, contudo, essa “forma de especialização” incremente a produção e o emprego em setores conexos.

## 7 CONCLUSÕES

A rápida análise do caso do NAFTA torna transparente a relação de dependência entre países periféricos e centrais – destacada por Fiori – em um processo de globalização “negativo” – o que, na prática, significa perda de autonomia nas decisões dos Estados canadense e, principalmente, mexicano, sobre o direcionamento de sua política macroeconômica e também social, criando uma situação em que as relações intra-empresariais determinam o perfil e o desempenho do mercado de trabalho.

O NAFTA é o primeiro acordo comercial Norte-Sul e caracteriza-se por uma integração **heterogênea**, ou seja, a existência, em um mesmo espaço econômico, de países com um porte econômico diferente e com níveis de desenvolvimento estruturalmente distintos. No caso da América do Norte, não é possível incluir em um mesmo patamar o Canadá, os Estados Unidos e o México, tendo em vista que os dois primeiros são países industrializados e o último é um país subdesenvolvido. Entre esses três países, as relações são marcadas tanto pelas diferenças de porte, como pelos níveis diferenciados de desenvolvimento. Neste sentido, apresenta-se uma situação de dupla assimetria: de um lado, dois países dependem economicamente de um terceiro, os Estados Unidos; de outro, dois países desenvolvidos coabitam um mesmo espaço econômico com um país subdesenvolvido, o México.

Além disso, os Estados Unidos exercem o papel de “centro de gravidade”, isto é, são, ao mesmo tempo, o “fiel da balança” das relações econômicas na América do Norte e na economia mundial. É graças à supremacia dos Estados Unidos, que a América do Norte está ligada ao resto do mundo, especialmente aos dois outros pólos da economia mundial, representados, atualmente, pela Europa Comunitária e pelo Japão.

A posição ocupada pelos Estados Unidos, tanto no interior da região, como no resto do mundo, distingue o NAFTA de qualquer outro projeto de integração. Esta situação faz aumentar ainda mais as apreensões do México e do Canadá, pois um acordo sem restrições institucionais



claramente estabelecidas coloca os Estados Unidos em posição de força, interna e externamente à região. É por isto que o processo de integração econômica da América do Norte e desta com as Américas Central e do Sul (ALCA) não só se diferencia dos modelos clássicos de integração – seja o da Europa, seja o de algumas experiências da América Latina –, como também deve ser visto mais como um “regionalismo estratégico” do que um continentalismo, devido ao fato de que, tanto os Estados Unidos, como também os dois outros países, estão decididos a criar, por meio de um tratado que estreitaria suas relações de interdependência, uma estratégia global capaz de fortalecer sua posição no seio da economia mundial. Ou seja, o objetivo do livre comércio relaciona-se menos com o fortalecimento de laços econômicos, já muito estreitos entre os Estados Unidos, o Canadá e o México, do que com a criação de condições que favoreçam a inserção vantajosa da região na economia mundial.

Sob essa ótica, pode-se fazer um paralelo com o Brasil-Mercosul, já que no caso do Cone Sul, cada vez mais o Mercosul passa a ser visto pela diplomacia econômica brasileira como base para uma estratégia continental (no caso, defensiva, ao contrário do caráter ofensivo do NAFTA). Mas, neste caso, para manter essa estratégia, o Brasil – que não dispõe nem de longe da mesma inserção mundial que os Estados Unidos –, terá que revigorar a idéia inicial do “regionalismo” e aceitar o aprofundamento da integração requerida pelos demais países, como contrapartida à dependência comercial que se estabeleceu, em grande parte, como resultado do déficit comercial provocado, em grande parte, por uma política deliberada de compras de insumos, praticada pelo governo brasileiro, e pelas transações comerciais intra-empresas.

Porém, o aprofundamento da integração levaria o Mercosul de volta ao modelo inicial, ou seja, a um processo dotado de forte condução dos Estados e com adoção de políticas macroeconômicas comuns que permitissem uma complementação e especialização induzidas pelas políticas públicas, e não pela ação intra-empresarial, como ocorre agora. A aceitação de uma situação de dependência comercial e econômica dos demais países permanecendo como “bloco” em um processo continental em que os Estados Unidos acenam com possibilidades de acordos comerciais bilaterais, exige que o Brasil abra mão de parte maior de sua autonomia e se disponha a canalizar investimentos para os demais sócios. Isto implica, porém, na adoção de uma política comercial e industrial comunitárias, fator que cada dia mais se opõe aos modelos nacionais adotados, principalmente pelo Brasil e pela Argentina. Além disso, o abandono dos planos de ajuste pode fazer retrair os investimentos internos e, talvez, o mais importante neste momento, pode levar a uma derrota das elites que atualmente comandam esses dois países.

De qualquer forma, essas considerações, ainda que hipotéticas, servem para mostrar que o Mercosul cada vez mais está diante de duas opções: prosseguir na linha da integração liberal – o que o enfraquecerá nas negociações da ALCA –, ou optar pela adoção do modelo de “globalização positiva”, podendo implicar em choques com os modelos de ajuste.

A apresentação dos dois modelos de integração no continente americano – um inteiramente conduzido pelo mercado e o outro, um misto de integração induzida e livre-cambista –, serve para mostrar que, não necessariamente, uma associação de livre comércio tem impactos negativos sobre o emprego. Um processo de integração politicamente conduzido pode promover um novo padrão de desenvolvimento para os países envolvidos, tendo, portanto, conseqüências positivas sobre o emprego. Tudo depende dos modelos políticos e econômicos que conduzem esses processos. Mesmo tomando-se o caso da União Européia, vemos que o processo de construção da União Monetária é muito diferente da estruturação de um Mercado Comum, quando a internacionalização da economia não se processava da forma desregulada e liberal de hoje.

Se houver a decisão dos Estados envolvidos de conduzir e intervir nesses processos, fazendo uma abertura comercial conjugada com medidas de equilíbrio interno e comunitário, os resultados poderão ser diferentes e a “regionalização” realmente servirá como um veículo de fortalecimento desses países no comércio internacional, principalmente para os países em desenvolvimento. Nesta situação, haverá um impacto sobre o emprego, que poderá, entretanto, ser muito menor do que o atual, promovendo um reequilíbrio no nível de integração do mercado de trabalho.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMADEO, Edward. *Tendência do mercado de trabalho no Cone Sul*. Rio de Janeiro, 1997. (mimeo).
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir, GENTILI, Pablo (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, p. 9-23, 1995.
- BRASIL. IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Rio de Janeiro: 1995.
- CATALANO, Ana, NOVICK, Marta. *Reconversión productiva y estrategias sindicales en la Argentina: renovación o ajuste tático*. Buenos Aires, set. 1994. (mimeo).
- CELLA, Gian Primo. La competizione fra il modelli di relazioni industriali. *Industria e Sindacato*, Roma, ano 37, n. 3, mar. 1995.
- CEPAL. *Balace preliminar de la economía de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, 1995.
- DEDDECA, Cláudio Salvadori. *Ajuste estrutural, integração regional e emprego nos países em desenvolvimento*. Texto apresentado no Congresso da LASA, Guadalajara, abr. 1997.
- ECONOMIC TRENDS, 1996.
- FIORI, José Luis. *A globalização e a novíssima dependência*. 1995. (mimeo).

- INFORME DE CONYUNTURA LABORAL, jul. 1997.
- IANNI, Octavio. O mundo do trabalho. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 8, n. 1, jan./mar., 1994. (Número temático: Trabalho, globalização e tecnologia).
- MÜLLER, Geraldo. A competitividade como um caleidoscópio. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 8, n. 1, jan./mar. 1994. (Número temático: Trabalho, globalização e tecnologia).
- PARAGUAY. DGEEC. *Trabajadores en el sector informal urbano*. Asunción, 1995. (Encuesta de Hogares).
- RIMA, Ingrid. *Labor markets in a global economy*. New York : M.E. Sharpe, Armonk, 1995.
- SINGER, Paul. *Globalização: afinal do que se trata?* 1997. (mimeo).
- TOKMAN, Victor E. *Las dimensiones laborales de la integración económica en América Latina y el Caribe*. [s.l.] : OIT, 1995. (Documentos de Trabajo, 8).
- WINTRAUB, Sidney. *Evaluación del TLCAN*. Buenos Aires : INTAL/BID, 1997. (Integración & Comercio, 2).

## Emprego e reconversão produtiva no Paraguai: velhos e novos desafios no cenário do Mercosul\*

Gladys Casaccia\*\*

### 1 INTRODUÇÃO

Os processos de reconversão produtiva que ocorrem nos diversos países da região realizam-se em um quadro de sistemas políticos democráticos, aos quais os países do Mercosul retornaram a partir dos anos 80. Na análise do caso paraguaio, é importante enfatizar que a transição para a democracia, empreendida desde o início da década, constitui não apenas uma etapa de participação em um novo cenário político, como também regional, que coincide com os novos fenômenos da globalização. O projeto de integração do Mercosul, apresentado como uma nova proposta de seus países-membros no cenário internacional, representará para o Paraguai a convergência de vários desafios.

A consolidação do processo de democratização e a administração de possibilidades e oportunidades para a reconversão de um modelo de crescimento esgotado constituem os eixos que definirão sua estratégia de inserção no bloco. Na interseção desses eixos situa-se o problema do mercado de trabalho, da qualidade de vida de homens e mulheres que nele competem e da gestão de seus diversos agentes.

Este trabalho apresenta, em primeiro lugar, as características particulares do modelo de crescimento paraguaio, abordando a prolongada

\* Traduzido do original *Empleo y reconversión productiva en Paraguay. Viejos y nuevos desafíos en el escenario del Mercosur*, por Maria da Penha C. Cataldi.

\*\* Socióloga, mestre pela Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), México, e pesquisadora associada do Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP).

estagnação pela qual o país passou nos últimos anos, colocando-se em uma situação de atraso em relação às reformas que devem ser realizadas. Em segundo lugar, oferece uma caracterização do mercado de trabalho, destacando-se sua extensa informalidade, como característica da própria estrutura desse mercado (e mais do que como nova tendência), bem como a baixa qualificação de sua força de trabalho, como desvantagem que precisa ser revertida, em nome da geração de melhores condições na busca de competitividade e produtividade.

Sob tal perspectiva, apresenta-se posteriormente uma breve resenha da gestão sindical frente ao novo cenário e dos desafios impostos aos direitos trabalhistas pelas tendências de flexibilização que, em sua versão externa, não são novas para a situação do mercado de trabalho no país.

Por último, a constatação, através de alguns indicadores, das estratégias inconclusas de inserção do país no bloco regional alerta para as condições que podem ser criadas no futuro, de modo a garantir uma maior eficácia no exercício dos direitos trabalhistas do setor formal e um patamar mínimo de proteção para a maioria que não lhe tem acesso.

## 2 A REGIÃO, NOS ANOS 90: CRESCIMENTO MODESTO, PROBLEMAS DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E DISPARIDADES NACIONAIS

Durante os anos 80, os países da sub-região sul do continente americano reiniciavam processos de democratização política. As eleições de 1982 no Brasil, de 1983 na Argentina, de 1984 no Uruguai e o plebiscito de outubro de 1988 no Chile, ao qual se seguiram os comícios presidenciais de 1989, indicavam um novo cenário, no qual ocorria a instauração de governos civis. No caso paraguaio, o golpe militar de fevereiro de 1989 possibilitava a abertura política e o início da experiência de construção democrática, pondo fim a mais de três décadas de regime autoritário do general Alfredo Stroessner.

A mudança das regras do jogo político na região ocorreu em um contexto de crise econômica, precedido pela estagnação do crescimento sustentado na industrialização com base na substituição de importações, o alto volume de empréstimos externos nos anos 70 e os problemas de endividamento. Se, durante o período 1970-80, as economias argentina, brasileira e uruguaia apresentaram um crescimento médio anual do Produto Interno Bruto (PIB) de 2,5%, 8,1% e 3,1%, respectivamente, no período 1980-93, essa taxa decresceu para 0,8% na Argentina, 2,1% no Brasil e 1,3% no Uruguai (Banco Mundial, 1995, p. 185). As reformas

introduzidas a partir dos anos 80 tiveram como eixo de reorientação econômica a abertura ao mercado externo e a atribuição de menores funções ao Estado. As políticas de ajuste resultariam no que a CEPAL (1998, p. 22) denominou um **modesto crescimento regional**, registrando-se, para 1997, estimativas de crescimento do PIB de 8% para a Argentina, 3,3% para o Brasil e 6,7% para o Uruguai, mantendo-se assim uma média para o triênio (1995-97) de aproximadamente 3%. O crescimento deste indicador não pode ser dissociado do aumento da taxa de desemprego, da ampliação do setor informal e dos problemas relativos à pobreza e à distribuição de renda.

### 2.1 A situação paraguaia

Como o Paraguai acompanhou durante as últimas décadas os processos dos países vizinhos, com os quais estabeleceu um acordo através do Tratado de Assunção, em 1991? Com um crescimento médio do PIB de 3% desde meados dos anos 30 até o final dos anos 60, a estagnação deu lugar, nos anos 70, a um crescimento incomum de mais de 8% (FNUAP, 1996, p. 5), gerado fundamentalmente pelos recursos oriundos da construção da empresa hidroelétrica brasileiro-paraguaia e dos altos preços no mercado internacional de dois produtos agrícolas, o algodão e a soja. Entre 1974 e 1981, o aumento do PIB registrou uma média anual de 9,4%, não sofrendo os graves problemas de endividamento e inflação apresentados na região (Borda e Masi, 1998, p. 18).

A posterior recessão dos anos 80, com uma taxa anual que havia decrescido a 1,9%, durante o período 1981-88 (Borda e Masi, 1998), não foi determinada pela presença de crises na balança de pagamentos, mas encontra elementos explicativos na conclusão da obra binacional de Itaipu e na contração de recursos que isso significou, somada à ausência de investimentos e estímulos para os setores agrícola e industrial.

Um estudo recente sobre a pobreza e o crescimento no país concluiu que:

"O Paraguai tem sido incapaz de encontrar outro setor que substitua o papel de liderança da agricultura, cujo desenvolvimento foi sustado pelo fechamento da fronteira agrícola e pela recusa dos agentes econômicos em investir no setor" (Morley e Vos, 1998, p. 8).

Tal afirmação refere-se à queda na taxa de crescimento da agricultura, de uma média anual de 6,7% no período 1970-80, para 2,4%, entre 1990-95. A expansão do setor industrial também declinou, passando de uma de 8,5% a.a. para 3,3% a.a. nos períodos citados,

mantendo a agricultura uma participação de cerca de 30% na composição do PIB e, a indústria, menos de 20% (Morley e Vos, 1998, p. 11). Esse comportamento foi acompanhado de queda nas taxas dos investimentos público e privado, sendo o setor da construção aquele que apresentou uma maior retração. Por outro lado, a **economia subterrânea** representava um peso importante no conjunto nacional. A importação e a exportação não registradas eram consideráveis: no período 1980-86, as compras externas deste tipo representavam 64,1% mais do que a registrada, assim como entre 1981-86, as vendas ao exterior da mesma natureza eram de 68,5% maiores que as declaradas (Borda, 1993, p. 41).

No início dos anos 90, quando sob o governo do general Andrés Rodríguez o país passou a integrar o bloco do Mercado Comum do Sul (Mercosul), o modelo paraguaio – baseado na agroexportação primária (com predomínio de algodão e soja), nas importações legais e ilegais e em um incipiente processo de industrialização – já mostrava sinais de seu esgotamento. A partir de 1989, nos primeiros anos da transição política, o crescimento da economia, calculado pela média do PIB, apresentou um leve acréscimo, passando da média anual de 1,9% dos oito anos anteriores, para 3,2% nos seguintes (Borda e Masi, 1998, p. 19), decrescendo novamente a 2,6% em 1997, situando o país entre o de pior desempenho da América Latina, juntamente com a Costa Rica (2,2%) e o Haiti (1,1%) (CEPAL, 1998)<sup>1</sup>.

Paralelamente, a população aumentou. Nos anos 60 até princípios dos 90, o Paraguai apresentava uma taxa de crescimento demográfico de 3%, a maior da América Latina, salvo o caso da Venezuela (3,1%), e acima da média de 1,7% para os países do Mercosul. A partir de 1993, tal posição se manteve, com uma taxa de 2,6%, com exceção de Honduras (2,8%), e contra 1,6%, para o Mercosul (PNUD, 1996a, p. 35)<sup>2</sup>. A densidade populacional era, por outro lado, uma das mais baixas: em meados dos anos 90, a densidade populacional média registrada na América Latina era de 22 hab/km<sup>2</sup> e, no Paraguai, de 10 hab/km<sup>2</sup> (FNUAP, 1996, p. 7). A combinação do indicador de crescimento da produção interna com o demográfico indica uma evolução do PIB *per capita* de - 1,1% nos anos 1982-88 e de 0,4% no período 1989-96, atestando uma situação de retração e estagnação econômicas, respectivamente (Borda e Masi, 1998). Em termos comparativos com os países do Mercosul, em 1997, enquanto o PIB por habitante paraguaio era US\$ 2 mil, no Mercosul ele registrava uma média

1. Estimativas da CEPAL (1998), para o período 1991-97, apontam um crescimento médio anual do PIB do Paraguai de 2,7%, uma das menores taxas no período, logo após Haiti e Cuba.

2. Dados para o Mercosul incluem Chile e Bolívia (PNUD, 1996a).

de US\$ 5,54 mil (US\$ 5 mil no Brasil, US\$ 6,25 mil no Uruguai e US\$ 8,3 mil na Argentina) (Rodríguez Silvero, 1998, p. 23).

A recessão dos anos 80 e a estagnação dos 90 ocorreram em um modelo que não acusou diretamente o impacto das estratégias desenvolvimentistas e modernizadoras, verificado em outros países da região que realizaram as experiências do **crescimento para dentro**, dando lugar à ampliação da infra-estrutura produtiva e da cobertura de serviços básicos, ao crescimento industrial e à extensão da legislação social.

Em contrapartida, ao final do século XX, o Paraguai não disporá daquele legado de investimentos econômicos e sociais efetuados na etapa citada. Enquanto se verificarem custosos processos de reestruturação produtiva na região, a necessária reconversão do modelo paraguaio não avançará e deverá sofrer o peso de seu esgotamento. Alguns dados são significativos. Para os anos 90, o país contará com 32 km de estrada por mil habitantes e o número de telefones será de 19 para cada mil pessoas (47 no Brasil, 72 na Argentina e 100 no Uruguai) (Borda e Masi, 1998, p. 25). Do mesmo modo, registram-se importantes déficits no fornecimento de serviços básicos, como água potável e esgoto, aos quais menos de 40% da população têm acesso, sobretudo nas áreas rurais, onde ele é ainda menor. Uma visão de conjunto é proporcionada pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do PNUD (1996b, p. 68-69) que, em 1996, situava o Paraguai na categoria de nível médio com o número 85, enquanto o Brasil, na mesma faixa, situava-se na posição 58; a Argentina e o Uruguai, por sua vez, colocavam-se em um nível mais alto, com a localização 30 e 32, respectivamente.

A situação de estagnação descrita fez-se acompanhar de profundos problemas de distribuição de renda. De acordo com dados do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 1992, enquanto os 10% mais pobres da população ficavam com apenas 1% da renda, os 10% mais ricos retinham 42% da mesma. Em 1996, cálculos do Banco Mundial indicavam que os 20% dos lares pobres detinham 6% da renda, enquanto os 20% das famílias mais ricas recebiam 46%<sup>3</sup>. Estudos mais recentes indicam que, no final da década de 90, a metade da população do Paraguai viverá na zona rural e, desta, a metade será pobre. Por sua vez, a metade desta população pobre, entre 600 mil e 700 mil pessoas, estará em situação de pobreza absoluta (Morley e Vos, 1998, p. 29), uma cifra de magnitude considerável, levando-se em conta que o total da população paraguaia não ultrapassa 5 milhões de habitantes.

A dívida social acumulada no país e o atraso de sua estrutura produtiva redobram comparativamente aos desafios que refreiam as novas

3. Sauma et al., 1992; World Bank, 1996. *Apud* PNUD, 1996a, p. 10-11.

condições para o crescimento. As buscas de competitividade e de aumento da produtividade apresentam-se em um cenário doméstico, no qual as dificuldades do mercado de trabalho, como a queda da taxa de emprego e o aumento das ocupações precárias, em lugar de responder de modo mais direto a mudanças na base sócio-técnica do processo de produção, resultam na referida estagnação. As urgências da reconversão confrontam-se com a permanência de limites para avançar na construção de novos acordos e incrementar, paralelamente, a capacidade negociadora do país no cenário regional.

### 3 O MERCADO DE TRABALHO NO PAÍS: AMPLIAÇÃO DA INFORMALIDADE E DESVANTAGENS DE CAPACITAÇÃO

O maior contingente da força de trabalho paraguaia permanece no setor agrícola, tanto no que se refere à distribuição setorial interna, como em termos comparativos com os países da sub-região. Em 1960, 57% da população paraguaia em idade ativa situava-se nesse setor, contra a média de 35,8% do Mercosul; em 1990, essas participações eram de 39% no país e de 23% no Mercosul (PNUD, 1996a, p. 33).

Passado um quinquênio, a População Economicamente Ativa (PEA) no país é de 63% (1,3 milhão de pessoas) sobre o total da população urbana em idade ativa (CDE, 1997-98)<sup>4</sup>. Os recentes dados oficiais em que se baseiam algumas análises das características do mercado de trabalho urbano paraguaio, mesmo registrando avanços qualitativos, merecem ajustes para permitir melhores aproximações<sup>5</sup>. As últimas cifras, referentes a 1996, indicam que tanto a desocupação como a subocupação visível (menos de 48 horas semanais de trabalho) e invisível (jornada semanal com uma remuneração menor do que a legal) ultrapassam os 30%. Entre 1995 e 1996, a desocupação subiu de 5,3% para 8,2%; o subemprego visível manteve-se em 6,1%, e o invisível cresceu de 12,1% para 14,6%; e a taxa de ocupação plena caiu 5,3%.

Da PEA urbana, 46% recebem remuneração inferior ao salário mínimo, que sofreu um declínio de 10%, entre 1990-96 (CEPAL, 1998, p. 188).

4. Considerada a partir de 10 anos e mais. Refere-se às pessoas que trabalharam ao menos uma hora nos últimos sete dias da pesquisa, ou que buscavam trabalho nesse período. Os dados correspondem à Pesquisa de Domicílios de 1996, realizada pela Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEC).

5. Vejam-se, por exemplo, certas observações feitas por Rodríguez Silvero (1997, p.23), relativas à conceituação de micro e pequenas empresas e a respeito da quantificação de ocupados nas mesmas, ou os apontamentos de Campos (1997, p. 25) sobre o setor informal, que calcula em 55% a porcentagem da PEA inscrita no setor informal.

O salário médio urbano é de US\$ 200 (Borda e Masi, 1998, p. 31), o que indica que o atual mínimo, que ultrapassa ligeiramente essa cifra, funciona mais como teto do que como piso.

As condições de rebaixamento do mercado de trabalho também estão vinculadas ao tipo de unidade produtiva que absorve o maior contingente da força de trabalho urbana, da qual, em 1996, 55,3% estavam empregados ou subempregados nas micro-empresas (de um a cinco trabalhadores) e 15,5% nas pequenas empresas (de seis a 20 trabalhadores), conforme os dados da tabela 1. Ou seja, mais de 75% da PEA urbana ocupada encontrava-se em micro e pequenas empresas de diversos setores, sendo a maior parcela no comércio e outros serviços.

O estilo de crescimento verificado no país não está relacionado estritamente ao aumento da população urbana com avanços sustentados do setor formal do mercado de trabalho. Entre os saldos daquele modelo, configurado sob o regime autoritário, encontram-se o setor agrícola de baixa diversificação e de prática rudimentar, a carência de investimento e estímulos para o crescimento industrial e as graves deficiências de instrução e capacitação da força de trabalho.

**TABELA 1**  
Distribuição relativa da PEA urbana ocupada, segundo o tamanho da empresa, por número de empregados Paraguai, 1996

Tamanho da empresa	PEA absoluta	PEA relativa (%)	PEA por estratificação empresarial (%)
Total	1.296.235	100,0	100,0
1 pessoa	270.913	20,9	-
2 a 5 pessoas	445.905	34,4	55,3
6 a 10 pessoas	112.772	8,7	-
11 a 20 pessoas	88.144	6,8	15,5
21 a 50 pessoas	81.663	6,3	-
Mais de 50 pessoas	146.475	11,3	17,6
Empregado doméstico	123.142	9,5	-
Não sabe	28.517	2,2	-

Fonte: Dados da Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEC), 1996. *Apud* Rodríguez Silvero, 1997, p. 23.

Em 1996, mais de 60% da PEA nacional não tinha estudos além do primário (são seis os anos de escolaridade básica), porcentagem estimada em 80% para o setor rural; por outro lado, somente 6,2% da PEA obteve formação universitária. Da PEA ocupada, 86,76% situavam-se na faixa que compreende desde as pessoas sem instrução até aquelas que possuem



formação secundária (seis anos de ensino médio). Da população urbana ocupada, 45,1% estava localizada no nível primário, conforme tabela 2. É de ordem econômica, a principal razão pela qual mais da metade (51,9%) das mulheres e homens de zonas urbanas, entre os 10 e os 35 anos de idade, não freqüentam um estabelecimento de ensino formal.

**TABELA 2**  
Nível de instrução da PEA ocupada  
Paraguai, 1996

Nível	Quantidade	Porcentagem
Sem instrução	26.798	2,25
Primária	537.870	45,18
Secundária	468.130	39,33
Superior	32.392	2,72
Universitária	124.998	10,50
Sem dados	197	0,02

Fonte: Dados da Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEC), 1996. *Apud* CDE, 1997-1998, p. 7.

A baixa capacitação da PEA vincula-se ao baixo crescimento da economia e às dificuldades para sua reativação. Segundo dados oficiais da Direção Geral de Estatísticas e Censos (DGEC), ingressam anualmente no mercado de trabalho mais de 60 mil pessoas, gerando uma ampliação da demanda por trabalho que se confronta com a baixa capacidade de geração de empregos. De fato, conforme cálculos efetuados com base nos investimentos beneficiados pela Lei nº 60 de 1990, e nos respaldados pelo Fundo de Desenvolvimento Industrial, criado nos últimos anos, foram gerados apenas 11.522 postos de trabalho anualmente, em média, entre o início da década e o primeiro trimestre de 1998 (FDI, 1998, p. 16).

As condições de precariedade da força de trabalho são de longo alcance. Se a informalidade está associada aos segmentos ocupacionais que geralmente não podem ter acesso à proteção dos direitos sociais e trabalhistas, tal como argumenta Pochmann (1998, p. 15), essa situação é extensiva e usual no mercado de trabalho paraguaio. Elementos de caráter estrutural estão combinados com práticas tradicionais de descumprimento normativo. Durante as décadas do regime autoritário, tal prática foi facilitada pela **relação de subordinação** que se estabeleceu entre os trabalhadores organizados e o Estado, enquanto o sindicalismo autônomo dos anos 90, embora tenha registrado avanços relativos em sua qualidade de interlocutor, manteve-se com dificuldade em atitude defensiva para a consolidação de suas organizações.

## 4 ENTRE O DESEMPREGO CRESCENTE E A PROTELAÇÃO DOS DIREITOS TRABALHISTAS

Com a estagnação econômica e a informalidade extensiva do mercado de trabalho, o crescente problema do desemprego propõe aos sindicatos de trabalhadores o desafio de reinterpretar os cenários regional e internacional e assegurar, nesse quadro, direitos trabalhistas e organizações com capacidade propositiva. Por outro lado, as análises dos efeitos da abertura de mercado sobre os diversos setores produtivos, a avaliação do processo em andamento e a conseqüente definição de uma estratégia nacional mais consistente que permita aprimorar a inserção no projeto de integração ainda constituem tarefas pendentes no país.

### 4.1 A gestão do novo sindicalismo

O novo sindicalismo paraguaio – diferenciado daquele que, durante as décadas do regime autoritário, mantivera uma **relação de subordinação** com o Estado – surgiu recentemente no princípio dos anos 90 (Casaccia, 1991 e 1996). Esse sindicalismo de caráter autônomo está representado em nível nacional pela Central Única dos Trabalhadores (CUT), cujo antecedente encontra-se no Movimento Intersindical dos Trabalhadores (MIT), criado em meados dos anos 80, e pela Central Nacional de Trabalhadores (CNT), que se constituiu a partir da Coordenadoria Nacional de Trabalhadores (de igual sigla, CNT), com origem no sindicalismo cristão dos anos 60. A primeira delas (CUT) está vinculada no plano internacional com a Organização Regional Interamericana dos Trabalhadores (ORIT) e com a Confederação Internacional das Organizações Sindicais Livres (CIOSL) e a segunda (CNT) está alinhada com a Central Latinoamericana de Trabajadores, ligada à Confederación Mundial del Trabajo (CLAT/CMT).

O crescimento organizativo da força de trabalho corresponde à abertura política. Se em 1987, dois anos antes do golpe militar, os trabalhadores organizados representavam 3,2% da PEA urbana, com 215 organizações sindicais e cerca de 20.838 filiados, no início de 1990, estas organizações somavam 402 e o número de filiados era de 75.136 (Moreno e Céspedes, 1993, p. 251). Não obstante, uma condição para o peso do sindicalismo no conjunto social reside na própria estrutura do mercado de trabalho, onde a informalidade, como se mencionou, não chega a ser uma nova característica.

As emergentes associações de trabalhadores deverão enfrentar tanto as **velhas tarefas** – incluindo sua própria organização –, como também

se dedicar às novas, marcadas pela internacionalização dos mercados, pelos processos de reestruturação produtiva, as correspondentes tendências de flexibilização e as reformas de cunho estatal.

A garantia da organização dos trabalhadores conheceu, no decorrer da década, um momento de ascensão no primeiro quinquênio, que tem como indicadores o aumento da sindicalização, a conformação das centrais sindicais como órgãos coordenadores da gestão e a qualidade de representação adquirida na interlocução com outros setores.

O sindicalismo autônomo dos anos 90, embora desenvolvendo experiências de tipo eleitoral (Eleições Municipais e Constituintes de 1991), não fortaleceu uma vinculação direta com forças político-partidárias. Os limites da gestão político-eleitoral contrastaram nesse período com a capacidade mobilizadora e organizativa das expressões coletivas situadas na dimensão sindical propriamente dita – como o demonstra a gestão efetuada em torno do estudo e aprovação da reforma do Código do Trabalho e da realização da greve geral de maio de 1994, a primeira depois da ocorrida em 1958. Ela foi convocada pelas novas Centrais Sindicais citadas, como também pela Central Paraguaia de Trabalhadores (CPT), existente desde 1951. As reivindicações propostas pelo setor centraram-se especialmente na defesa dos direitos adquiridos, cuja implementação foi postergada nas décadas anteriores.

Nessa primeira fase, a inserção inicial da CUT em fóruns de articulação sindical regional – Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), que criou a Comissão Sindical do Cone Sul – possibilitou a participação, especialmente dos dirigentes, em debates relativos ao novo paradigma produtivo, suas implicações na relação capital-trabalho e a tradução dessas condições no cenário do Mercosul. Contudo, tal debate foi pouco intenso no plano interno, particularidade compartilhada também com outros setores nacionais.

Em uma segunda fase, verificada nos últimos anos, o apoio de legitimidade pública que as organizações sindicais acumularam viu-se debilitado, registrando-se também a visibilidade de conflitos no interior das instâncias nacionais. A proposta de formar outra Central Nacional, a Confederação Geral do Trabalho (CGT), foi uma saída para as dissidências internas. Por outro lado, no setor público constituiu-se, no início de 1995, a Central Sindical de Trabalhadores do Estado (CESITEP).

Além disso, no plano regional, avançaram as experiências de vínculos entre sindicatos de setores afins, promovendo-se também a inclusão da CNT e CPT no fórum regional. A gestão no Subgrupo de Trabalho 11 do GMC, posteriormente Subgrupo de Trabalho 10, denominado “Relações de Trabalho, Emprego e Seguridade Social”, e a criação, obtida com o Protocolo de Ouro Preto, do Fórum Consultivo

Econômico e Social (FCES) e seus capítulos nacionais, possibilitarão no caso paraguaio um maior dinamismo e discussão da questão do Mercosul como novo cenário dos processos internos. O acúmulo de experiências regionais em mercados de trabalho mais estruturados e em reformas que precederam aquelas atualmente apresentadas na realidade paraguaia, fornece, em contrapartida, insumos para a gestão local. Tal é o caso do recente tratamento do tema da seguridade social, empreendido pela CUT, CNT e CPT, sob os auspícios da Organização Internacional do Trabalho (OIT), questão que desafia a capacidade do sindicalismo para intervir em espaços de decisão.

As instâncias concernentes à estrutura institucional do Mercosul também atuarão como espaços de interação entre setores empresariais e sindicais; no nível nacional, os organismos de encontro serão o já citado capítulo nacional do FCES, a comissão de acompanhamento da agenda do Subgrupo de Trabalho 10, sob a coordenação do Ministério de Justiça e Trabalho e a Comissão Nacional de Integração. A gestão em tais espaços permitirá a abordagem conjunta de questões de interesse comum, sem que se verifiquem, porém, maiores avanços na redução do caráter pouco conciliador que caracteriza a relação dos mesmos.

#### **4.2 Tendências de flexibilização externa em um mercado de pouca rigidez**

A flexibilização como requisito das novas formas de produzir e trabalhar tem relação com a inovação tecnológica, a busca de competitividade e aumento da produtividade propostos pela internacionalização dos mercados. Na dimensão do trabalho, a resolução de problemas gerados pela modernização tecnológica e pela procura de maior produtividade efetua-se através de medidas voltadas para flexibilizar os custos do trabalho e outorgar às empresas uma margem maior de intervenção na disposição numérica dos trabalhadores (reestruturação ou redução das horas trabalhadas) ou na reorganização dos postos de trabalho.

Quando tais saídas visam reenviar ao mercado externo os custos da reconversão das unidades produtivas, trata-se de flexibilidade externa. De modo inverso, a flexibilidade funcional relativa às mudanças organizacionais opera na dimensão interna das unidades e vincula-se mais estreitamente à reorganização de postos, requerendo maior polivalência do trabalhador e atributos de qualificação ou de requalificação, sem que esta saída exclua recursos de redução numérica. Esse tipo de flexibilidade está

extremamente associado às relações capital-trabalho de caráter negociado/acordado, que estão assentadas sobre capacidades para o estabelecimento de compromissos mútuos.

Na situação paraguaia, é pertinente considerar que é a flexibilidade externa que caracteriza seu mercado de trabalho, não como sintoma de processos de reestruturação, mas como um risco de sua baixa formalidade. Essa hipótese é plausível apesar da normatividade obtida e com fatores explicativos na incipiente modernização empresarial, na generalizada relação tradicional capital-trabalho, de perfil **paternalista-autoritário**, e nas experiências recentes de sindicalismo autônomo e de construção democrática.

Estudos comparativos sobre os quadros reguladores da região indicam que, salvo as características de flexibilidade no Chile, o Paraguai é o país que possui um grau maior de flexibilidade do trabalho, devido à ampla margem de arbitrariedade na aplicação da norma, tanto em termos de contratação, como de demissões (Stolovich, 1994, p. 85-87). Do mesmo modo, análises comparativas sobre os custos salariais e do trabalho indicam que os do país situam-se muito abaixo dos da sub-região. Com base na seleção de indicadores, como estabilidade, recrutamento, sindicalismo, férias, negociações trabalhistas, tempo de trabalho etc., constata-se que o maior grau de flexibilidade (excetuando-se o caso chileno) é verificado no Paraguai com nível 4, em contrapartida à Argentina com -4, ao Brasil com -3 e ao Uruguai com -2 (Di Filippo, 1997).

Nesse sentido, a protelação dos direitos trabalhistas explica o caráter extremamente defensivo das demandas e ações sindicais, colocando, simultaneamente, o piso de benefícios sociais mínimos, desde aquele que se estabelece localmente até a abordagem de propostas sobre modernização produtiva, flexibilização, produtividade e competitividade – sendo que esta última, em sua concepção **sistêmica**, não permite excluir considerações relativas à integração social como componente da governabilidade.

As tendências de flexibilização externa, traduzidas para a realidade do mercado de trabalho no país, não parecem ser decisivas para a reconversão produtiva, salvo uma superexploração da mão-de-obra sem que redunde em aumento de produtividade. Pelo contrário, as garantias para o setor formal necessitam de maior efetividade, com o protagonismo tripartite nas negociações requeridas. A geração de empregos, que inclui soluções para a questão agrária, e o auxílio básico aos desempregados são temas que compõem a agenda social nos delineamentos que se estabelecem e devem ser estabelecidos para a reconversão produtiva do país no cenário do Mercosul.

## 5 A ESTRATÉGIA INCONCLUSA E SEUS DESAFIOS

A inserção paraguaia no bloco sub-regional não se caracteriza por uma situação de retorno ao crescimento econômico e ocorre no limiar do processo de transição para a democracia, que até esta data tem obtido resultados inéditos na geração e permanência de suas instituições, ainda que esteja distante de eliminar as incertezas. A cláusula democrática, que consta do acordo de integração, tem, inúmeras vezes, facilitado a ruptura do processo. Os problemas de financiamento das políticas sociais, como suporte mínimo de novas medidas econômicas, convergem necessariamente para as capacidades políticas na concretização de acordos. Isto é particularmente relevante para a sociedade paraguaia, em que os desafios, antes de orientar-se para os ajustes do gasto social (com seus efeitos sobre os **incorporados** e a perda de seus níveis de consumo), relacionam-se com as possibilidades de destiná-los aos setores que não os receberam, nos quais a pobreza cresce.

O crescimento requer investimento, necessitando para tanto de um ambiente estável. Dos projetos aprovados a partir de 1990, em razão da nova lei de promoção de investimentos (nº 60) somente foi efetuado o desembolso de cerca de 30% do total. Entre 1996 e 1997, embora tenha sido registrado um importante aumento do investimento estrangeiro, especialmente no setor de serviços, diminuiu, por outro lado, o número de projetos aprovados (Borda e Masi, 1998, p. 149).

Os difíceis avanços no campo da institucionalidade política não ocorrem no campo da gestão pública para a integração regional. O denominado **comércio de triangulação**, e seu término com a abertura regional, supõe outro tipo de base para o crescimento. As análises referentes aos efeitos do Mercosul sobre os fluxos do comércio exterior paraguaio, sobre o nível de investimento estrangeiro direto e o papel dos organismos nacionais, durante o período de 1991 a 1996, indicam que não se produziram mudanças relevantes capazes de gerar uma maior capacidade exportadora e competitiva do país, o que permitiria aproveitar o comércio regional (Masi e Borda, 1998).

No período mencionado, as exportações no Mercosul passaram de US\$ 4.123 milhões para US\$ 16.957 milhões. Esse montante significou, para o bloco, um aumento médio anual de 27%; no entanto, para o Paraguai o aumento de suas exportações para a sub-região foi de apenas 9%, enquanto para o Brasil foi de 33% e para a Argentina, de 27%. Quanto ao crescimento das importações, a média anual desses anos foi de 23% para o país, de 24% para o Brasil e de 37% para a Argentina<sup>6</sup>, mantendo-se assim o perfil proeminente de país importador.

6. BID-INTAL, Buenos Aires, 1997, *apud* Borda e Masi, 1998, p. 151.

No que se refere ao destino da exportação nacional, os estudos de Borda e Masi (1998, p. 150-151) assinalam que, em 1994, 46% foi para o Mercosul, em 1995, 57% e em 1996, 63%, declinando para 50% no final de 1997. Aponta-se que tais dados coincidem com o incremento da exportação de marcas não-tradicionais, o que diz respeito mais à concentração da oferta paraguaia no Mercosul do que a uma ampliação da mesma, tanto para o Mercosul, como para o resto do mundo, já que não se verifica um crescimento no total de exportações registradas.

A esses dados, que indicam escassez da oferta de exportação, somam-se as dificuldades representadas pelos entraves tarifários ou outras medidas adotadas no âmbito do bloco, o que implica desafios não somente para a adequação da produção interna ao comércio regional, mas também para uma melhor gestão pública. Decisões de cunho político para as necessárias reformas internas custam a acontecer. A reconversão do velho modelo não parece fácil.

Em matéria de geração de empregos, os efeitos do Mercosul no país têm relação, primeiramente, com a capacidade interna para reativar a produção no marco de uma estratégia que contemple as propostas de complementação com o mercado regional, e, em linhas gerais, com o modo pelo qual são considerados os desequilíbrios de origem existentes entre os países-membros do bloco, os quais não têm sido suficientemente atendidos (relação de dependência do comércio na região, desenvolvimento produtivo e tecnológico, grau de desenvolvimento social etc.), privilegiando-se a dimensão comercial do Tratado de Assunção, através do qual as debilidades locais não têm permitido um melhor aproveitamento dos acordos obtidos em matéria de exceções.

No que se refere à **qualidade** dos empregos, é preciso ressaltar os desafios provenientes da falta de capacitação da força de trabalho, da ausência de efetividade das garantias trabalhistas para o setor formal (cujos salários e custos do trabalho são os mais baixos da região) e da proteção mínima e de novos incentivos aos desempregados e trabalhadores do setor informal. Isso significa não somente aumentar a capacidade dos agentes locais para negociar e acordar novas medidas vinculadas às condições da produção e ao emprego, como também investir na capacidade dos diferentes setores para consolidar o processo de democratização política, em cujo marco efetuam-se as necessárias reformas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALONSO, J., ESPINO, A. et al. *Se nos vino el Mercosur. Los trabajadores en el proceso de integración*. Montevideo : CIEDUR-DATES, Fundación Friedrich Ebert, 1996, 184 p.
- BANCO MUNDIAL. *Informe sobre el desarrollo mundial. El mundo del trabajo en una economía integrada*. Washington, 1995, 275 p.
- BORDA, D. Empresariado y transición a la democracia en el Paraguay. *Revista Paraguaya de Sociología*, Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES), a. 30, n. 86, p. 31-66, 1993.
- \_\_\_\_\_, MASI, F. *Los límites de la transición. Economía y Estado en el Paraguay en los años 90*. Asunción : Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política (CIDSEP), Universidad Católica, 1998, 263 p.
- CAMPOS, L. Empleo, principal paradigma de nuestro tiempo. *El Diario Noticias*, Asunción, p. 24, 30 nov. 1997.
- CASACCIA, G. *De la negociación a la ruptura: el significado de la huelga general de 1958*. Asunción : Centro de Documentación y Estudios (CDE), 1991, 54 p. (Contribuciones, n. 9).
- \_\_\_\_\_. *Análisis de formulación de políticas de capacitación laboral. Nuevos condicionantes en la situación paraguaya*. México : FLACSO, 1996, 132 p. (Tesis de maestría).
- \_\_\_\_\_. *Paraguay en el Mercosur. Incipientes iniciativas de gestión social*. Asunción : CADEP-CEFIR, 1997, 31 p.
- \_\_\_\_\_. Relaciones laborales y reconversión productiva: algunos retos del caso paraguayo en el contexto del Mercosur. In: *Mercosur: los desafíos de la integración*. Montevideo : CIEDUR - Red de Apoyo a Organizaciones Sociales del Mercosur, p. 83-96, 1998.
- CEPAL. *Panorama social de América Latina 1997*. Santiago de Chile, 1998, 231 p.
- DI FILIPPO, A. *Flexibilización de los mercados laborales, integración regional y costos comparativos*. Montevideo : CEFIR, 1997, 10 p.
- EL EMPLEO EN EL MUNDO 96/97. Las políticas nacionales en la era de la mundialización. Ginebra : OIT, 1997, 225 p.
- Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI). *Análisis del mes*. Asunción, maio 1998.
- FNUAP. *Paraguay. Análisis evaluativo del Programa del FNUAP 1993-1996*. Asunción, 1996, 59 p.
- INFORMATIVO LABORAL, Asunción, Centro de Documentación y Estudios (CED), 1997-1998. (vários números).
- LECHNER, N. La reforma del Estado y el problema de la conducción política. *Revista Perfiles Latino-americanos*. México : Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), p. 149-178, 1995.
- MASI, F., BORDA, D. Repercusiones del Mercosur sobre la economía paraguaya. In: BORDA, D., MASI, F. (coords.). *Estabilización y ajuste de las economías del Mercosur*. Asunción : Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), p. 105-153, 1998.
- MORENO, O., CÉSPEDES, R. La adaptación a las exigencias neoliberales mediante la no reforma: el sistema laboral paraguayo. In: WANNUFFEL, Manfred (coord.). *Ruptura en las relaciones laborales*. Venezuela : Nueva Sociedad, Fundación Friedrich Ebert-México, p. 249-257, 1993.
- MORLEY, S., VOS, R. *Pobreza y crecimiento dual en Paraguay*. Asunción: PNUD/BID/CEPAL, 1998.
- PNUD. *Crecimiento económico y desarrollo humano en el Paraguay - 1996. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Paraguay*. Santiago de Chile, 1996a, 38 p.
- \_\_\_\_\_. *Informe de desarrollo humano 1996*. Santiago de Chile, 1996b.

- POCHMANN, M. Mercosur y la desestructuración del mercado de trabajo. In: *Mercosur: los desafíos de la integración*. Montevideo : CIEDUR - Red de Apoyo a Organizaciones Sociales del Mercosur, p. 1-20, 1998.
- RODRIGUEZ SILVERO, R. La inmensa mayoría de los puestos de trabajo están en las micro y pequeñas empresas. *El Diario Noticias*, Asunción, p. 23, 30 nov. 1997.
- \_\_\_\_\_. Paraguay en el Mercosur 1997/98: regular con tendencia a empeorar. *El Diario Noticias*, Asunción, p. 23, 30 ago. 1998.
- STOLOVICH, L. *El impacto de la integración económica regional sobre el mundo del trabajo. El caso del Mercosur*. Montevideo : CIEDUR-DATES, 1994, 120 p.
- SKIDMORE, T. E., SMITH, P. H. *Historia contemporánea de América Latina*. Barcelona : Crítica (Grijalbo), 1996, 490 p.

## **A Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED: inovações metodológicas**

Sérgio Eduardo Arbulu Mendonça\*  
Marise Borém Pimenta Hoffmann\*\*

### **1 INTRODUÇÃO**

O processo de reestruturação produtiva em curso, associado a um modelo de política econômica de visão neoliberal, tem produzido resultados desfavoráveis marcantes sobre o mercado de trabalho, devido à redução da sua capacidade de geração de postos de trabalho para absorver a População Economicamente Ativa (PEA) e pelas mudanças no padrão de contratação de trabalhadores para os postos de trabalho ofertados, que passam cada vez mais a distanciar-se do assalariamento padrão. Desta forma, os mercados de trabalho latino-americanos e, até mesmo, dos países avançados, tornam-se cada vez mais heterogêneos.

O desemprego e a precarização dos postos de trabalho de grande parte dos ocupados, assim como a exclusão social decorrente, têm aparecido como centro das preocupações nacionais, em particular dos trabalhadores e segmentos sociais progressistas, e inclusive de co-responsáveis pela condução das políticas governamentais. Estas preocupações, por sua vez, têm pautado a discussão sobre a necessidade de geração de indicadores que possam expressar mais adequadamente estes fenômenos, de tal forma que não só proporcionem evidências estatísticas para uma análise do que está efetivamente ocorrendo nestes mercados e de seus efeitos sobre a população, como também para subsidiar a adoção de ações que permitam minimizá-los.

\* Economista pela Faculdade de Economia e Administração (FEA), da Universidade de São Paulo (USP), e diretor técnico do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE).

\*\* Socióloga pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), mestre em Economia pela Universidade do Chile, analista do DIEESE e consultora da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) em metodologias de pesquisas domiciliares.



Dentro desse contexto, as pesquisas domiciliares passam a ter um papel relevante, uma vez que permitem obter informações e produzir indicadores sobre a inserção do conjunto da população no mercado de trabalho. Os indicadores resultantes, como as respectivas taxas de desemprego ou de ocupação, são muito mais abrangentes que aqueles correspondentes originários dos registros administrativos de desempregados ou das pesquisas sobre ocupação realizadas em empresas. Saliente-se que os indicadores das pesquisas domiciliares referem-se, por exemplo, ao conjunto da população desempregada e não só daquela parte que foi cadastrada nos registros administrativos, assim como os postos de trabalho identificados através dessas pesquisas referem-se ao total de postos de trabalho ocupados e não apenas àquela parcela gerada pelas empresas. Adicionalmente, este tipo de levantamento estatístico possibilita produzir indicadores mais pertinentes sobre os efeitos sociais de inserção ocupacional, ao permitir obter informações mais detalhadas sobre o indivíduo e inclusive sobre sua família.

Essa relevância das pesquisas domiciliares coloca, no entanto, crescentes desafios aos seus produtores, uma vez que os métodos convencionais de captação das informações, no que se referem aos conceitos e definições operacionais, foram formulados tendo como pressuposto um mercado de trabalho homogêneo e com o objetivo central de produzir indicadores para subsidiar a análise econômica do mercado de trabalho, ficando em segundo plano os aspectos sociais associados, quer como elemento condicionante deste mercado, quer enquanto resultado a ser avaliado. Dessa forma, críticas, ajustes e inovações metodológicas têm sido feitas a estas metodologias no sentido de melhor adequá-las às diferentes e novas realidades nacionais<sup>1</sup>.

Com o objetivo de cooperar para o debate e o aprimoramento do desenho metodológico das pesquisas domiciliares sobre o mercado de trabalho na América Latina, apresenta-se neste texto uma síntese da metodologia da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), desenvolvida no Brasil, relacionada às suas inovações para a classificação da condição de atividade da população em idade ativa e a caracterização das categorias de ocupados, desempregados e inativos.

## 2 INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE A PED

A Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) é uma pesquisa contínua que produz indicadores quantitativos sobre a inserção da população no mercado de trabalho urbano. Suas informações são coletadas através

1. Para indicadores nacionais dos Estados Unidos e do México, consultar Hoffmann e Brandão, 1996; para a Argentina, Pok e Trabuchi, 1995; e OIT, 1998b.

de entrevistas diretas a todos os moradores de 10 anos e mais dos domicílios que compõem a amostra probabilística selecionada para o universo da investigação.

A PED utiliza, para cada região metropolitana em estudo, um sistema de amostras mensais independentes, de tal forma a permitir que estas sejam agregadas para atender à precisão estipulada para os indicadores a serem produzidos.

Para o acompanhamento conjuntural, a PED divulga mensalmente indicadores calculados com base em trimestres móveis, permitindo um acompanhamento mensal da evolução dos principais indicadores do mercado de trabalho em especial os referidos à condição de atividade.

Assim, pode-se não só reduzir o custo do levantamento da amostra mínima necessária para atender o objetivo de acompanhar mensalmente o desempenho conjuntural do mercado de trabalho, como também minimizar as variações mensais decorrentes de situações circunstanciais e atípicas observadas no mês da captação. Adicionalmente, este sistema de amostra, pela acumulação das informações para períodos mais longos, possibilita, também, a geração de indicadores para análises estruturais em profundidade quando o fenômeno em estudo é pouco comum.

O tamanho mínimo das amostras trimestrais ou de períodos mais longos para análises estruturais deve permitir gerar indicadores com coeficientes de variação de no máximo 7,5%.

Os domicílios pesquisados pela PED são selecionados através de uma amostra probabilística em dois estágios. No primeiro estágio, sorteiam-se os setores censitários, e após o arrolamento de todos os domicílios existentes nos setores selecionados, são escolhidas as unidades domiciliares para o levantamento mensal das informações. A amostra mensal corresponde a um terço da amostra mínima necessária para a divulgação mensal; desta forma, após três meses consecutivos de levantamento de informações se acumularão informações suficientes para atender os requisitos de confiabilidade exigidos para a construção dos principais indicadores da pesquisa.

Para garantir a independência das amostras mensais, ou seja, que os domicílios selecionados sejam sempre diferentes, o número total de setores censitários sorteados é agrupado em três painéis, denominados de A, B e C. Para os três primeiros meses da pesquisa, são levantadas as informações dos painéis A, B e C, respectivamente. Para os meses 4, 7 e 10 são utilizados os setores censitários do painel A, mas com o sorteio de novas unidades domiciliares. As unidades domiciliares dos meses 5, 8 e 11 são obtidas do painel B. O painel C fornece as unidades domiciliares para os meses 6, 9 e 12 da pesquisa. Desse modo, levantam-se, a cada mês, não só as amostras independentes, como ao mesmo tempo aproveita-se melhor os custos despendidos no processo de listagem dos setores censitários.

A PED iniciou-se em outubro de 1984 na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Progressivamente, expandiu-se para outras regiões metropolitanas, cobrindo hoje mais cinco: Porto Alegre, Belo Horizonte, Salvador, Recife e Distrito Federal. Também tem sido realizada, de forma pontual, em outros mercados urbanos, em atendimento a demandas específicas de entidades governamentais<sup>2</sup>.

Sua execução é descentralizada e feita em parceria entre instituições governamentais regionais, o DIEESE e a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE). Para garantir a comparabilidade e a agregação de alguns de seus resultados, são utilizados procedimentos operacionais padronizados e as respectivas equipes locais são assistidas pela equipe da PED da RMSP (DIEESE e SEADE), não só na fase de implantação de cada pesquisa como também na sua execução.

Essa forma de implementação conferiu a essa pesquisa bastante flexibilidade para captar as especificidades dos mercados de trabalho regionais, seja pela introdução de questões específicas no questionário básico, seja pela formulação de módulos complementares de interesse local. Adicionalmente, possibilitou, aos diferentes parceiros regionais, acesso e domínio direto do banco de micro dados gerados, o que tem facilitado o seu maior uso e disseminação local. Por outro lado, este sistema de execução tem contribuído para a capacitação das equipes regionais para operacionalizar outras pesquisas domiciliares de interesse local.

### 3 PROPÓSITOS E ENFOQUE CONCEITUAL DA PED: GERAÇÃO DE INDICADORES PARA ACOMPANHAMENTO DE MERCADO DE TRABALHO HETEROGÊNEO SOB UMA PERSPECTIVA SÓCIO-ECONÔMICA

A metodologia da PED, no que se refere à adequação das definições das categorias de condição de atividade à realidade do mercado de trabalho do país, teve sua origem em trabalho pioneiro do DIEESE que introduziu um módulo especial em sua Pesquisa de Padrão de Vida (PPVE) para captar a situação de desemprego vivenciada pela população no início da década de 80.

2. Por solicitação da Prefeitura Municipal de São José dos Campos, a PED foi executada neste município em novembro e dezembro de 1997, assim como vem sendo realizada na região integrada do Alto Tamanduateí (municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Ribeirão Pires, Mauá e Rio Grande da Serra), desde fevereiro de 1998.

Nesta experiência já se destacava a importância de:

– “(...) levar em consideração as particularidades históricas de cada país, uma vez que a dinâmica de seu mercado de trabalho apresenta características específicas e diferenciadas, segundo se trate de países já industrializados ou de países em desenvolvimento”;

– “(...) (que) pode haver uma situação de desemprego quando o trabalhador, por necessidade de sobrevivência, está simultaneamente procurando trabalho no período de referência e exercendo um trabalho ocasional”;

– “(...) captar aquela parcela de trabalhadores desalentados que, segundo critérios mais em uso, seria caracterizada como inativa, quando na realidade se trata de um conjunto de desempregados”.

Essas concepções expressas pelo DIEESE encontram seus fundamentos no pensamento latino-americano, não só nos estudos de diferentes acadêmicos, como também nas análises da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) e Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) sobre o desenvolvimento econômico e social da região e de seu mercado de trabalho. Neste sentido, as especificidades da região são identificadas pela presença de uma grande heterogeneidade estrutural, fruto de seu próprio processo de desenvolvimento e que permeia sua estrutura produtiva, sua economia e sociedade. Esta heterogeneidade manifesta-se em seu mercado de trabalho, por exemplo: na diversidade de produtividade e de graus de subutilização da mão-de-obra; na presença de um padrão de relação de trabalho assalariado relativamente pouco disseminado, além de carecer das características plenas e garantias sociais como as alcançadas nos países desenvolvidos; no peso significativo de trabalhos à margem da produção assalariada, como o trabalho dos autônomos e o emprego doméstico.

Cabe assinalar também que, já em 1979, um grupo de analistas da CEPAL reconhecia a possibilidade de ampliar a definição de desemprego convencional para a região, ao considerar que:

“Investigaciones sobre empleo realizadas en la región muestran que una parte importante de las personas que se declaran desempleadas durante el periodo de referencia, habían realizado sin embargo, ocasionalmente, algunas actividades remuneradas en dicho periodo. Estos trabajos esporádicos, irregulares y marginalmente productivos constituyen la forma en que, particularmente los jefes del hogar, proveen un sustento mínimo para sus familias mientras buscan una ocupación estable. Según los propósitos que guié el análisis de los datos estos trabajadores ocasionales podrán clasificarse como ocupados o desocupados” (CEPAL, 1979).

A incorporação e o aprimoramento pela PED da medição do desemprego proposta pelo DIEESE passa a constituir importante e, até mesmo, a **principal inovação da metodologia desenvolvida por esta**

**pesquisa**, ao implicar não só a adequação das definições das categorias que identificam a condição de atividade da população em um mercado de trabalho marcado pela heterogeneidade, como também pela reafirmação e explicitação de um enfoque analítico no qual este é apreendido simultaneamente nas suas dimensões econômica e social.

Para a PED, o mercado de trabalho é visto como um canal por onde não só se integra a força de trabalho na produção, como também a partir do qual se desenvolve um importante conjunto de relações sociais básicas para a integração da população na sociedade.

O mercado de trabalho, como um espaço econômico, é condicionado pelo comportamento mais geral do sistema econômico. Nesta perspectiva, seus indicadores, como, por exemplo, as taxas de desemprego e de ocupação, são freqüentemente usados enquanto expressões do desempenho da economia, assim como o detalhamento das características dos trabalhos exercidos – ocupações, rendimentos, jornadas efetivas de trabalho, setor de atividade, tipo de empresa e relações contratuais estabelecidas –, permitem gerar indicadores relevantes para o conhecimento da estrutura e das mudanças da organização da produção e indicadores sobre o grau de subutilização da força de trabalho, inclusive para mercados de trabalho heterogêneos.

Numa perspectiva social, este é o espaço onde a maioria da população obtém os meios para a sua sobrevivência e a partir do qual estabelece sua realização profissional e seu *status* social. Assim, os indicadores relativos à incorporação da população ao mercado de trabalho, tais como os de desemprego e ocupação, devem também ser capazes de expressar as determinações e implicações sociais relacionadas.

As estratégias de sobrevivência do indivíduo e de sua família e seus padrões culturais e político-institucionais são mediações que influenciam não só a quantidade e característica da população disponível no mercado, como também as situações individuais de condição de atividade. No contexto de um mercado de trabalho marcado pela heterogeneidade, estas situações podem se manifestar tanto sob formas claras de desemprego, de inatividade e de ocupação, como em situações menos visíveis.

Num mercado de trabalho heterogêneo, onde estão presentes essas situações ocultas, a definição das categorias de condição de atividade depende da dimensão a partir da qual interessa descrever o mercado de trabalho. Dentro de uma perspectiva econômica e social integrada, o desemprego, por exemplo, deve não apenas expressar a não utilização absoluta da força de trabalho disponível, como também a exclusão social do indivíduo do mundo do trabalho, expressa pelo seu não-acesso a um posto de trabalho.

Para atender de forma mais completa essa visão, se faz necessária a ampliação da definição da categoria de desemprego, seja pela ampliação do conceito de força de trabalho disponível, com a consideração daquela parcela de desemprego oculto pelo desalento da procura, seja pela consideração da parcela de indivíduos que combinam o exercício de trabalhos ocasionais de auto-ocupação com a procura, como estratégia de sobrevivência enquanto o indivíduo não encontra o trabalho procurado.

Nesse sentido, parte da heterogeneidade do mercado de trabalho é trazida para o interior da categoria de desemprego, expressa na diversidade de formas de manifestação da disponibilidade da força de trabalho e nas formas de trabalhos alternativos como meios de sobrevivência.

Em paralelo ao anterior, cabe destacar que a PED procurou também atender ao propósito de gerar estatísticas de reconhecida comparabilidade internacional. Para tanto, seu desenho metodológico buscou seguir as recomendações internacionais expressas na 13<sup>a</sup> Conferência de Estatísticos do Trabalho da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que padroniza, para efeitos de comparabilidade internacional, as definições a serem adotadas pelos diferentes países nas suas estatísticas sobre a PEA e orienta os procedimentos a serem adotados quando a produção de estatísticas nacionais diferem dessas recomendações.

Da mesma forma que a PED, a proposta de renovação da pesquisa Encuesta Permanente de Hogares, do Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) da Argentina, tem semelhantes preocupações<sup>3</sup>. Isto porque, esta ótica de mercado de trabalho fundamenta também a proposta de renovação desta pesquisa, a qual considera a estrutura social vigente e as estratégias familiares e individuais de sobrevivência como condicionantes fundamentais da condição de atividade da população. A incorporação desses determinantes é derivada da necessidade de resgatar, numa economia e sociedade heterogêneas, a capacidade analítica dos seus indicadores para avaliar o mercado de trabalho nos seus aspectos econômicos e sociais.

Neste sentido, tal como a PED, a pesquisa do INDEC propõe uma ampliação do conceito de desemprego para usos analíticos nacionais. Para atender os requisitos de comparabilidade internacional e preservar a continuidade da série histórica desses indicadores, esta renovação propõe continuar adotando operacionalmente as definições anteriores (manutenção da estrutura do questionário e das variáveis, e dos períodos de referência), porém ampliando e/ou detalhando a captação de outras informações, de

3. Ver texto elaborado pela Dirección de Encuestas de Hogares del INDEC, da Argentina, apresentado no Seminário Internacional sobre Medición del Empleo, realizado em Buenos Aires, em dezembro de 1995 (Pok e Trabuchi, 1995).

forma a permitir a geração e redefinição dos outros indicadores para uso nacional.

#### **4 A CLASSIFICAÇÃO DE CONDIÇÃO DE ATIVIDADE PELA PED: UMA PROPOSTA PARA MELHOR CLASSIFICAR A SITUAÇÃO DE DESEMPREGO**

Na hipótese de um mercado de trabalho homogêneo, tal como pressupõem as recomendações da OIT, a classificação da condição de atividade da População em Idade Ativa (PIA) nos seus grandes agregados (População Inativa e População Economicamente Ativa, Ocupada ou Desempregada) é relativamente simples, uma vez que, neste tipo de mercado, as situações de Desemprego, Ocupação e Inatividade são bastante diferenciadas e internamente homogêneas. O desemprego é uma situação transitória e clara de não-acesso a um posto de trabalho para outra de trabalho; todo indivíduo que trabalha tem um trabalho que lhe proporciona estabilidade, produtividade, jornada e rendimentos adequados, e os inativos são aquelas pessoas que por não estarem disponíveis para dedicarem-se ao trabalho, não exercem qualquer tipo de trabalho remunerado e tampouco procuram trabalho.

Estas condições, operacionalmente, são suficientes para identificar e classificar, sem ambigüidades, os indivíduos em uma dessas situações, considerando apenas dois parâmetros: Trabalho e Procura Efetiva de Trabalho. Assim, o exercício de qualquer trabalho, por ter as características pressupostas, é considerado como um posto de trabalho, e por isto condição suficiente para classificar o indivíduo que o exerce como Ocupado e, portanto, nunca como Desempregado ou Inativo. Serão Desempregados, exclusivamente, aqueles sem nenhum trabalho e com procura efetiva de trabalho; e Inativos, exclusivamente, os indivíduos sem trabalho e sem procura de trabalho. É nítida a delimitação das linhas de fronteira entre estas três situações e cada uma delas é internamente homogênea. Observa-se que esta classificação desconhece a ocorrência significativa de exercício de trabalhos irregulares/eventuais de auto-ocupação, assim como a existência de disponibilidade para trabalhar sem procura efetiva de trabalho.

No entanto, as hipóteses que fundamentam este sistema de classificação não estão totalmente presentes nas sociedades e mercados de trabalhos heterogêneos. Nestes mercados, pelo contrário, existe um espectro muito diferenciado de tipos de trabalhos com relação às características pressupostas de estabilidade, jornada, rendimentos e produtividade; carência de meios de subsistência para uma grande parte da população e ausência de políticas sociais que assegurem estes meios para os desempregados; bem

como escassa estruturação de canais de oferta e procura de trabalho, e déficit estrutural de postos de trabalho, para atender as necessidades de inserção ocupacional da população urbana.

Nessas sociedades existe, concretamente, uma parcela significativa de trabalhadores que se vê obrigada a desenvolver trabalhos de auto-ocupação transitórios e eventuais, como estratégia de sobrevivência enquanto procura um posto de trabalho, assim como existe uma parcela de indivíduos que, embora tendo necessidade e disponibilidade para ocupar um posto de trabalho, não procura ativamente trabalho, devido às dificuldades de encontrá-lo. Por outro lado, é comum também a existência de outra parcela de indivíduos que, embora não tendo disponibilidade de tempo para ocupar um posto de trabalho, excepcionalmente realiza alguma atividade remunerada de prestação de pequenos serviços ou de produção avulsa para vendas, porque casualmente lhe sobrou tempo em outras atividades consideradas mais prioritárias.

Desta forma, nos mercados de trabalho heterogêneos, os limites ou fronteiras entre as três categorias de condição de atividade são fluidos, de difícil delimitação e não estão tão claramente definidos tal como pressupõe a classificação convencional. Nestes mercados existem situações combinadas dos dois parâmetros utilizados (trabalho e procura de trabalho), que pela referida precedência do exercício de trabalho sobre qualquer situação e pela falta de uma melhor caracterização do tipo de trabalho exercido, dos motivos de procura e de não-procura de trabalho, pela não consideração da disponibilidade efetiva do indivíduo de dedicar-se ao trabalho, são simplesmente classificados como Ocupados.

Esse procedimento leva à ocultação, entre os Ocupados, de pelo menos duas parcelas relevantes de indivíduos que deveriam ser classificados como Desempregados ou Inativos. A primeira refere-se à mencionada parcela de indivíduos que se vê obrigada a desenvolver trabalhos de auto-ocupação, transitórios e eventuais, como estratégia de sobrevivência enquanto procura um posto de trabalho. A segunda refere-se a uma parcela de Inativos que, embora não tenha procurado trabalho e não tenha disponibilidade de tempo para ocupar um posto de trabalho, exerceu excepcionalmente uma atividade de auto-ocupação porque, por casualidade, no período de referência da pesquisa, lhe sobrou tempo de outras atividades consideradas prioritárias. Adicionalmente, este sistema de classificação oculta entre os Inativos uma outra parcela de Desempregados composta por aqueles indivíduos sem trabalho e que se desestimularam de continuar procurando trabalho devido a dificuldades enfrentadas para obter um posto de trabalho. Assim, o uso deste sistema em sociedades heterogêneas torna as respectivas categorias de Ocupados, Desempregados e Inativos insuficientes para a descrição das diferentes formas como a

população se relaciona com o mundo do trabalho, visto que essas categorias são internamente heterogêneas no que se refere ao tipo de trabalho exercido, à procura de trabalho e à disponibilidade para trabalhar.

A ilustração que segue permite visualizar o tratamento dado a estas situações de fronteira pelo método convencional (ver figura).

**FIGURA**  
Condição de atividade e suas fronteiras



No esforço por flexibilizar esse modelo de classificação da condição de atividade, foi priorizada a captação da situação de trabalho através da ampla definição de trabalho e da prioridade de seu exercício sobre qualquer outra situação. Esse esforço, no entanto, levou a uma superestimação da categoria de Ocupados sobre as demais, com efeitos mais deletérios sobre a medição do Desemprego.

A situação de Desemprego, com base nesse modelo, restringe-se apenas ao desemprego aberto, sendo homogênea e igual ao tipo de desemprego existente nos mercados de trabalho mais estruturados e, portanto, considerados como internacionalmente comparáveis. Porém, esta categoria torna-se incapaz de expressar toda a gama de desempregos presentes nas sociedades heterogêneas.

Por sua vez, as categorias de Inativos e de Ocupados, em especial esta última, passaram a agrupar situações heterogêneas (a última por integrar todos os indivíduos que exerçam qualquer tipo de trabalho, e a categoria de Inativos, por incluir aqueles indivíduos sem trabalho e que se encontram desencorajados de continuar procurando trabalho). Estas categorias, ao contrário do que ocorre à categoria de Desemprego, ainda que heterogêneas e, conseqüentemente, diferentes do verificado em mercado de trabalho homogêneo, são consideradas como semelhantes e, portanto, comparáveis.

Assim, do ponto de vista dos países com mercados de trabalho altamente heterogêneos, a medição resultante do uso desse sistema de classificação distorce a condição de atividade da população com efeitos mais significativos sobre a aferição do desemprego, não só porque o mesmo é duplamente subestimado, como porque estas distorções afetam, proporcionalmente, mais o seu principal indicador, ou seja a respectiva taxa de desemprego, definida como uma proporção da População Economicamente Ativa (PEA).

Dessa forma, a heterogeneidade dos mercados de trabalho torna necessária a produção de indicadores específicos a esta realidade, no sentido de serem capazes de expressar as diversas formas que esta heterogeneidade afeta a inserção da PIA nestes mercados.

A resolução de como definir as categorias da condição de atividade está estreitamente vinculada aos propósitos e enfoques conceituais adotados. Caso se pretenda produzir para estes mercados apenas indicadores para medir a subutilização da sua força de trabalho, não seria necessária a redefinição do Desemprego, ou seja, seria suficiente a geração de indicadores complementares, através da identificação e medição entre os Inativos e entre os Ocupados da respectiva parcela subutilizada da força de trabalho. Isto é, identificar e classificar, entre os Inativos a parcela associada ao desalento da procura e, dentre os Ocupados, a diversidade de tipos e/ou formas de trabalhos exercidos. Portanto, a situação de desemprego seria apenas uma parcela da subutilização da força de trabalho existente, ou seja, aquela total e claramente não utilizada.

Esta solução, ao explicitamente reconhecer a insuficiência do indicador de desemprego aberto como expressão única de subutilização da força de trabalho, ainda dentro de um enfoque analítico estritamente econômico, desqualifica a pertinência deste indicador enquanto expressão do déficit de postos de trabalho a serem gerados, com a conseqüente desqualificação deste indicador para acompanhar os efeitos da dinâmica econômica sobre esses mercados de trabalho. Isto termina por fragilizar também os demais indicadores correlatos de condição de atividade. Por exemplo, o volume de Ocupados ou sua respectiva taxa de ocupação, para



ganhar valor analítico, pelo alto grau de heterogeneidade existente entre os diversos tipos de trabalhos exercidos, deverão ser desagregados, a menos que se atribua como evidência de geração de um posto de trabalho o exercício de qualquer trabalho, mesmo que não atenda os requerimentos exigidos como, por exemplo, o grau de utilização adotado para a definição de plena utilização da força de trabalho.

Cabe assinalar que, a definição do que seja um posto de trabalho, tal como é utilizada nas normas internacionais para a classificação da condição de atividade da população, é derivada da recomendação de utilizar-se a definição de trabalho das contas nacionais (que considera inclusive as atividades de auto-consumo e de auto-construção), associada com uma exigência mínima de apenas uma hora de trabalho na semana para identificar a situação de ocupado. Assim, amplia-se de tal forma a definição de posto de trabalho que se termina por reduzir a capacidade analítica da categoria de ocupados para avaliação do desempenho dos mercados de trabalho de economias muito heterogêneas.

Portanto, esta solução termina não só por relativizar os indicadores sintéticos de análise econômica do mercado de trabalho, como tampouco atende a necessidade de produzir indicadores sobre a condição de atividade da população desde uma perspectiva econômica e social integrada. Situação que se torna mais preocupante pelo uso indiscriminado destes indicadores, em especial da taxa de desemprego, tanto para a avaliação econômica do mercado de trabalho e correspondente desempenho da economia, como de seus efeitos sociais sobre os trabalhadores.

Nessa perspectiva, a medição do Desemprego, enquanto categoria que mede a insuficiência do número de postos de trabalho gerados para atender a demanda da população, deve não apenas expressar uma situação absoluta de não-trabalho ou não-utilização da força de trabalho (captada pelo desemprego aberto), como também deve medir a exclusão social por falta de acesso a um posto de trabalho. Neste sentido, não se pode ignorar a parcela de indivíduos que enquanto não conseguem um posto de trabalho exercem algum trabalho precário para sobreviver, assim como daqueles desalentados de continuar procurando um posto de trabalho em decorrência das dificuldades de encontrá-lo.

A consideração simultânea das dimensões econômica e social exige que em acompanhamentos de mercados de trabalho heterogêneos se amplie a definição da categoria de Desemprego, trazendo também para seu interior a heterogeneidade presente na sociedade. Isto implica considerar, na sua definição, a representação social no país do que seja um posto de trabalho, expressa seja pela não-aceitação de determinados tipos ou condições de trabalho oferecidos pelo mercado, seja pela procura e

desejo de mudança para outro tipo de trabalho, considerado como não precário<sup>4</sup>.

Da mesma forma, a categoria de Inativos pode não se definir apenas pelo subconjunto de pessoas que não estão procurando trabalho e não exercem nenhum tipo de atividade, uma vez que pode existir uma parcela de indivíduos que, embora não tenha disponibilidade efetiva de se inserir no mercado de trabalho, exerça esporadicamente trabalhos avulsos, porque, no período de referência da pesquisa, lhe sobrou tempo das atividades domésticas ou pessoais consideradas como prioritárias. A classificação destes indivíduos como Ocupados pode não só levar à aparente redução da taxa de Desemprego, devido à superestimação do número de postos de trabalho gerados, como também a um aumento da estimativa da força de trabalho, ou seja, da PEA, em especial nos segmentos populacionais onde é freqüente a dedicação regular a outras atividades prioritárias, por exemplo, entre mulheres e estudantes.

Essa situação está vinculada a representações e determinações sociais que influem tanto nas estratégias individuais de sobrevivência como na organização familiar, fazendo com que a disponibilidade efetiva para o trabalho varie segundo os papéis assumidos e/ou atribuídos para os diferentes membros da família. Estas disponibilidades diferenciadas para o trabalho, por sua vez, encontra respaldo nas próprias características de uma sociedade marcada por diferenças culturais/educacionais, na ausência de um sistema social amplo de educação e cuidado das crianças e nas capacidades diferenciadas para obtenção de um posto de trabalho que garanta uma remuneração que compense transferir a terceiros parte das tarefas domésticas.

A proposta do INDEC de reformulação de sua pesquisa, mencionada anteriormente, fundamenta-se também em semelhantes restrições à metodologia convencional de classificação da condição de atividade. Neste sentido, considera que

“las tres categorías historicamente utilizadas – ocupado, desocupado e inactivo – comienzan a incluir, en base a sus definiciones operacionales, subconjuntos de población cuyas características estructurales distan mucho de responder a los supuestos conceptuales que sostuvieron originalmente esa categorización. En otros términos, las categorías operacionales pierden vinculación con las categorías analíticas” (Pok e Trabuchi, 1995).

Além disso, o texto sobre a reformulação da mesma pesquisa chama a atenção para o fato de que o modelo implícito que restringe, por

4. Ver os artigos “As estatísticas verdadeiras ou falsas” e “As estatísticas no debate social” (Besson, 1995), nos quais os autores chamam a atenção para o fato de que as definições em que se apóiam as estatísticas sobre fenômenos sociais são validadas pela sociedade quando correspondem à representação social vigente, nesta sociedade, do fenômeno medido.

exemplo, a medição do desemprego apenas à categoria de desemprego aberto, é “próprio de la dinámica de un mercado de trabajo no restrictivo o con mecanismos de protección extendidos”. Considera, ainda, que em economias heterogêneas, onde existe uma ampla diversidade de tipos de trabalhos exercidos (flexibilização do padrão de contratação e de utilização da força de trabalho) e um acentuado “proceso de circulación que se expresa basicamente en cambios de tipo intermitente en la condición de actividad”, este modelo tem drásticas limitações.

Por outro lado, avalia que o esforço adotado internacionalmente para melhorar a captação da condição de atividade em seu conjunto, centrou-se apenas em uma ampliação da captação dos ocupados, pela incorporação daquelas situações não visualizadas, tais como o trabalho dos menores ou pessoas mais velhas, a produção familiar, o emprego doméstico, sem contudo melhorar a captação do desemprego.

Neste sentido, a pesquisa reconhece que “así como la ocupación o el empleo tienen formas ocultas”, também se deve procurar explicitar as situações ocultas de desemprego. Tal é o caso dos “desocupados desalentados que aparecen en la medición como personas que no tienen ocupación ni la buscan y son clasificadas como inactivas (...) (y que) ante la falta de visualización de oportunidades laborales se encuadrarían, analíticamente, en franjas específicas del campo de la desocupación” (Pok e Trabuchi, 1995).

Também considera que

“así como resulta adecuado seguir planteando la captación y ‘rescate’ de los desocupados desalentados clasificados operacionalmente en primer término entre inactivos, no menos significativo es el planteo del ‘rescate’ de los desocupados ocultos en el campo del empleo; (...) es el caso, por ejemplo, de ocupados, que están en búsqueda activa de otro empleo, que son considerados analíticamente, bajo ciertas condiciones, como ‘desocupados’ que han trabajado circunstancialmente” (Pok e Trabuchi, 1995).

Existem

“conjuntos poblacionales que responden conceptualmente al perfil del ‘desocupado’, realizan su búsqueda activa de empleo en un contexto que les obliga, durante la misma, a desarrollar estrategias alternativas de subsistencia que incluyen la participación en trabajos transitorios puntuales, la generación de auto empleo redundante, la aceptación de la primera oportunidad laboral que se les presente, o en otros términos, la asunción de prácticas fronterizas con la actividad, pero que sin duda no la expresan plenamente. (...) Su situación estructural es la de un desocupado, pero dado que en el período de referencia ha realizado una actividad laboral puntual (por ejemplo una ‘changa’ de solo una hora) pasa a engrosar la categoría de ocupados” (Pok e Trabuchi, 1995).

Tendo como fundamentos as considerações anteriores, a PED define as categorias de classificação de condição de atividade da população em idade ativa da seguinte forma:

**População Economicamente Ativa (PEA)** – compreende todos os indivíduos de 10 anos e mais que, no momento da pesquisa, estão comprometidos com o mundo do trabalho, ou seja, têm disponibilidade atual para ocupar um posto de trabalho. A disponibilidade atual para trabalhar identifica a força de trabalho ofertada no mercado de trabalho, que poderá estar sendo utilizada num posto de trabalho (ocupada) ou manifestar-se como excedente ou sem acesso a um posto de trabalho (desempregada).

**População Desempregada** – é a parcela da PEA que, no momento da pesquisa, não tem acesso a um posto de trabalho. Esta categoria se compõe não só das pessoas classificadas na situação de desemprego aberto, como incorpora também aqueles desempregados cuja situação é disfarçada pelo exercício de trabalhos ocasionais e/ou oculta pela não procura efetiva de trabalho nos últimos 30 dias.

Assim, a categoria de desemprego é um conjunto diferenciado de três situações:

- **desemprego aberto** – pessoas sem nenhum trabalho nos 7 últimos dias e com procura de trabalho efetiva nos 30 dias anteriores ao da entrevista;
- **desemprego oculto pelo desalento** – pessoas sem trabalho nos 7 dias anteriores ao da entrevista e com disponibilidade para ocupar um posto de trabalho, porém sem procura efetiva de trabalho nos últimos 30 dias por desestímulo do mercado de trabalho ou por circunstâncias fortuitas, mas que realizaram ações concretas de procura de trabalho durante pelo menos 15 dias, nos últimos 12 meses;
- **desemprego oculto pelo trabalho precário** – pessoas que realizaram, nos últimos 7 dias ou nos 30 dias anteriores ao da entrevista trabalhos precários de auto-ocupação (atividades remuneradas eventuais e instáveis ou não-remuneradas em ajuda a negócios de parentes) e que procuraram substituir este trabalho nos 30 dias anteriores ao da entrevista ou que, não tendo procurado neste período, o fizeram sem êxito até 12 meses atrás.

**População Ocupada** – compreende os indivíduos que, nos 7 dias anteriores ao da entrevista, tinham trabalhos regulares de tipo assalariado ou independente, com ou sem procura de trabalho. Também são ocupadas as pessoas que, neste período, exerceram trabalhos eventuais/irregulares, desde que não tenham procurado mudar de trabalho. Exclui

porém os indivíduos que, somente porque sobrou tempo de outras atividades prioritárias, exerceram nos últimos 7 dias trabalhos eventuais.

**População Inativa** – compreende toda a população com menos de 10 anos de idade e a parcela da PIA (10 anos e mais), não ocupada ou desempregada, segundo as definições anteriores e que, portanto, não tem necessidade e nem disponibilidade para ocupar um posto de trabalho, podendo encontrar-se em uma das seguintes situações:

- **inativo sem nenhum trabalho** – pessoas que não realizaram nenhum trabalho nos últimos 7 dias, não têm procura efetiva de trabalho, nem nenhuma disponibilidade atual para trabalhar;
- **inativo com trabalho excepcional** – pessoas que não procuraram trabalho porque não têm disponibilidade para ocupar um posto de trabalho, embora eventualmente tenham, nos últimos 7 ou 30 dias, exercido alguma atividade remunerada só porque lhes sobrou tempo de seus afazeres principais.

Para a classificação dos indivíduos em uma das diferentes categorias tal como definidas, a PED utiliza os seguintes parâmetros: a) situação de trabalho na semana de referência; b) procura efetiva de trabalho em 30 dias; c) disponibilidade de trabalhar com procura em 12 meses; d) tipo de trabalho exercido; e e) necessidade de mudança de trabalho.

A **situação de trabalho** refere-se ao exercício de atividades econômicas – que se destinam ao mercado de bens e serviços –, em empresas ou em forma individual pelo trabalhador autônomo e pelo empregado doméstico, independente de sua forma de remuneração. Inclui, portanto, a realização de qualquer tipo de trabalho remunerado no período de referência, exceto os trabalhos avulsos realizados pelo indivíduo em caráter excepcional neste período, só porque lhe sobrou tempo de outras atividades consideradas prioritárias. Exclui também as atividades de produção para o auto-consumo e auto-construção.

A situação de trabalho é captada pelo exercício de trabalho nos últimos 7 dias ao da entrevista e pela identificação da situação de ter um posto de trabalho e de não ter trabalhado no período de referência, ou seja, os motivos de interrupção do trabalho não configuram uma perda ou destruição do posto de trabalho. Assim, os motivos de não-trabalho devem estar associados a ausências por férias, doenças temporárias, falta de matérias-primas ou outras situações decorrentes da própria forma de organização do trabalho, como a periodicidade de sua realização. Neste sentido, exclui-se desta situação o trabalhador autônomo que não executou nenhum serviço neste período por falta de clientes. Numa economia e sociedade heterogêneas, onde existe uma presença significativa de trabalhadores autônomos sem nenhum nível de organização e de capitalização,

a falta de serviço não lhes permite dar continuidade ao seu posto de trabalho, uma vez que este é recriado a cada contratação de serviço<sup>5</sup>.

A **procura efetiva de trabalho** refere-se à tomada de providências concretas, nos últimos 30 dias anteriores ao da entrevista, para obter um trabalho assalariado ou para abrir um negócio, bem como a procura de mais clientes por parte do trabalhador autônomo prestador de serviços.

A **disponibilidade para trabalhar com procura em 12 meses** refere-se à situação dos indivíduos que declararam, no momento da entrevista, não só ter necessidade e disponibilidade para ocupar um posto de trabalho, como procuraram ativamente trabalho nos últimos 12 meses (durante pelo menos 15 dias), havendo interrompido sua procura por razões involuntárias (por não encontrar trabalho ou por doenças pessoais ou familiares temporárias).

O **tipo de trabalho exercido**, é o parâmetro que permite identificar entre os indivíduos com trabalho, aqueles que exercem trabalhos de auto-ocupação precários.

São considerados trabalhos de auto-ocupação precários, além do trabalho sem remuneração salarial realizado pelo indivíduo em ajuda de negócios de parentes, os trabalhos ocasionais realizados pelos autônomos. Estes trabalhos ocasionais caracterizam-se pela sua descontinuidade e mesmo pela falta de periodicidade, uma vez que não é possível precisar a frequência habitual de sua realização. O indivíduo com este tipo de trabalho não tem nenhuma garantia e previsibilidade de que terá trabalho quando terminar o que está realizando, assim como são avulsos e instáveis os seus ganhos, porque horas, volume, tipo ou preço dos trabalhos realizados são variáveis. A precariedade deste tipo de trabalho está associada à instabilidade de sua realização, determinada pela falta de oportunidades em exercê-lo e/ou pela grande variabilidade das condições de sua realização em decorrência direta das restrições do seu mercado.

A **necessidade de mudança de trabalho** refere-se à procura que objetiva substituir o atual trabalho por outro trabalho diferente deste. No caso daquele indivíduo cujo trabalho é de auto-ocupação precária, esta substituição refere-se tanto à procura por um trabalho assalariado como para a mudança de ofício ou ocupação, conservando-se como trabalhador autônomo.

5. Para as normas internacionais, a procura de clientes faz parte do trabalho por conta própria a partir do momento em que o indivíduo passa a trabalhar nesta condição. A procura de clientes só é considerada como situação de não-trabalho quando feita antes que o trabalhador inicie suas atividades de conta própria. Dessa forma, esses indivíduos serão sempre classificados na situação de trabalho, a não ser que desistam de ser trabalhadores autônomos. Na verdade, são tratados como uma empresa e não como pessoas ou indivíduos concretos.

No desenho do questionário da PED, todos esses parâmetros foram desdobrados em questões específicas, de forma a tornar mais acurada a obtenção das informações que os definem.

## 5 O QUESTIONÁRIO UTILIZADO PELA PED

Como em outras pesquisas semelhantes, o questionário da PED foi estruturado para permitir identificar, no momento da entrevista, a condição de atividade do indivíduo em idade de trabalhar, tal como definida pela pesquisa, para assim direcionar a entrevista para a captação de informações pertinentes e consideradas como mais relevantes para caracterizar a situação específica dos indivíduos como ocupados, desempregados ou inativos. Ao mesmo tempo, o questionário possibilita a geração de um amplo e flexível banco de dados que permite a construção de indicadores segundo outros enfoques analíticos.

Para dar a necessária agilidade ao questionário e facilitar sua aplicação, são utilizados comandos de fácil compreensão. A seqüência das perguntas do questionário identifica inicialmente os dois parâmetros relacionados à procura de trabalho, segmentando a população em dois grandes grupos com fluxos diferenciados para a condução da entrevista. De um lado, estão os indivíduos com procura efetiva de trabalho nos últimos 30 dias ou com disponibilidade de trabalhar com procura em 12 meses e, de outro lado, estão aqueles que não preenchem estas condições.

Para o primeiro grupo, são investigados sua situação de trabalho na semana de referência, o tipo de trabalho exercido e a necessidade de mudança de trabalho. A combinação das respostas obtidas permite identificar três situações: de desemprego, pelo não exercício de nenhum trabalho na semana de referência; de ocupação, porque a procura está associada ao desejo de mudança de um trabalho regular ou à necessidade de mais trabalhos; de desemprego, devido à existência de uma situação combinada de procura por mudança de trabalho associada ao exercício de trabalhos de auto-ocupação ocasionais.

Para o segundo grupo de indivíduos (sem procura de trabalho ou sem disponibilidade para ocupar um novo posto de trabalho), são também verificadas sua situação de trabalho na semana de referência, o tipo de trabalho exercido e a prioridade dada a este trabalho. Estas questões permitem identificar, de um lado, os ocupados sem procura de trabalho e, de outro, os inativos (sem nenhum trabalho ou que realizaram excepcionalmente alguma atividade remunerada de auto-ocupação).

Os indivíduos classificados como ocupados, com ou sem procura de trabalho, são encaminhados ao conjunto de questões específicas para a

caracterização de seu posto de trabalho. Os desempregados seguem para as questões que investigam sua experiência anterior de trabalho, meios de sobrevivência e características do trabalho precário exercido nos últimos 30 dias. Finalmente, os inativos respondem as questões que investigam o tipo de sua inatividade, rendimentos e as características do trabalho eventual ou excepcional.

A caracterização de cada uma das categorias que compõe a condição de atividade pela PED permite identificar a heterogeneidade existente em cada uma delas, em especial na categoria de ocupados.

Para o conjunto dos ocupados, além de captar as variáveis mais usuais para sua diferenciação, como setor de atividade, ocupação, posição na ocupação, rendimentos e horas trabalhadas, a PED investiga também outros aspectos que, combinados, atendem a distintas abordagens de estudos sobre o aumento da heterogeneidade dos postos de trabalho gerados.

As informações coletadas permitem construir os tradicionais indicadores relativos ao subemprego visível e invisível, no sentido de diferenciá-los segundo o grau de utilização de sua força de trabalho, como também segmentar os ocupados segundo sua inserção em setores modernos ou tradicionais da economia, organizados ou não, formal ou informal, de acordo com o uso de diferentes variáveis para sua medição.

Cabe assinalar que a identificação do subemprego entre os ocupados pode ser obtida não só pelo levantamento de informações específicas de jornada e disponibilidade de trabalhar mais horas e rendimentos auferidos, como também pela investigação da frequência de trabalho, da procura de outro trabalho e motivo desta procura, visto que tais questões são classificatórias da condição de atividade e aplicadas a toda a PIA.

Adicionalmente são captadas informações que, em certo grau, possibilitam acompanhar os efeitos da reestruturação produtiva em curso no mercado de trabalho, expressos na flexibilização da contratação assalariada pelas empresas. Neste sentido, além da contratação direta sem registro na carteira profissional, capta os assalariados em empresas subcontratadas (assalariado que trabalha em empresa diferente da que lhe contrata) e o assalariamento disfarçado sob a forma de trabalho autônomo (trabalhador autônomo que trabalha exclusivamente para uma empresa).

Para os desempregados, são captadas informações relativas às características do trabalho anterior (posição na ocupação, ocupação, setor de atividade, duração do trabalho exercido, tempo de desemprego) e, ainda, o recebimento de aposentadoria, de seguro-desemprego e os meios utilizados para a sobrevivência.

Para os inativos é captada além das diferentes formas de inatividade (dona-de-casa, auxiliares de afazeres domésticos, atividades estudantis

etc.) o valor da aposentadoria/pensão e de auxílios previdenciários e o recebimento de seguro-desemprego.

Para os indivíduos em situação de desemprego oculto pelo trabalho precário e para os inativos que exercem trabalho excepcional, a PED investiga ainda algumas características destes trabalhos (setor de atividade, posição na ocupação, tipo de ocupação, horas trabalhadas e rendimentos). Isto permite a caracterização destes tipos de atividades/trabalhos não só para análise e compreensão da situação desses indivíduos, como também, na eventualidade desses indivíduos serem reclassificados como ocupados, completar a base de dados de ocupados gerada com outros fins analíticos ou para garantir a comparabilidade internacional.

Além das questões específicas a cada condição de atividade, a PED investiga para toda a população, além dos atributos pessoais como idade, sexo, nível de escolaridade, posição no domicílio e na família, os atributos cor, migração e tempo de residência na região, características de especial relevância para uma sociedade e mercados de trabalho urbanos marcados pelas desigualdades étnicas e ainda sujeitos a forte influência migratória.

## 6 FLEXIBILIDADE DA PED PARA COMPARAÇÕES INTERNACIONAIS

Finalmente cabe enfatizar que as inovações introduzidas pela PED, no que diz respeito à definição da condição de atividade, encontram respaldo no reconhecimento explícito das recomendações internacionais, quando levanta a possibilidade de serem adotadas nos países classificações diferenciadas, segundo os seus interesses e realidades nacionais<sup>6</sup>.

Na definição de desemprego aberto e de desemprego oculto pelo desalento, a PED incorporou algumas das flexibilidades previstas nas próprias recomendações internacionais.

O desemprego aberto, definido pela PED, corresponde à definição internacional recomendada pela OIT de desemprego *standard*, ao adotar, inclusive, o período de referência de 30 dias para captar a procura efetiva de trabalho. Diferencia-se apenas pela inclusão, como procura de trabalho, das providências tomadas para encontrar clientes por parte dos trabalhadores por conta própria prestadores de serviços quando os mesmos estão sem nenhum trabalho no período de referência.

6. As recomendações da 13ª Conferência da OIT reconhecem que "Each country should aim at developing a comprehensive system of statistics on the economic activity of the population in order to provide an adequate statistical base for the various users of the statistics taking account of the specific national needs and circumstances" (ILO, 1983).

A categoria de desemprego oculto pelo desalento está explicitamente contemplada nas recomendações contidas na 13ª Conferência Internacional de Estatísticos da OIT, ficando a critério de cada país sua classificação na situação de desemprego ou na de inatividade<sup>7</sup>.

O desemprego oculto pelo trabalho precário é a principal inovação introduzida pela PED na sua definição de desemprego, assim como a classificação como inativos da parcela de indivíduos que exerceram excepcionalmente nos últimos 7 dias algum trabalho remunerado como autônomo.

Cabe esclarecer que para compatibilizar a geração de indicadores próprios e a necessidade de comparação internacional, tal como recomenda as normas internacionais, a PED, além de divulgar seus indicadores de desemprego desagregados, desenhou um questionário que capta as informações necessárias para o cálculo dos indicadores internacionais, segundo as definições estritas ou *standard*<sup>8</sup>.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A divulgação sistemática dos indicadores produzidos pela PED, em especial os referidos à condição de atividade, tem proporcionado não só uma ampla validação por parte da opinião pública e segmentos de estudiosos do país sobre a pertinência de sua metodologia para produzir informações relevantes para a realidade nacional, como também contribuiu para a abertura de discussão sobre a necessidade de se adequar os indicadores do mercado de trabalho à realidade nacional.

Como se explicitou anteriormente, a principal inovação da PED refere-se à definição de desemprego, com a incorporação, nesta categoria, além do desemprego aberto, do desemprego oculto pelo desalento e daquele oculto pelo trabalho precário.

Pela relevância deste indicador, no momento atual, no qual o desemprego aparece como um dos efeitos sociais mais desfavoráveis do processo de integração do país à economia globalizada e das mudanças internas na sua economia e mercado de trabalho, apresenta-se a seguir a

7. Nas recomendações da 13ª Conferência da OIT, explicitamente é considerado que: "In situations where the conventional means of seeking work are of limited relevance, where the labour market is largely unorganized or of limited scope, where labour absorption is, at the time, inadequate or where the labour force is largely self-employed, the standard definition unemployment given may be applied by relaxing the criterion of seeking work" (ILO, 1983).

8. A OIT recomenda que "In order to promote comparability of the statistics among countries where national concepts and definitions do not conform closely to the international standards, explanations should be given and the main aggregates should if possible be computed on the basis of the both the national and the international standards. Alternatively, the necessary components should be identified and provided separately in order to permit conversion from the national to the international standards" (ILO, 1983).

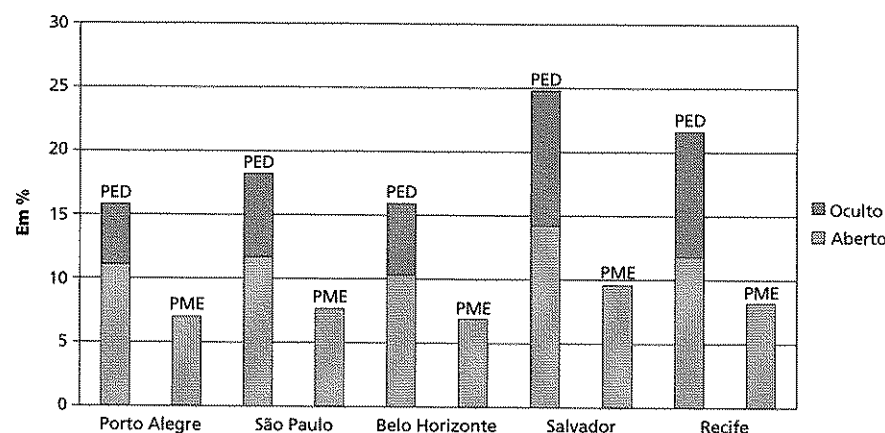


taxa de desemprego calculada pela PED comparativamente à mesma medição adotada pela PME<sup>9</sup>.

O gráfico a seguir apresenta as taxas médias anuais de desemprego divulgadas por ambas as pesquisas, relativas ao ano de 1998.

#### GRÁFICO

Taxas médias anuais de desemprego divulgadas pela PED e pela PME 1998



Tal como pode ser observado, as taxas de desemprego das diferentes regiões metropolitanas calculadas pelo IBGE são significativamente menores que as respectivas taxas de desemprego total, e mesmo às de desemprego aberto, aferidas pela PED nas mesmas regiões.

Essas divergências decorrem fundamentalmente das diferenças dos conceitos adotados por essas pesquisas, inclusive da categoria de desemprego aberto. Neste sentido, cabe esclarecer que o desemprego adotado pela PME limita-se ao desemprego aberto, tal como definido pelas recomendações internacionais estabelecidas na oitava resolução da OIT de 1954, sem considerar nem mesmo as possíveis flexibilidades já contempladas na resolução vigente da OIT e comentadas neste texto.

No que se refere ao desemprego total, a taxa mais elevada da PED decorre da consideração, por esta pesquisa, da parcela de indivíduos na situação de desemprego oculto pelo desalento, que pela PME é classificada como inativa, e da parcela considerada na situação de desemprego oculto

9. A Pesquisa Mensal de Emprego (PME) é a pesquisa mensal executada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que fornece os indicadores oficiais para o acompanhamento conjuntural do mercado de trabalho brasileiro, nas regiões metropolitanas de Porto Alegre, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador e Recife.

pelo trabalho precário, que a PME classifica como ocupada (se este trabalho foi exercido na semana de referência), ou como inativa (caso tenha sido exercido em período anterior e não tenha procurado trabalho na semana).

É importante destacar que as taxas de desemprego da PED, apresentadas no gráfico, evidenciam diferenças significativas entre as regiões, demonstrando que quanto mais heterogêneo e/ou menos estruturados os mercados de trabalho, maiores são os pesos relativos das situações de desemprego oculto captadas pela PED. Assim, os maiores valores são verificados para as regiões metropolitanas de Salvador, Recife e São Paulo.

Cabe esclarecer que a taxa de desemprego da PME aqui apresentada refere-se ao desemprego aberto com procura em 7 dias, que é a mais utilizada pelos diferentes setores governamentais e que, na prática, é tomada como oficial, inclusive para a comparabilidade internacional.

A principal diferença com relação ao desemprego aberto aferido pela PED refere-se à não consideração, pela PME, dos indivíduos que não procuraram trabalho na semana de referência, embora tenham procurado no decorrer do mês, assim como da parcela de trabalhadores autônomos que não consegue exercer sua atividade porque não encontra clientes. Esses indivíduos são classificados pela PME, respectivamente, como inativos e como ocupados<sup>10</sup>.

Ressalte-se que a PME capta, também, desde seu início, a procura de trabalho nos últimos 30 dias, possibilitando, portanto, a aferição do desemprego aberto com este período de referência, cuja respectiva taxa passou a ser divulgada a partir de 1997. No entanto, esta não difere muito da correspondente taxa com procura referida apenas aos últimos 7 dias, provavelmente devido à operacionalização pela PME da captação da procura em 30 dias<sup>11</sup>.

Cabe assinalar que, considerando-se a taxa média de desemprego aberto do IBGE para o ano de 1998 - 7,6% -, calculada para as seis áreas metropolitanas pesquisadas, em relação às respectivas taxas disponíveis e divulgadas para comparação internacional, verifica-se que a taxa de

10. Sobre as diferenças operacionais entre as taxas de desemprego da PED e da PME, consultar DIEESE/SEADE, 1996.

11. A exigência de continuidade da procura por duas semanas consecutivas, e de que esta seja realizada após o término de qualquer trabalho, termina por restringir a captação da procura em 30 dias àquelas situações já registradas nos últimos 7 dias. Isto porque são desqualificadas as procuras com interrupções nas duas semanas mais recentes, assim como são invalidadas todas as ações de procura simultâneas ao exercício de qualquer trabalho, mesmo quando o trabalhador se encontra em cumprimento de aviso-prévio ou realizando trabalhos precários, cuja instabilidade não garante sua continuidade até a semana de referência. Estas restrições não só desconsideram a dinâmica do processo de procura no que se refere às suas interrupções, quanto às antecipações a uma evidente situação de não-trabalho aferida nos últimos 7 dias, tornando aparentemente desnecessária a ampliação do período de procura para os 30 dias.

desemprego do Brasil seria significativamente inferior à dos demais países do Mercosul (Argentina, 14%, e Uruguai, 10,1%), como também com relação à maioria dos países latino-americanos e do Caribe, sendo somente mais elevada que as registradas no Chile (6,8%), Peru (6%) e México (3,3%) (Mercado de Trabalho, 2000; OIT, 1998c).

Comparativamente às taxas divulgadas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>12</sup>, o desemprego do Brasil, medido pelo IBGE, estaria em uma situação bem favorável, sempre inferior à média dos países da União Européia (10%); sendo bastante menor que a registrada na França (11,7%), Itália (12,3%), Alemanha (9,4%), Bélgica (9,5%) e Espanha (18,8%). Somente sua taxa de desemprego é maior que a registrada nos Estados Unidos (4,5%), Japão (4,1%), Reino Unido (6,3%), Austrália (4,7%), República Tcheca (6,5%), Dinamarca (5,1%), Portugal (5,1%) e Holanda (4%) (OECD, 1999).

Tal como pode ser observado no gráfico apresentado anteriormente, os valores das taxas de desemprego aberto aferidos pela PED, nas diferentes Regiões Metropolitanas do país variam entre 10% e 15%, similares aos patamares registrados na Argentina, Uruguai e Venezuela (América Latina) e na França e Itália (Europa). São superiores às respectivas taxas de desemprego aberto na Alemanha, Bélgica, Suécia, Canadá, Austrália e Irlanda, além dos países cujas taxas são inferiores à respectiva taxa da PME.

É importante destacar que este posicionamento internacional mais desfavorável do país adquire outra dimensão, quando se considera sua precária condição de desenvolvimento social, no qual existe uma grande desigualdade econômica com uma expressiva parcela da população vivendo abaixo dos limites de pobreza ou dos índices estabelecidos de desenvolvimento social, além da ausência ou da insuficiência de cobertura das políticas sociais (por exemplo, o baixo valor do salário mínimo e o restrito alcance do seguro-desemprego), que torna não só grave a condição social deste segmento na situação de desemprego aberto, como também amplia quantitativamente o volume dos trabalhadores afetados pelo desemprego, embora não expressos neste indicador mais restrito.

Neste sentido, cabe destacar que ao se agregar ao desemprego aberto outras situações consideradas como de desemprego, tal como propõe a PED, a real situação de desemprego no país eleva-se a um patamar extremamente alto, afetando de 15% a 25% da sua população de 10 anos e mais economicamente ativa.

Por outro lado, como se mencionou inicialmente, alguns destes países calculam também indicadores complementares ao desemprego

12. Ou Organisation of Economic Co-Operation and Development (OECD, na sigla em inglês).

aberto, como desemprego ampliado ou de subutilização, tendo em vista o reconhecimento das limitações da taxa de desemprego aberto como indicador da evolução de seus mercados de trabalho, mesmo numa perspectiva de utilização de sua força de trabalho.

Finalmente, merece ser mencionado que o reconhecimento dos esforços da PED em buscar formas de aferição da captação da condição de atividade da população mais aderentes à sociedade brasileira, bem como ao debate desencadeado pela comparação dos resultados de ambas as pesquisas, tem contribuído para que os responsáveis pelas estatísticas oficiais nacionais incorporem nas suas preocupações a necessidade de melhor adequação à nossa realidade. Neste sentido, cabe reconhecer o recente esforço do IBGE para ampliar a produção de seus indicadores a partir da sua base de dados já existente, como também seu propósito de renovar e ampliar a abrangência temática da PME.

Cabe esclarecer que não é pretensão que esta experiência da PED sirva como modelo a ser copiado e sim, tão somente, mostrar como é possível adequar os levantamentos estatísticos sobre mercado de trabalho às especificidades das condições nacionais, sem perder as possibilidades de comparabilidade com outros indicadores que tenham por referência outras realidades. Da mesma forma, esta pesquisa tal como qualquer outra que pretenda caracterizar e acompanhar a evolução da realidade social, deve ter também a flexibilidade necessária para renovar-se.

Por último, vale lembrar que as normas internacionais, por expressarem um consenso entre os representantes dos diversos países, incorporam os avanços de suas estatísticas nacionais. Num momento como o que vive os diferentes países, onde seus mercados de trabalho sofrem grandes transformações com variadas formas de trabalho e desemprego, os esforços nacionais para gerar indicadores mais aderentes a estas realidades muito poderão contribuir para o debate nacional sobre estes efeitos e a uma melhor adequação das estatísticas internacionais às atuais condições de trabalho e desemprego da população.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BALTAR, P. E. A., DEDECCA, C. S., HENRIQUE, W. Mercado de trabalho e exclusão social no Brasil. In: OLIVEIRA, C. A. B., MATTOSO, J. E. L. (orgs.). *Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?* São Paulo : Scritta, 1996.
- BALTAR, P. E. A., PRONI, M. W. Sobre o regime de trabalho no Brasil: rotatividade da mão-de-obra, emprego formal e estrutura salarial. In: OLIVEIRA, C. A. B., MATTOSO, J. E. L. (orgs.). *Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?* São Paulo : Scritta, p.109-150, 1996.
- BARROS, R. P. et al. *Em busca de um núcleo comum para as pesquisas domiciliares sobre emprego e desemprego no Brasil*. Rio de Janeiro : IPEA, 1996.

- BASU, A. C. *An alternative approach for collection and presentation of labour force data*. Background paper, Meeting of Experts on Household Survey, OIT, April, 6-10<sup>th</sup>, 1981.
- BELLUZZO, L. G. M., COUTINHO, R. (orgs.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil*. São Paulo : Brasiliense, 1982. V. 1.
- BESSON, J. L. As estatísticas: verdadeiras ou falsas? In: BESSON, J. L. (org.). *A ilusão das estatísticas*. Tradução Emir Sader. São Paulo : Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995.
- BRANDÃO, S. M. C. *Medição do desemprego em mercado de trabalho heterogêneo: a experiência da Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED*. Rio de Janeiro : IPEA, out. 1997. (Seminários, 15/97).
- BUSSAB, W. O., DINI, N. P. Regiões Homogêneas na Grande São Paulo. *Revista da Fundação SEADE*, São Paulo, v. 1, n. 3, 1985a.
- \_\_\_\_\_. *Pesquisa de Emprego e Desemprego: plano amostral para a Região da Grande São Paulo*. São Paulo : SEADE, 1985b. (mimeo).
- BRUTN, H. Unemployment problems and policies in less developed countries. *The American Economic Review*, v. 68, n. 2, 1978.
- CACCIAMALI, M. C. *Setor informal urbano e formas de participação na produção*. São Paulo : IPE/USP, 1983.
- CÉZARD, M. Le chômage et son halo. *Economie et Statistique*, Paris, [s.n.], p. 193-194, 1986.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE – CEPAL. *La medición del empleo y de los ingresos en áreas urbanas através de encuestas de hogares*. Santiago de Chile, ago. 1979. (Informe Final do Grupo de Trabalho).
- COMTE, M. Três milhões de desempregados. In: BESSON, J. L. (org.). *A ilusão das estatísticas*. Tradução Emir Sader. São Paulo : Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995.
- DEDECCA, C. S. *Desemprego no Brasil: um fenômeno heterogêneo*. Campinas : CESIT/IE/UNICAMP, jul. 1997. (Boletim do CESIT, 1).
- DIEESE. *Pesquisa de Emprego e Desemprego na Grande São Paulo: conceitos, metodologia e principais resultados (1981-1983)*. São Paulo, jul. 1984.
- \_\_\_\_\_. (org.). *Emprego e desenvolvimento tecnológico: Brasil e contexto internacional*. São Paulo, 1998.
- \_\_\_\_\_. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE. *Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED: conceitos, metodologia e operacionalização*. São Paulo, dez. 1995.
- \_\_\_\_\_. *Elementos para compreender a controvérsia sobre as taxas de desemprego no Brasil*. São Paulo, maio 1996.
- DOSS, R. G., DUPRÉ, M. T., MEHRAN, F. Los programas de promoción del empleo y la medición estadística del desempleo. *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, ILO, v. 7, n. 2, p. 191-210, mar./abr. 1988.
- FIGUEIREDO, J. B. (org.). *Las instituciones laborales frente a los cambios en América Latina. Contribuciones a un seminario*. Santiago de Chile : Instituto Internacional de Estudios Laborales, mayo 1993.
- FREYSSINET, J. *Le chômage*. Paris : La Découvert, 1994.
- FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS – SEADE, DIEESE. *Pesquisa de Emprego e Desemprego – Relatório Metodológico*. São Paulo : Fundação SEADE, 1995. (mimeo).
- HAGA, A. Pesquisa de Emprego e Desemprego na Grande São Paulo. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, SEADE, v. 1, n. 3, 1987.
- HOFFMANN, M. P. *Indicadores de desemprego e emprego*. In: ANAIS DO SEMINÁRIO SOBRE INDICADORES SOCIAIS E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS. Recife : SUDENE/OEA, 1986.

- \_\_\_\_\_. BRANDÃO, S. M. C. *Medição do emprego: recomendações da OIT e práticas nacionais*. Campinas : CESIT/IE/UNICAMP, 1996. (Cadernos do CESIT, 22).
- \_\_\_\_\_. CUTRIM, M. A. B. *O desemprego no Brasil: como medi-lo*. São Paulo : DIEESE/SEADE, 1998. (mimeo).
- HUSSMANN, R., MEHRAN, F., VERMA, V. *Surveys of economically active population, employment, unemployment and underemployment: an ILO manual on concepts and methods*. Geneva : ILO, 1990.
- FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Metodologia da Pesquisa Mensal de Emprego – 1980*. Rio de Janeiro, 1983. (Relatórios Metodológicos, 2).
- \_\_\_\_\_. *Pesquisa Mensal de Emprego. Módulo – O trabalho de campo: a entrevista*. Rio de Janeiro, 1997a.
- \_\_\_\_\_. *PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Manual de entrevista*. Rio de Janeiro, 1997b.
- \_\_\_\_\_. *Para compreender a PME (um texto simplificado)*. Rio de Janeiro, 1997c.
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION – ILO. *Resolution concerning statistics of the economically active population, employment, unemployment and underemployment (Resolution I)*. In: THIRTEENTH INTERNATIONAL CONFERENCE OF LABOUR STATISTICIANS. Geneva : 1983.
- \_\_\_\_\_. *Decimocuarta Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo – Informe general*. Ginebra, 1987. (mimeo).
- \_\_\_\_\_. *Statistical sources and methods*. Geneva, 1990. V. 3: Economically Active Population, Employment, Unemployment and Hours of Work – Household Surveys.
- KLEIN, E., UTHOFF, A. *Marcos metodológicos y conceptuales para la medición del empleo*. Apresentado no Seminário Sistemas de Información para el empleo, PREALC, Santiago de Chile, ago. 1985.
- MARQUES, R. M. *A proteção social e o mundo do trabalho*. São Paulo : Bional, 1997.
- MONTAGNER, P., BRANDÃO, S. M. C. Novas características do desemprego. In: ANAIS DO X ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS. Belo Horizonte : ABEP, p. 437-464, 1996. V. 1.
- MEHRAN, F. et al. The concept and boundary of economic activity for the measurement of the economically active population. *Boletín de Estadísticas del Trabajo*, Ginebra, OIT, n. 3, 1987.
- \_\_\_\_\_. Los programas de promoción del empleo y la medición estadística del desempleo. *Revista Internacional del Trabajo*, v. 107, n. 2, 1988.
- MERCADO DE TRABALHO: conjuntura e análise. Rio de Janeiro; Brasília : IPEA, MTE, a.5, out. 2000.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO – OIT. *Statistics of labour force, employment, unemployment and underemployment*. Report prepared for the 13<sup>th</sup> International Conference of Labour Statisticians, Geneva, Oct. 1982.
- \_\_\_\_\_. *El trabajo en el mundo*. Ginebra, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Decimosexta Conferencia Internacional de Estadísticas del Trabajo – Informe de la Conferencia*. Ginebra, out. 1998a.
- \_\_\_\_\_. *Decima sexta Conferencia Internacional de Estadísticas do Trabalho – Projeto de resolução I – Medição do Subemprego*. Ginebra, out. 1998b.
- \_\_\_\_\_. *Panorama laboral 98: América Latina y el Caribe*. Lima, 1998c. 44p.
- \_\_\_\_\_. INSTITUTO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS LABORALES – IIEL. *La exclusión social en América Latina. Foro Regional – Lima, Perú*. Lima : Visual Service, 1995.
- OLIVEIRA, C. A. B., MATTOSO, J. E. L. (orgs.). *Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?* São Paulo : Scritta, 1996.

- ORGANISATION OF ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. *Economic outlook*, 66. Paris : Dec. 1999.
- PEREIRA, H. (coord.). *Políticas de empleo en América Latina*. [s.l.] : ILDIS, Siglo XXI, 1977.
- PINTO, A. Heterogeneidad estructural y modelos de desarrollo reciente de la América Latina. In: *Inflación: raíces estructurales*. México : Fondo de Cultura Económica, 1973.
- POK, C., TRABUCHI, C. C. *Encuesta permanente de hogares: desarrollo actual y perspectivas*. Apresentado no Seminário Internacional sobre Medición del Empleo, INDEC, Buenos Aires, Argentina, dic. 1995. (mimeo).
- PROGRAMA REGIONAL DEL EMPLEO PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE – PREALC. *Políticas de empleo en América Latina*. Santiago de Chile : OIT/ PREALC, 1975.
- \_\_\_\_\_. *Dinámica del subempleo en América Latina*. Santiago de Chile : CEPAL, ago. 1981. (Estudios e Informe).
- \_\_\_\_\_. *Empleo y equidad: el desafío de los 90*. Santiago de Chile : PREALC/OIT, 1991.
- SINGER, P. I. *Força de trabalho e emprego no Brasil, 1920-1969*. São Paulo : CEBRAP, 1971. (Cadernos do CEBRAP, 3).
- SISTEMA NACIONAL DE EMPREGO – SINE, Ceará. *Pesquisa desemprego e subemprego na Região Metropolitana de Fortaleza. Manual de instrução do pesquisador*. Fortaleza : 1997.
- SOUZA, P. R. C. *A determinação do emprego e dos salários em economias atrasadas*. Campinas : IFCH/UNICAMP, 1980. (Tese de doutoramento).
- TOKMAN, V. E. The informal sector in Latin America: fifteen years later. In: TURNHAM, D., SALOME, B., SCHWARS, A. (eds.). *The informal sector revisited*. Geneva : OCDE, 1990.
- TROYANO, A. A. *Como medir o desemprego numa economia subdesenvolvida*. Trabalho apresentado na 36ª Reunião Anual da SBPC, São Paulo, 1984. (mimeo).
- \_\_\_\_\_. *Pesquisa de Emprego e Desemprego – Metodologia, conceitos e aferições de resultados. São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação SEADE, v. 6, n. 2, p. 124-134, out./dez. 1992.
- \_\_\_\_\_. et al. A necessidade de uma nova conceituação de emprego e desemprego. *Revista da Fundação SEADE*, São Paulo, v. 1, n. 1, 1985a.
- \_\_\_\_\_. et al. Operacionalização dos conceitos. *Revista da Fundação SEADE*, São Paulo, v. 1, n. 2, 1985b.
- TURNHAM, D., JAEGER, I. *The employment problem in less developed countries. A review of evidence*. Paris : OCDE/ DECD, 1971.
- TURVEY, R. *Reflections on building-block approach for the formulation of international recommendations on labour force statistics*. Background paper – Meeting of Experts on Household Surveys, ILO, Geneva, April, 6-10<sup>th</sup>, 1981.
- VUSKOVIC BRAVO, P. A distribuição de renda e as opções de desenvolvimento. In: SERRA, J. (coord.). *América Latina – ensaios de interpretação econômica*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1976.

## PARTE IV

### Mercosul: sindicatos e novas relações de trabalho

# Globalização: tecnologia, crescimento e exclusão\*

Francisco Gutiérrez\*\*

## 1 INTRODUÇÃO

“Parece-me que nestes tempos de incerteza, nos quais o passado se oculta e o futuro é indeterminado, temos que mobilizar nossa memória para compreender o presente”. Neste sentido, os esforços da ditadura, que se instalou na Argentina em 1976, foram significativos, não só por destruir a memória, mas também o papel da história. Esse objetivo foi ampliado pelo eco de muitos meios de divulgação, e no que se refere à história, pela negativa de muitos historiadores, que em nome de um pretenso “cientificismo”, recusam-se a rever a década de 70, em cujas raízes submergem as políticas econômicas em vigor.

Talvez não devesse iniciar desta maneira um trabalho voltado a analisar a relação entre “Emprego e desenvolvimento tecnológico no Mercosul”, porém as palavras de Norberto Bobbio, em *O futuro da democracia*, nos obrigam a abordar essa problemática sob um ponto de vista determinado: “Na crise dos anos 30, parecia que era o capitalismo que causava a crise da democracia; hoje parece a estes novos liberais, que é a democracia que causa a crise do capitalismo” (1993, p. 98). É neste sentido que abordo a relação entre emprego e desenvolvimento tecnológico, partindo de uma ótica que foge ao terreno exclusivamente econômico e produtivo, buscando inseri-la em sua verdadeira dimensão social.

\* Traduzido do original *Globalización: tecnología, crecimiento y exclusión*, por Maria da Penha C. Cataldi.  
\*\* Secretário Geral, Secretaria das Relações Internacionais, da Confederación General de Trabajadores (CGT), Buenos Aires, Argentina.



Hoje em dia, informação e conhecimento se converteram em fatores estratégicos para a construção do poder. Contudo, essa incontida massa de informações parece anular qualquer capacidade de se gerar um pensamento que abarque a totalidade dos problemas atuais, somando-se a isto o papel central alcançado pelos meios de comunicação. Como disse certa vez Felipe González, ex-primeiro ministro da Espanha, deve-se distinguir entre “opinião pública e opinião publicada”... Considerando o recente *affair* ocorrido com o presidente Bill Clinton, dos Estados Unidos, tal distinção resulta primordial.

Coerentes com a reflexão anterior, buscamos unir, em uma única abordagem, conceitos tais como: **globalização, concentração econômica, dívida externa, tecnologia, crescimento econômico, desemprego, exclusão, abismo social, desigualdade**. Nada se conhece hoje que não inclua algum desses conceitos. Sua utilização parece estar na moda, sobretudo o primeiro deles. Trata-se de relacioná-los de tal modo que se possa compreender como, em um mundo caracterizado pelo crescimento e pela expansão do capital, **a riqueza se converteu em um acontecimento de total desrespeito aos milhões de excluídos na América Latina e no mundo**. O avanço da tecnologia e a condenação, pelo neoliberalismo, do Estado surgido após 1945 (referimo-nos ao Estado de Bem-Estar, ou Estado providência) pretendem justificar essa situação.

## 2 NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO

Iniciamos afirmando que a maioria dos conceitos citados não apresenta novidade. A globalização não é um fenômeno novo; ela tem estado presente desde os primórdios da economia capitalista mundial. As diferentes etapas de acumulação e concentração capitalista não se limitaram aos espaços nacionais, mas muito pelo contrário, desenvolveram-se em escala mundial. Talvez, em um grau muito maior, **a globalização represente uma nova fase de tal profundidade do processo de acumulação e concentração capitalista, que se torne necessário o desaparecimento das fronteiras nacionais, gerando um mercado único no qual se prospera sem os “inoportunos” limites éticos, morais e sociais**.

Para Benjamin Coriat (1994), a idéia básica para compreender a globalização “é que esta pode ser entendida como uma nova fase da internacionalização dos mercados, que coloca as empresas e as nações em **dependência recíproca**, em graus absolutamente originais e inigualáveis no passado”. Para os trabalhadores, essa “dependência recíproca” tem o nome de **“competitividade”** e significa a degradação das suas

condições de trabalho. Como vem ocorrendo, o Estado, mais do que estar ausente, contribui para esse processo. Assim, globalização e competitividade, enquanto causalidades externas, têm servido de justificativa para implementar uma grande variedade de medidas impopulares, entre elas a recente **reforma laboral**. Condições precárias de trabalho, instabilidade, desemprego, cortes na assistência social, demissões, constituem medidas que buscam justificar, pelos governos neoconservadores e neoliberais, a única maneira de enfrentar os “desafios” da globalização.

Aqui também caberia considerar, no caso da Argentina e do Mercosul em seu conjunto, a privatização das empresas públicas e a compra crescente de empresas pelo capital estrangeiro. Ultimamente, somam-se a esse progressivo avanço do capital transnacional as fusões e aquisições de empresas, como a Exxon e a Mobil, e a constante compra de pequenas e médias instituições bancárias pelos bancos internacionais, em todos os países.

No que se refere à competitividade, cabe dizer que isso significou a **incorporação de tecnologia e, paralelamente, a exclusão dos trabalhadores**. O argumento aludido, neste caso, é que a nova tecnologia requer mão-de-obra mais qualificada e, portanto, aqueles que foram excluídos, enquanto trabalhadores, não apresentam o perfil da nova demanda. É verdade que o desemprego afeta os **trabalhadores menos qualificados** (embora esta afirmação deva ser relativizada), porém a causa dessa situação não reside concretamente no nível de qualificação, mas em um contexto de **“desemprego generalizado”**, em que os trabalhadores altamente qualificados competem por postos de trabalho que, na verdade, requerem capacidades muito abaixo das oferecidas. Frente a esta possibilidade, as empresas contratam trabalhadores com níveis de qualificação que excedem, em muito, os níveis exigidos pelo cargo. Assim, o maior peso do desemprego se deslocará para os trabalhadores menos qualificados (Marco del Pont, 1998), ocultando, assim, a volta a um capitalismo “selvagem”, de racionalidade duvidosa, no qual a competitividade buscada se dá às custas do trabalho e da degradação das condições de trabalho.

Ninguém poderia negar que a incorporação de tecnologia trouxe consigo uma importante transformação na estrutura ocupacional, a qual, porém, não implica, por si mesma, na expulsão de mão-de-obra. De fato, nos países chamados “centrais”, onde o Estado nunca abandonou seu papel no plano social, a incorporação da tecnologia determinou um forte **deslocamento** de mão-de-obra para setores de alta tecnologia, como as comunicações, os serviços e os setores de forte conteúdo social. Nos países chamados “emergentes”, a mesma incorporação de tecnologia gerou, ou melhor dizendo, foi a desculpa, ou a justificativa, para a precarização do

trabalho, a “flexibilização” e, mais dramaticamente ainda, a expulsão pura e simples dos trabalhadores.

Para alguns autores, o problema seria ainda mais sério. Não se trataria apenas de combater a pobreza e a miséria no mundo. Segundo Rosanvallon (1995), dois outros problemas aparecem como essenciais:

a) O primeiro refere-se à “desestabilização geral da condição salarial. A fragilização multiforme do trabalho assalariado (**precarização, flexibilização**) também modifica profundamente nossa sociedade”. A respeito do mesmo problema, Robert Castel (1994) afirma que “talvez, o problema mais grave não seja o do desemprego. Não digo isso para retirar a dramaticidade da situação dos três milhões de desempregados (no que se refere à França), mas sim, para convidar a considerar, acima do desemprego, a **degradação da condição do trabalho**”.

b) Rosanvallon denomina o segundo problema de “a questão das classes médias”, e expõe a crescente ruptura que se verifica entre a lógica das políticas sociais, que consistem em concentrar-se cada vez mais no mundo dos excluídos, e as lógicas política e fiscal, que transformam as classes médias no eixo central do funcionamento social. No que se refere a este aspecto, o caso da Argentina é paradigmático, já que ali as classes médias vêm desaparecer vários de seus canais históricos de ascensão e mobilidade social, tais como a saúde e, principalmente, a **educação**.

Até aqui se relacionou alguns dos conceitos com os quais iniciamos este trabalho, podendo-se concluir que tudo que já foi dito está marcado por uma estratégia neoliberal, que aprofunda a vulnerabilidade histórica do desenvolvimento de nossos países. Predomina, portanto, uma associação com a divisão internacional do trabalho, a qual reedita a histórica relação centro-periferia entre os países avançados e as economias de desenvolvimento industrial e tecnológico tardios (Ferrer, 1997).

### 3 UMA RELAÇÃO NECESSÁRIA...

No caso particular da Argentina, ainda que extensivo ao conjunto da América Latina, gostaríamos de analisar algumas variáveis que nos levam a **não aceitar como inevitável e irreversível o processo de exclusão social** que vem se desenvolvendo em nossos países.

Em primeiro lugar, é necessário ter presente o tema da **dívida externa** (ou “eterna”, se preferirem), o qual está estreitamente relacionado com o balanço comercial e a discussão sobre o déficit gerado pela abertura econômica, questão esta que poderia reduzir as divisas de que o país dispõe, para enfrentar o pagamento de sua dívida.

O outro tema, que vai nos aproximando ao eixo temático do Seminário – “Emprego e desenvolvimento tecnológico no Mercosul” –, refere-se aos **investimentos externos**, que adquirem particular importância no quadro da abertura econômica acompanhada de uma legislação local excessivamente generosa. Esses investimentos vêm se apropriando de amplos setores industriais, agrícolas e de serviços, não se voltam para a criação de novas empresas, mas sim, para a compra das já existentes. Tal dinâmica do investimento externo **aprofunda os níveis de concentração**, especialmente no setor automotivo.

Os níveis de concentração podem ser claramente observados na distribuição das vendas das cinco principais empresas, no ano de 1996, compreendendo 90% do mercado da indústria automotiva e de autopeças, 86% dos plásticos, 71% da química, 70% da siderúrgica, 63% do papel e impressão, e 57% de construção (Sevares, 1997). A maior parte destes investimentos se destina ao mercado interno e aqueles voltados à exportação direcionam-se ao **Mercosul**. Por outro lado, essas empresas adquirem bens de capital (produtos, tecnologia e serviços) no exterior. Não existe uma política orientada para dirigir esses investimentos aos setores ou áreas de interesse, visando a promover a geração de tecnologia, e o que é hoje ainda mais necessário, para a **geração de emprego**. Portanto, a questão do investimento estrangeiro e a respectiva incorporação de tecnologia não parecem ser o problema, mas sim, a falta ou ausência de uma política clara de desenvolvimento econômico e social, que se justifica ou pretende se justificar como “globalização”.

Ainda que seja difícil prescindir das **variáveis tecnológicas e econômicas**, nossa intenção aqui consiste em ao menos propor a necessidade de questionar o conceito de “**desemprego tecnológico**”, que, de alguma maneira, é funcional para as teorias neoliberais e excessivamente reducionista frente à magnitude do desemprego e de seus efeitos sobre o conjunto da sociedade.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT), em seu relatório sobre “Políticas de emprego em uma economia mundializada”, observa que “assim como nas teorias do **‘fim do trabalho’, também uma grande parte do raciocínio se baseia em extrapolações injustificadas**”. Prosseguindo, sustenta que “não há razões contundentes para abandonar o pleno emprego como objetivo político. Nada indica que haja ou que venha a existir, em breve, uma escassez de trabalho útil para que o pleno emprego deixe de ser um objetivo atingível” (OIT, 1996).

O “**desemprego tecnológico**”, **assim como a “globalização”**, mais do que dados “irreversíveis” de uma realidade objetiva, parecem ser o “**alibi**” que, nas palavras de Jean Paul Fitoussi (1998), sustenta “os que ganham, porque sabem que os dados do destino rolaram a seu favor, e já

não querem participar do sistema de proteção social, nem do de solidariedade nacional”.

A afirmação acima manifesta-se através da alocação dos recursos feita pelo Estado. Por exemplo, “o projeto do Orçamento de 1999 prevê que a Argentina pague \$ 7.769,3 milhões de pesos (dólares) de juros da dívida pública. Esta cifra é maior do que a quantia total que o Governo nacional pretende destinar à saúde, educação e cultura, ciência e tecnologia, habitação e urbanismo e água potável e esgoto que – somando tudo –, receberão \$ 7.703 milhões” (Muchnik, 1998).

O que foi dito refere-se particularmente a uma lógica ditada pela globalização e pela dívida externa. Mas também existe a lógica dos “mercados financeiros” e que, novamente nas palavras de Fitoussi, permite-nos considerar sob um outro ponto de vista a relação entre **“emprego e desenvolvimento tecnológico”**: “o nível de atividade pode oscilar, de alto a baixo, porém este movimento parece cada vez menor. **A lógica do sistema leva ao temor de um crescimento rápido, que poderia fortalecer o emprego e mudar a relação de forças no mercado de trabalho, e conseqüentemente, também no mercado financeiro**” (Fitoussi, 1998). Desse ponto de vista, a solução do problema do emprego, exequível no âmbito da tecnologia, não seria uma solução, mas sim, um problema, visto sob a lógica do capital e dos mercados financeiros.

Um fato evidente é que se começou a relacionar a crise atual com a de 1929. Em ambas, destaca-se o problema da bolsa de valores, mas pouco se diz sobre as condições em que se encontrava a economia real. Antes, como hoje, grandes setores da população estavam excluídos do mercado. Naqueles anos, a resposta dada foi, primeiramente, o New Deal, e depois a II Guerra Mundial, seguida do Estado de Bem-Estar. Qual será a resposta que pode ser dada hoje aos excluídos, não do mercado, mas da sociedade?

Algumas alternativas seriam a organização de um **terceiro setor** e a tentativa de geração de empregos não-tradicionais, que contariam com financiamento autárquico à margem dos mecanismos de mercado, e em relação aos recursos gerados por um **FUNDO DE SOLIDARIEDADE SOCIAL**.

A política econômica de um povo não pode estar sujeita aos caprichos e à voracidade dos mercados financeiros e das bolsas de valores.

A tecnologia, enquanto criação do homem, corresponde às diferentes etapas do desenvolvimento histórico e deve estar a seu serviço. Se isso não ocorrer, não é um **“problema do desenvolvimento tecnológico”** alcançado pelos homens, mas, em todo o caso, por alguns homens, que se empenham em pôr a tecnologia em função de seus interesses financeiros. **Além do mais, todo esse processo é acompanhado pela**

**ausência de um Estado que, devendo ser impulsionador de políticas solidárias e de justiça social, age de modo contrário, exercendo, com sua abstenção, o papel de cúmplice do atual processo de exclusão social.**

Segundo os dados fornecidos pelo Instituto Estudios Fiscales y Económicos (IEFE), da Argentina, a distribuição de renda da população é a seguinte: o primeiro quintil (os 20% mais pobres) recebe 4%; o segundo quintil, 9% do bolo; o terceiro quintil, 14%; o quarto quintil, 21%; e o último quintil (ou seja, os 20% mais ricos) concentra 52% de toda a renda. Estes dados de agosto de 1998 nada mais fazem do que confirmar os dados oficiais, embora provenientes de fonte distinta.

**TABELA**  
**Distribuição dos rendimentos na Capital Federal e na Grande Buenos Aires, 1974, 1985, 1990, 1996 e 1997**

População	Out./74	Out./85	Maio/90	Maio/96	Maio/97	Variación
	(1)				(2)	(2)/(1)
30% mais pobre	11,3	9,9	9,7	8,2	8,2	-27,4
30% média baixa	22,4	19,4	19,1	18,7	18,4	-17,9
30% média alta	38,3	37,4	36,0	36,7	36,3	-5,2
10% mais rico	28,2	33,3	35,3	36,3	37,1	+31,5

**O abismo social**, cada vez mais profundo, e a **exclusão**, responsável em grande medida pela violência crescente, expressas nos indicadores apresentados, têm origem, em boa parte, no campo do trabalho. Apesar desses dados de realidade, insiste-se na busca da competitividade, pressionando-se as condições de trabalho, como o fez a última reforma laboral na Argentina. A degradação do trabalho vem aumentando, desconhecendo-se análises em contrário. Segundo Benjamin Coriat, uma importante mudança trazida pela **inovação tecnológica** é o fato de que ela **transforma completamente a origem dos aumentos de produtividade**:

“Diz-se que os sistemas de automação flexível, os sistemas de concepção da fabricação auxiliada pela computação são formidáveis, porque aumentam a produtividade em 50%, 60%, 100%. São especialmente os fabricantes de máquinas que o afirmam, e, de uma certa maneira, potencialmente, isto está correto, mas apenas potencialmente, porque para obter os benefícios potenciais dessas máquinas, e sobretudo dos sistemas integrados de máquinas, é necessário (...) um considerável investimento na **organização e qualificação**; (...) **mais uma vez, podemos ver que não é com trabalho mal-pago, pouco qualificado e com pouca formação, que podem ser obtidos ganhos de produtividade**” (Coriat, 1994).

Digamos, então, que **emprego e desenvolvimento tecnológico não são conceitos antagônicos**, a não ser que se pretenda justificar a exclusão social como produto direto da tecnologia. Aqui aparece claramente a lógica dos Investimentos Estrangeiros Diretos (IED), aos quais já nos referimos, e nos quais prevalece não a coerência entre políticas sociais, econômicas e de capacitação, mas sim, a rápida recuperação dos capitais investidos a taxas que, em grande medida, ultrapassam as vigentes nos países mais desenvolvidos. **Neste ponto, vê-se claramente a ausência de um Estado capaz de gerar políticas ativas de educação e capacitação, e coerentes com um projeto de país.**

Em continuidade ao que vínhamos afirmando, a educação deve constituir um dos fatores fundamentais para criar igualdade de oportunidades na procura de trabalho – mesmo que estas estejam distorcidas pelas atuais taxas de desemprego, conforme dizíamos alguns parágrafos acima. E sobre este tema também se pronuncia a OIT, afirmando que “o estímulo a um melhor acesso à formação e à readaptação profissionais constitui um instrumento decisivo para se ter maior segurança de encontrar trabalho”.

Para finalizar, deixemos que um pensador, como Rosanvallon (1995), diga, com todas as letras, que o **problema** – já que é disto que se trata – entre o “emprego e o desenvolvimento tecnológico no Mercosul”, se relaciona diretamente com o fato de que

“o movimento de separação entre o econômico e o social assumiu a forma do crescimento de um desemprego de massa e de longa duração. (...) Para dizê-lo em uma palavra, (esse) desemprego leva o processo de modernização econômica à radicalização. Expressa uma tendência à polarização da economia até seu ponto máximo: a dissociação entre o econômico e o social, entre a produção e a distribuição, a competitividade e a solidariedade. O desemprego em massa leva ao auge a ruptura entre a atividade econômica e o Estado providência (Estado de Bem-Estar) passivo”.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*. México : Fondo de Cultura Económica, 1993.
- CASTEL, Robert. La déstabilisation de la condition salariale. *Alternatives Économiques*, fev. 1994.
- CORRIAT, Benjamin. *Los desafíos de la competitividad*. Apresentado nos Seminários Intensivo de Investigación, Universidad de Buenos Aires, 1994.
- FERRER, Aldo. *Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el Mercosur en el sistema internacional*. México : Fondo de Cultura Económica, 1997.
- FITOUSSI, Jean Paul. Mercado y democracia. *Archivos del Presente*, a. 3, n. 12, 1998.

- MARCO DEL PONT, Mercedes. Mas educación no asegura que mejore el empleo. *Clarín*, Buenos Aires, 16 sept. 1998.
- MUCHNIK, Daniel. La deuda cada vez pesa más. *Clarín*, 20 sept. 1998.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO – OIT. Políticas de empleo en una economía mundializada. *Informe*, n. 5, 1996.
- ROSANVALLON, Pierre. *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*. [s.l.] : Manantial, 1995.
- SEVARES, Julio. La inserción pasiva. Costos y perspectivas. In: *El impacto de la globalización*. [s.l.] : s.n., 1997.

# Trabalhadores e Mercosul: breve análise dos processos de integração na América Latina

Ruth Coelho Monteiro\*

## 1 DETERMINANTES DA INTEGRAÇÃO

A situação internacional mais recente caracteriza-se por uma profunda transformação nas estruturas econômicas, que se convencionou denominar globalização ou mundialização das economias. Este processo se manifesta fundamentalmente na conformação de blocos ou regiões econômicas que competem entre si pelo predomínio no mercado internacional, conduzindo a uma nova redistribuição mundial dos poderes econômico e político.

A evolução do mercado mundial tem demonstrado tendências segmentacionistas em seu interior, apresentando uma economia mundial integrada, a partir de blocos regionais abertos internamente, mas fechados ao exterior – o que se traduz em uma combinação entre livre-cambismo (intra-blocos) e protecionismo (interblocos). Existe uma estreita relação entre o reordenamento global mundial e a aplicação de políticas neoliberais ou neoconservadoras, em todos os níveis de organização dos Estados, políticas essas amplamente difundidas pelos meios de comunicação de massa.

Tais políticas foram concebidas em alguns países industrializados, notadamente na Inglaterra, de Margaret Thatcher, e nos Estados Unidos, de Ronald Reagan, como a ideologia de recuperação econômica nos anos 80. As economias da Europa, Japão e Estados Unidos tentaram superar a

\* Bacharel em Comunicação Social, com habilitação em Jornalismo, pela Universidade Católica de Santos (UNISANTOS); diretora executiva nacional e coordenadora geral de Integração Regional da Central Força Sindical, e presidente do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias do Vestuário da Baixada Santista, Vale do Ribeira e Litoral Paulista (SINDVEST).



crise do decênio passado, a partir da combinação entre uma nova revolução tecnológica – tendo a informática e os meios de comunicação como elementos-chaves, provocando uma reconversão industrial – e a aplicação de políticas de austeridade no gasto público, abrangendo o corte nos gastos sociais, a redução do tamanho e das funções do Estado, incluindo as privatizações e a eliminação de subsídios ao consumo popular.

A estratégia neoconservadora não se limitou a uma dimensão local das economias dos países industrializados; em uma estreita aliança com as empresas transnacionais, conseguiu articular uma nova internacionalização da economia, recompondo a divisão internacional do trabalho pré-existente. Dentro da ordem do comércio internacional, enquanto se recomenda aos países em vias de desenvolvimento a abertura às importações provenientes dos países industrializados, mantêm-se e intensificam-se os critérios protecionistas de restrição às importações nesses últimos.

Nas Américas, as políticas conservadoras tiveram uma repercussão ainda maior do que nos países industrializados em geral: na América do Norte, os governos que assumiram o poder nos anos 80, no auge da Guerra Fria, participaram explicitamente dessa concepção, colocando-a em prática tanto através do governo conservador canadense, como do governo republicano dos Estados Unidos. O continente americano apresenta alguns problemas comuns a quase todos os seus países, especialmente os que constituem a América Latina e o Caribe. O principal deles tem sido a adoção de políticas neoliberais, com origem nas políticas reaganianas e thatcheristas, que, atualmente, aplicam-se, de um outro modo, com maior ou menor intensidade, em toda a região.

## 2 EFEITOS DA CRISE ECONÔMICA

As características predominantes dessas políticas são um modelo de ajuste estrutural, evidenciado pelo fomento do setor privado em detrimento do setor público, incluindo a privatização, as restrições aos orçamentos do setor público – o que tem provocado sérios cortes nos níveis de subsídios à seguridade social, a redução de muitos empregos no referido setor e a diminuição da quantidade e qualidade de serviços, tais como: a educação e a saúde (que afetam particularmente mulheres e crianças, freqüentemente mais dependentes desses serviços, integrando os setores mais despossuídos da sociedade); as reformas fiscais, que ao invés de contribuírem para uma redistribuição das rendas nacionais, provocam uma transferência da tributação dos setores ricos para os setores pobres da sociedade; a reorientação da economia real (produtiva) para a economia financeira (volátil); o fomento da grande empresa e das empresas multi e

transnacionais; as reformas que implicam em precarização das legislações trabalhistas.

Os mecanismos democráticos consultivos e de participação da sociedade são quase inexistentes na região e, onde existem, têm sido ignorados ou, em alguns casos, escondem, atrás de suas fachadas, manipulações que vão de encontro aos interesses governamentais. A apatia provocada pela crescente difusão do individualismo de consumo, através dos meios de comunicação de massa, dificulta que a organização social se contraponha a esse modelo e aos principais resultados de políticas, como o desemprego, a diminuição do salário real, a deterioração das condições de vida e de trabalho, o incremento da pobreza e da marginalização, a ampliação do setor informal e uma crescente desigualdade social provocada pela concentração de renda – quadro este que se estendeu a todos os países do continente.

Além disso, os países não-industrializados endividados tiveram que fazer frente ao encargo adicional de destinar grande parte de sua produção ao pagamento de sua dívida externa. Tal contingência obrigou esses países a cortarem os investimentos essenciais ao desenvolvimento e a acelerarem a adoção das políticas neoliberais antes descritas, restando-lhes, como opção, a adoção global de políticas, tais como a venda de grande parte do setor público para angariar fundos, assim como outras medidas destinadas a reduzir custos para a diminuição do déficit público. A falta de fontes alternativas de investimentos e a extrema dificuldade em conseguir a poupança interna fomentaram a adoção de políticas destinadas a atrair investimentos estrangeiros sob qualquer condição – o que, em muitos casos, pressupôs medidas para a debilitação da legislação trabalhista, para poder baixar os salários reais e os custos de produção.

A adoção dessas políticas foi, em muitos casos, promovida ativamente pelas instituições financeiras internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, que apesar de terem dado alguns passos em direção a um enfoque de maior preocupação social, continuam mantendo sua orientação geral em favor de um modelo de desenvolvimento mundial baseado no livre mercado.

Na América Latina e Caribe, os modelos neoliberais se estenderam à maior parte dos países com governos democráticos ou autoritários, indistintamente, determinando que as tentativas de programas de ajuste heterodoxo, ocorridas no Brasil, Argentina e Peru, resultassem infrutíferas. A crise da dívida externa permanece como um problema central, que impede qualquer reinício de crescimento nesses países, mesmo levando em conta a situação atual em que se generalizaram as moratórias de fato, bem como os montantes da dívida que estão sendo reduzidos mediante o mecanismo de capitalização aplicado a privatizações e outras aquisições de ativos.

Contudo, a causa da atual crise da economia da América Latina e do Caribe não é exclusivamente externa: os programas de substituição de importações, das décadas anteriores aos anos 80, estabeleceram limitações próprias, que levaram a desequilíbrios internos. Para desenvolver a indústria, os governos latino-americanos impuseram altos impostos aos artigos procedentes do exterior, com a finalidade de dificultar a competitividade entre as empresas que estavam substituindo importações. Ao garantir mercados nacionais cativos para essas empresas, isto é, sem concorrência, os governos fizeram com que elas próprias determinassem seus preços – geralmente acima dos de mercado e com grande margem de lucro –, sem qualquer preocupação com a qualidade dos produtos, ou com o aumento da produtividade, eficiência e tecnologia. Quando se tentou impulsionar uma política de diversificação de exportações, os governos tiveram que apoiar as indústrias, fornecendo-lhes créditos, descontos de impostos e desvalorização das moedas em relação ao dólar – novas medidas que agudizaram o problema da ineficiência dessas empresas, somando-se a isto o tráfico de influências políticas nas administrações das empresas estatais.

Em decorrência da crise econômica dos anos 80, precipitaram-se as crises trabalhistas e sociais, como atestam os indicadores sobre a deterioração desses setores, no período de 1980-89. Nesta perspectiva, pode-se considerar o ano de 1980 como o momento culminante de transformação ocupacional de longo prazo, nitidamente ligado ao período de rápido crescimento econômico da América Latina e Caribe, e conhecido como industrialização substitutiva de importações. Desde 1950, produziu-se uma grande incorporação da oferta de mão-de-obra à economia urbana, com um forte componente de trabalho assalariado. Durante as três décadas seguintes, as conquistas em termos de legislações sociais e trabalhistas aumentaram em termos quantitativos e qualitativos, assim como em sua abrangência. Com a onda neoliberal que assolou a região, essas conquistas encontram-se ameaçadas.

O problema dos direitos econômicos e sociais tem uma implicação prática no caso do comércio internacional, além de se vincular estreitamente ao problema do comportamento das empresas transnacionais. Cada vez mais as práticas trabalhistas injustas constituem um elemento importante na concorrência entre as nações que buscam a expansão de seus mercados de exportação, convertendo-se em uma forma de subsídio às exportações, equivalente a um subsídio financeiro direto, embora com a diferença de se derivar da superexploração de seres humanos. Já no caso das transnacionais, sua mobilidade lhes proporciona uma arma muito poderosa nas negociações coletivas com os sindicatos, uma vez que podem se transladar facilmente para países com pouca regulamentação

trabalhista e pagar salários mais baixos, além de impor condições nocivas ao trabalho e ao meio ambiente.

Por outro lado, a integração deve reconhecer a salvaguarda da soberania econômica nacional diante da existência de uma economia global dominada pelas empresas transnacionais, buscando permitir o uso do comércio, se necessário, para promover assuntos-chaves para o desenvolvimento, quando estes entram em conflito com os interesses daquelas empresas – como é o caso da inclusão da Cláusula Social na Organização Mundial do Comércio (OMC) e em outros tratados internacionais. A inversão estrangeira, compreendida como a compra de ações que conduz, de certo modo, ao controle de empresas nacionais estratégicas ao desenvolvimento, deveria ser regulada e compatível com os planos nacionais e regionais. As empresas transnacionais deveriam cumprir com as normas básicas estabelecidas na Declaração Tripartida de Princípios da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Empresas Multinacionais e Política Social, e no Projeto de Código de Conduta das Nações Unidas sobre Corporações Transnacionais.

### 3 A INTEGRAÇÃO ECONÔMICA

A integração em todos os níveis (sub-regional, regional e continental) deve ser concebida como um processo que reúne uma ampla gama de políticas nacionais, em diferentes áreas. Isto inclui o estabelecimento de instituições democráticas inter-regionais eficazes; o embasamento em um acordo comum sobre direitos humanos, que compreenda os direitos sindicais, trabalhistas e sociais; a normatização comum em temas de políticas sobre o meio ambiente; e fundamentos solidários para construir a integração apoiada em uma política de complementaridade econômica, social e cultural, com maior definição do perfil para a inversão produtiva, que, por sua vez, implique em crescimento com geração de emprego, nas regiões mais pobres, ou naquelas que não estejam sendo beneficiadas pela integração. Sobre essas bases, a integração tem o potencial de criar um importante impulso econômico, que dê uma verdadeira perspectiva de melhoria dos níveis de vida para todos, principalmente nos países que possuem níveis de desenvolvimento e cultura similares.

Os processos de integração econômica no continente americano tiveram início há muito tempo, ainda que muitos não tenham constituído um marco nos acordos formais. Contudo, ao contrário de outras épocas, as iniciativas atualmente em curso ocorrem em um contexto de políticas eminentemente neoliberais. Alguns países – devido à pressão de sua grave situação econômica – vêem-se obrigados a aceitar a integração, submetendo-se a

acordos negativos quanto aos interesses da maioria de sua população. Em algumas áreas, as empresas multinacionais são as que mais pressionam por essa integração, com o objetivo de obter uma mão-de-obra ainda mais barata. Por isto, o processo de integração tem-se pautado em direção aos interesses do capital, resultando em uma ênfase na liberação dos mercados, sem qualquer outra consideração. Os componentes sociais foram totalmente relevados e não se previu a consulta tripartite na elaboração e na aplicação de tais acordos.

A integração – enquanto objetivo a ser perseguido pelos setores mais progressistas ou humanistas da sociedade – depende da plena participação dos agentes sociais e deve se basear na consolidação e no aperfeiçoamento da democracia em seus três níveis: político, econômico e social. Para tanto, é essencial um papel intervencionista dos governos nas políticas econômicas e sociais, que aceite a responsabilidade da manutenção de uma tendência ao pleno emprego, elimine os focos de pobreza, alcance maior crescimento econômico com estabilidade e brinde com seus benefícios a todos os membros dessa sociedade, através de uma economia socialmente integrada.

Os acordos de integração regional serão simples acordos comerciais, se não alcançarem o consenso popular, a médio e longo prazos – como já o demonstraram as diversas tentativas realizadas na América Latina –, sendo para isso necessária a inclusão da dimensão social nos tratados, com previsão de harmonização das normas sócio-laborais e ambientais da região. Caso não contemplem estes aspectos, eles acabarão se somando aos ambiciosos acordos de integração, que fracassaram no passado, por terem sido concebidos para responder meramente aos interesses das empresas privadas.

Os processos de integração devem se apoiar sobre as normas sociais e trabalhistas consensuais, em uma Carta de Direitos Fundamentais dos Trabalhadores, a ser discutida com toda a sociedade. É necessário harmonizar e/ou coordenar políticas nas questões ambientais e nas referentes às relações do trabalho, baseando-se nas convenções da OIT, da Organização Mundial de Saúde (OMS) e em outros mecanismos internacionais de normatização e defesa de direitos. A integração só alcançará êxito, se for impulsionada dentro do marco estratégico de projetos de desenvolvimento sócio-econômicos nacionais sustentáveis, que devem ser complementados e retroalimentados pela estratégia global de integração, podendo-se, assim, assegurar a geração de empregos e maior produção de todos os setores, inclusive dos que perdem com a integração. Neste contexto, são necessárias medidas para alcançar um maior crescimento em nível mundial, que comportem principalmente o término da crise da dívida externa mediante sua redução e seu reescalonamento geral.

Além disso, os acordos de integração demandam uma política intervencionista dos Estados, para compensar as perdas. Os tratados deveriam permitir aos países uma política mais flexível, possibilitando manter os subsídios aos setores fundamentais. Em níveis nacional e internacional, de formas inter-governamental ou supranacional, deveriam ser criados fundos que fomentassem, por exemplo, as reconversões produtivas e trabalhistas, permitindo a reciclagem profissional, o investimento em infraestrutura nas regiões mais atrasadas e a ajuda às regiões menos favorecidas. Os acordos de cooperação nas áreas de educação, saúde, cultura e comunicação social também deveriam possibilitar uma aproximação maior entre os povos. Só assim seria possível garantir que a integração trouxesse benefícios a todos os membros do acordo e que se mantivesse a base popular de apoio à integração.

#### 4 AS LIMITAÇÕES DO MERCOSUL

De acordo com o Tratado de Assunção, que instituiu o Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul), o ano de 1994 seria o último do período de transição para a sua total implementação. A partir de 1º de janeiro de 1995, os quatro países firmantes – Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai – deveriam constituir um mercado comum pleno, prevendo total liberdade de circulação de bens, serviços, pessoas e capital e uma tarifa externa comum para todos os produtos.

Na reunião dos Presidentes dos países do Mercosul, realizada em Colonia, Uruguai, em janeiro de 1994, após as eleições realizadas no Brasil, modificou-se totalmente a posição inicial do Tratado, com a decisão nº 13 do Conselho Mercado Comum (CMC), que estabelece como objetivo a consolidação da Zona de Livre Comércio e da União Aduaneira, imprimindo um ritmo mais lento ao processo. Textualmente, em sua decisão, o CMC define que “é necessário formalizar uma União Aduaneira, como passo essencial para iniciar uma etapa na construção do Mercado Comum”; e, em seguida, identifica os problemas no cronograma anteriormente aprovado: “entretanto, distintos fatores conjunturais e a própria evolução do Mercosul geram a necessidade de uma redefinição da sequência do processo de integração e do aperfeiçoamento dos instrumentos que o mesmo requer”.

Na subsequente reunião dos Presidentes, realizada em Buenos Aires, em agosto de 1994, retomaram-se os temas de Colonia e definiram-se as características do Mercosul, para os anos compreendidos pelo novo período de transição, que se iniciou em janeiro de 1995 e vai até 2001. Foram mantidos os objetivos finais do processo de construção do

Mercado Comum e definidas as formas gradativas de alcançar essa etapa. Mas, apesar de avanços importantes, algumas grandes carências do processo não foram consideradas, no que se refere à democratização, à dimensão social e às políticas comuns, dando a impressão de que o futuro dos países dependerá, fundamentalmente, das políticas internas nacionais levadas a cabo por cada um deles.

O Mercosul sempre encontrou opositores dentro dos quatro países e até houve fortes pressões para a debilitação de seus vínculos, por parte de setores potencialmente prejudicados, especialmente os países menores, que se consideraram em desvantagem em relação ao Brasil e à Argentina. Porém, na reunião de Buenos Aires, deram-se passos no sentido de estabelecer que, para manter a adesão dos quatro sócios atuais ao processo, seria preciso aceitar certas compensações em relação aos países menores – embora sem um critério de caráter genérico –, prevendo ainda uma expressão da região como tal e encomendando à Comissão de Comércio a definição de uma política comercial externa própria. Essa consolidação interna gerou maior credibilidade em nível internacional e possibilitou a adoção de vínculos com países, como Chile e Bolívia, e a Comunidade Européia.

A tônica do processo foi ratificada na declaração conjunta com o Chile, que se propôs a constituir, e posteriormente assinou, o Acordo para a criação de “um espaço econômico ampliado, demarcado pelos princípios da flexibilidade, gradualidade e equilíbrio”, constatando que os avanços no Mercosul “criam as condições para a constituição de uma área de livre comércio na América do Sul e que o Governo do Chile entregou formalmente uma proposta específica para sua vinculação efetiva ao Mercosul, com o propósito de criar um espaço econômico ampliado no Cone Sul”. Quanto à União Européia, o acordo de cooperação firmado manifesta sua posição, identificando-a como “o principal sócio comercial e investidor no Mercosul”.

Seguem, contudo, algumas importantes limitações à consolidação da integração, que se somam aos novos desafios criados durante o decorrer do processo, tais como: o amplo predomínio dos aspectos e da ótica comercial, que estabelecem uma repartição do mercado, em detrimento das políticas de complementação produtiva; a falta de uma política e da implementação de mecanismos compensatórios para os desequilíbrios setoriais e para os países menores; a desconsideração da situação das regiões de menor desenvolvimento relativo; a não-prioridade das questões sociais; a ausência de mecanismos democráticos efetivos de participação permanente para o setor produtivo privado e outros segmentos da sociedade; a falta de uma política de comunicação social integrada e de divulgação do Mercosul para a comunidade; a tímida iniciativa de integração cultural, social e educativa, implementada em termos de Ministérios da Cultura e da Educação etc.

## 5 ASPECTOS JURÍDICOS

Podemos dizer que vem se formando um Direito do Mercosul, dividido em dois grupos:

a) direito originário – decorrente dos tratados constitutivos de Assunção (1991), Protocolo de Brasília para solução de controvérsias (1991) e Protocolo de Ouro Preto (1994); e

b) direito derivado – decisões, resoluções e diretrizes dos Conselhos, Grupo e Comissão de Comércio do Mercado Comum, que, uma vez aprovadas e ratificadas nas ordens jurídicas internas, incorporam-se às mesmas, revogando qualquer disposição em contrário e com obrigatoriedade para os Estados-membros.

Além disso, também há protocolos e instrumentos adicionais ou complementares, versando sobre aspectos fundamentais para a integração.

Muitas são as dificuldades no campo jurídico do Mercosul, residindo a primeira delas nas barreiras constitucionais de cada Estado-membro. Em alguns casos, como Brasil e Uruguai, as normas constitucionais não prevêm a prevalência dos tratados internacionais sobre o Direito Interno; e, em outros, como Argentina e Paraguai, fazem-no apenas de forma genérica ou incompleta<sup>1</sup>.

Outro problema, derivado desse primeiro, consiste na demora em incorporar as normas do Mercosul aos direitos internos e em divulgá-las. Além disso, Maristela Basso (1998) também aponta como preocupação “o não-enfrentamento da evolução e revisão do conceito clássico de soberania e a percepção de que, num mercado comum, os Estados-membros perdem a característica de Estado-Nação adquirindo a de Estado-Região. A soberania não é mais individual de cada Estado, mas compartilhada por todos que formam o bloco”. A citada autora também apresenta sugestões que considera essenciais para o futuro do Mercosul:

a) aprofundar e esclarecer seus efeitos jurídicos e econômicos, para as sociedades envolvidas;

b) ratificar e incorporar os protocolos e os instrumentos adicionais já celebrados;

c) revisar com clareza e prudência as constituições dos países-membros;

1. Reforma da Constituição Argentina, em 1994, art. 75, inciso 22: “Aprobar o desechar tratados concluídos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados tienen jerarquía superior a las leyes”. E no mesmo artigo, inciso 24, “aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad y igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos”. A Constituição do Paraguai estabelece que “a lei suprema da República é a Constituição. Esta e os tratados, convênios e acordos internacionais aprovados e ratificados, as leis ditadas pelo Congresso (...) e integram o direito positivo nacional, na ordem de preferência enunciada” (art. 137).

d) considerar a experiência européia, sem contudo segui-la como único modelo possível de “mercado comum”.

Além disso, no momento em que as normas são **internalizadas** nas ordens jurídicas dos Estados-membros, se transformam em normas jurídicas nacionais (no caso do Brasil, suscetíveis de revogação por pertencerem à hierarquia de lei ordinária) e, portanto, sujeitas a interpretações distintas pelo Poder Judiciário de cada um dos mesmos.

Na mesma linha, Werter R. Faria (1998) sustenta que o “êxito do avanço da integração latino-americana depende da criação de um Tribunal de Justiça (*Supranacional*), imprescindível ao controle da legalidade dos atos do Mercosul e à segurança jurídica”, para que não só o econômico, mas os direitos dos cidadãos, “dos povos integrantes do mercado comum sejam definidos corretamente e respeitados em toda a extensão”.

## 6 COMO PREOCUPAÇÃO

No âmbito dos poucos mecanismos de participação social previstos no Protocolo de Ouro Preto, insere-se o Foro Consultivo Econômico Social, criado em 31 de maio de 1996 e ratificado pelo Grupo Mercado Comum, e no qual estão representados empresários, trabalhadores e consumidores, organizados em cada um dos quatro países. O referido Foro possui sérias limitações, tanto no que se refere a seu regimento interno (como o prazo para a total paridade entre os setores produtivos, o mecanismo de tomada de decisões por consenso absoluto e a pouca representatividade dos setores diversos), como por suas atribuições determinadas a ter caráter de consulta e emissão de recomendações – e, ainda assim, apenas quando solicitadas pelo GMC –, a falta de suporte financeiro para a sua manutenção, a desconexão com a estrutura institucional do Mercosul em seus diversos organismos e a inexistência de veículos de comunicação com a sociedade.

Quanto ao último aspecto mencionado – de fundamental importância para divulgar o conteúdo dos debates e das decisões que poderão ser tomadas no Foro, assim como promover participação e envolvimento sociais, especialmente das classes subalternas excluídas do processo, em um possível espaço de discussão da integração latino-americana – pesam a influência e o papel dos *media* de reforço aos projetos globalizantes, baseados no projeto neoliberal que individualiza, aliena, inibe o sentimento coletivista, a solidariedade fraternal, a participação enquanto agente e cidadão, e que dificulta ainda mais o processo de unidade na busca da identidade cultural, sócio-econômica e política de nossos povos.

Em *A comunicação (des)integradora na América Latina*, Maria Nazareth Ferreira (1995a) corretamente identifica, com apurada visão analítica, que

“a atuação dos *media* continua sendo um dos grandes entraves para a integração da América Latina: o sistema instalado no quadro da modernização da região tinha como principal objetivo integrar os povos em projetos de educação formal e não-formal, em políticas de comunicação dos diferentes governos, cuja principal função tem sido desinformar e alienar, através da manipulação e da distorção da informação sobre e para a América Latina. Outro seria o resultado das tentativas de unidade e integração da região, se a América Latina pudesse contar com TV, rádio e jornais progressistas, autônomos, com agências de informação e de notícias, enfim, todo o complexo que compõe os modernos *media*, a serviço da informação e da conscientização de seus problemas internos. Se fosse possível reverter a participação dos *media*, a tarefa da integração seria facilitada” (p.44).

E ainda mais facilitada seria se os governos da região – propulsores dos projetos de integração capitaneada, principalmente, pela tecnocracia instalada no poder e sujeita às pressões econômicas e políticas das elites nacionais – assumissem sua parte na construção do espaço regional de desenvolvimento sustentado, com equilíbrio e justiça social, interferindo, regulando, democratizando, investindo nos *media* e colocando-os a serviço dos reais interesses da maioria da população. E, da mesma forma, se a representação política parlamentar da sociedade latino-americana, por meio de seus Congressos Nacionais, das Comissões Parlamentares Conjuntas e do Parlamento Latino-Americano, pudesse influir na dimensão social do processo. Os poderes judiciários da região também terão papel relevante na garantia do cumprimento das leis, na construção de uma estrutura jurídica para a solução dos conflitos e na democratização do acesso à justiça.

Talvez, isso seja esperar demais e nossos atores sociais não estejam ainda preparados para tal utopia. Contudo, esse projeto existe na cabeça de milhões de latino-americanos, e poderá ser construído a partir dos setores mais conscientes e comprometidos com os valores humanísticos, através do aprofundamento da tripla democracia sócio-político-econômica em nossas sociedades.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir, GENTILI, Pablo (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo : Paz e Terra, p. 9-23, 1995.
- BASSO, Maristela. Perspectivas do Mercosul através de uma visão econômico-jurídica. In: *Questões jurídicas do processo de integração do Mercosul*, set. 1998. [on line]. Available: <http://www.aasp.com.br>
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia – Uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1986
- FARIA, Werter R. Experiências latino-americanas de integração. In: *Questões jurídicas do processo de integração do Mercosul*, set. 1998. [on line]. Available: <http://www.aasp.com.br>
- FERREIRA, Maria Nazareth. *A comunicação (des)integradora na América Latina: os contrastes do neoliberalismo*. São Paulo : Edicon-Cebela, USP, p. 21-45, 1995a.
- \_\_\_\_\_. *Globalização e identidade cultural na América Latina*. São Paulo : Cebela, USP, p. 51-60, 1995b.
- GARCIA CANCLINI, Nestor. La cultura visual en la época del posnacionalismo. *Nueva Sociedad*, n. 127, p. 23-31, 1994a.
- \_\_\_\_\_. *De Cartagena a Miami: política multicultural y integración por el mercado*. *Nueva Sociedad*, n. 133, p. 30-36, 1994b.
- MANET, Enrique González. *Impacto social de las tecnologías audiovisuales*. La Habana : Pablo de la Torriente, 1989.
- RODRÍGUES, Juan Manuel. *El Mercosur despues de Buenos Aires – La ultima oportunidad*. Montevideo : Fundación de Cultura Universitaria – Centro Uruguay Independente, dez. 1995.
- VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. Crise e transição: o contexto das integrações regionais. In: *Temas da integração latino-americana*. São Paulo : Vozes, p. 11-31, 1990.

## Novo sindicalismo argentino e Mercosul\*

Alberto Piccinini\*\*

### 1 O NEOLIBERALISMO NA ARGENTINA

Na Argentina, cabe ao governo de Carlos Menén, que assumiu o poder em meados de 1989, a responsabilidade histórica de implantar, em sua plenitude, o modelo econômico-social promovido em escala global pelos grandes conglomerados econômicos que dominam a economia mundial. A profundidade e o alcance das reformas estruturais são de tal magnitude que, ao mesmo tempo em que recebiam as críticas e o repúdio de amplos setores da sociedade argentina, foram objeto de um indissimulável elogio por parte dos organismos financeiros mundiais, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), e dos grandes grupos econômicos nacionais e internacionais, beneficiários diretos do novo modelo. O próprio governo converteu essa drástica transformação no centro de suas campanhas eleitorais, justificando, através dos supostos “êxitos” macroeconômicos verificados nos anos 90, a fraude ética pela qual chegou ao governo em 1989, prometendo, durante a campanha eleitoral, um programa exatamente oposto ao que executou em seguida.

Entretanto, a análise seria incompleta se não se aceitasse que vários governos anteriores, especialmente o da ditadura do período de 1976 a 1983, prepararam o terreno, tanto ideológico como da política econômico-social, para que o novo modelo pudesse se impor “sem anestesia” (expressão preferida de Menén) durante a década de 1990. Com efeito, monetarismo, ajuste fiscal, abertura econômica, privatizações, plena vigência das leis de mercado e crítica feroz à ineficiência estatal não são

\* Tradução de Maria da Penha C. Cataldi, do original *Nuevo sindicalismo argentino y Mercosur*.  
 \*\* Secretário de Relações Internacionais, da Central de los Trabajadores Argentinos (CTA).

conceitos novos na Argentina. Ao contrário, durante a última metade do século XX, existiram defensores conseqüentes em diferentes governos, em muitos setores empresariais e – ainda que pareça incrível – em certa liderança sindical.

A última ditadura impôs o terror sistemático como pré-condição necessária para reestruturar o sistema produtivo nacional e disciplinar a classe trabalhadora. A comprovada cumplicidade entre os ditadores e os grandes grupos econômicos permitiu que o lado mais feroz da repressão recaísse sobre os trabalhadores mais combativos e esclarecidos, no interior das fábricas e dos locais de trabalho. Ali foi contabilizada a maioria dos desaparecidos e das vítimas da repressão; ali também era o foco central estratégia do *establishment* para subordinar de forma definitiva os setores populares a seus interesses escusos.

A originalidade do governo Menén residiu em expressar a conjuntura mais favorável para implementar o modelo com certo consenso social e, inclusive, certa legitimidade, a despeito do altíssimo grau de corrupção e manipulação das instituições democráticas, que o caracterizou desde seu início. Conseqüentemente, mesmo sob o risco de quase sempre governar no limite da inconstitucionalidade e do escândalo jurídico, sucederam-se, umas após as outras, as medidas legais, pseudo-legais e francamente ilegais (exceto na ótica da submissa e burocrática Corte Suprema de Justiça), para implementar as transformações econômico-sociais promovidas pelos setores interessados.

Decorre daí também que esse conjunto de medidas foi implementado com pouca ou nenhuma consideração quanto às graves conseqüências que, inevitavelmente, acarretaria nos campos social e do trabalho. O conceito de “capitalismo selvagem” foi traduzido no discurso de Menén como a aplicação sem anestesia das medidas de ajuste impostas pelo modelo. Isso resultou, como se verá no item seguinte, no aumento sem precedentes do desemprego, da economia informal e ilegal e da marginalização social.

## 2 AS MUDANÇAS NA SITUAÇÃO DOS TRABALHADORES E O EMPREGO

Os resultados de uma pesquisa recente do Instituto de Estudio sobre Estado y Participación (IDEP/ATE, 1998), bem como outras análises específicas sobre o emprego e o trabalho na Argentina, permitem extrair alguns eixos analíticos para interpretar a realidade a partir da situação do trabalho no país: o primeiro é o caráter estrutural e de grande alcance da questão do trabalho; em segundo lugar, a centralidade da referida questão como uma

base civilizatória que excede amplamente o plano econômico, para abranger o conjunto de relações sociais e culturais; por último, a necessidade de questionar teórica e praticamente o modelo vigente, sustentado na desigualdade e exclusão social crescentes.

Por sua vez, o estudo da realidade atual em termos sócio-trabalhistas abre novas indagações e exige reformulações relevantes sobre o modo de se fazer sindicalismo no último meio século da história argentina.

Vejam alguns dados. Atualmente, apenas 28% da População Economicamente Ativa (PEA) possui empregos formais de tempo integral. Aproximadamente 40% dos trabalhadores desempenham suas funções “no negro” (no original em espanhol, “en negro”), ou seja, recebem seu pagamento sem contrato e/ou sem contribuições de aposentadoria, sindicais, nem de assistência social (Marshall, 1998)<sup>1</sup>. A imensa maioria exerce seu trabalho em um contexto de grande instabilidade, oscilando, durante longos períodos, entre diferentes situações de emprego: desempregados, subempregados, trabalhadores por conta própria, trabalhadores em busca de um segundo emprego, trabalhadores informais, trabalhadores “no negro”... e, especialmente, eternos aspirantes a um emprego formal e estável.

Essa realidade expressa uma avassaladora ofensiva empresarial, amparada pela nova legislação trabalhista e pela política econômica neoliberal imposta pelo governo Menén, que visa substituir os tradicionais contratos de trabalho por tempo indeterminado por novas modalidades flexíveis e instáveis (tanto legais, como ilegais). Com efeito, no que se refere aos novos contratos, os empresários argentinos optaram claramente pelas últimas formas mencionadas: enquanto os “contratos de experiência” (no original, “contratos a prueba”) superaram 63% do total (contra 36%, em outubro de 1996), os contratos “permanentes” passaram a representar 9% (35% em outubro de 1996) (Marshall, 1998, p. 12-15).

Inclusive os esforços do governo argentino para atenuar os altíssimos níveis de desemprego, resultantes de suas próprias políticas econômico-sociais, se basearam na criação massiva de empregos precários, através de vários planos oficiais – Trabalhar I e II, Serviços Comunitários, Forestar e Programas Especiais –, bem como de programas de capacitação para o trabalho – Capacitação para o Emprego, Projeto Jovem, Projeto Imagem, Projeto Micro-empresas –, entre outros.

Não é inútil lembrar, que durante os primeiros anos de implementação do programa de privatização de empresas estatais, e, simultaneamente, do processo geral de abertura econômica, os setores estatal e

1. O conceito de “trabalho no negro” (“trabajo en negro”) tem um alcance mais amplo do que o “emprego não-registrado”, que se refere aos trabalhadores assalariados dos quais os empresários não descontam suas contribuições pessoais para o sistema previdenciário.

industrial fecharam centenas de milhares de postos de trabalho. Isso fez subir os índices oficiais de desemprego, de 7,5% em 1990, para 18,6% em junho de 1995, alcançando 20% nos centros industriais de Buenos Aires, 20,2% em Bahía Blanca, e o recorde de 20,9% em Rosario e Santa Fe.

O governo optou por uma ampla intervenção no mercado de trabalho – com o apoio de organismos financeiros internacionais, tão interessados, quanto ele, em “apagar o incêndio” –, por meio de representações trabalhistas tão precárias como sujeitas ao clientelismo político<sup>2</sup>. O resultado foi que, de 1,0 milhão de postos de trabalho gerados pela economia nacional no biênio 1996-97, 41,5% correspondiam a planos precários do governo, 30% a empregos precários ou de “modalidades promovidas (ou incentivadas) de emprego” do setor privado, e somente 28,5% correspondiam a empregos formais genuínos no setor privado<sup>3</sup>.

Esse intenso ativismo estatal na geração de emprego contrastou com o igualmente forte crescimento da economia nacional. Isso demonstrou que, longe de qualquer retórica, o novo modelo econômico-social aplicado era incapaz de criar emprego efetivo em quantidade suficiente no setor privado, e que, mais uma vez, se devia recorrer ao emprego público (independente de sua modalidade) para atenuar esse déficit. Mesmo assim, a geração total de 715.110 empregos públicos, durante 1997 (dos quais 414.784 por meio de programas de emprego e 300.326 através de programas de capacitação) e a concessão total de \$ 437 milhões (pesos argentinos ou dólares, não importa, dado o plano de conversibilidade) para os mesmos não conseguiram evitar que o déficit de empregos efetivos nacionais fosse de 43.106 postos de trabalho.

### 3 O MODELO NEOLIBERAL NÃO GERA EMPREGO; ELIMINA-O

Tudo isso suscita perguntas sobre o que sucederia se ocorresse uma desaceleração no ritmo de crescimento econômico do país; ou se o governo reduzisse sua participação na geração de empregos.

Quanto à primeira indagação, mais do que fazer exercícios acadêmicos de “futurologia”, convém consultar a opinião dos principais empresários privados do país, uma vez que sua percepção sobre os

2. O clientelismo político pode ser avaliado através da concessão de recursos. Enquanto a maior parte de auxílio foi destinada às províncias governadas pelo Partido Justicialista – especialmente para Santiago del Estero e Jujuy, com frequência abaladas por convulsões político-sociais –, a menor parte coube, “por coincidência”, às províncias governadas pela oposição: Chubut, Córdoba e, em particular, a Capital Federal que, a despeito de suas sérias necessidades de ajuda, recebeu uma proporção ínfima do total nacional.
3. Sobre esse tema, ver: Lopez, 1998; IDEP/CTA, 1998, p. 35-43.

rumos da economia nacional permite imaginar quais poderiam ser suas estratégias gerais e de emprego, que diz respeito a este estudo. Uma pesquisa recente da Price Waterhouse, realizada em 211 empresas, cujas vendas atingem \$ 95,0 bilhões e empregam 230 mil trabalhadores, apresenta conclusões relevantes: 91% dos empresários acreditam que o desemprego permanecerá estável ou aumentará; a maioria considera que o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) será menor do que o anunciado pelo ministro da economia; 82% acreditam que as eleições presidenciais de 1999 afetarão leve ou moderadamente os rumos da economia e, os 11% mais pessimistas acham que essa influência será muito forte (Clarín, 04/12/98, p. 34).

No que se refere à segunda questão, os dados da pesquisa citada indicam a resposta quase óbvia: se o Estado deixasse de intervir no processo de geração de emprego, o mercado – ou seja, as empresas privadas – seria tão incapaz como agora de criar postos de trabalho suficientes para acompanhar os ritmos de crescimento econômico e populacional.

Sem dúvida, as possíveis respostas a essas indagações têm relação direta com um questionamento completo do modelo aplicado, bem como de seus fundamentos e justificativas ideológicas. A realidade encarregou-se de desmontar, um a um, os argumentos defendidos pelos partidários desse modelo quanto aos aspectos sócio-laborais.

Se um dos argumentos favoritos era o de que a luta por uma flexibilização dos direitos trabalhistas permitiria combater e reduzir significativamente a flexibilização de fato e, ao mesmo tempo, criar um ambiente jurídico favorável para que os empresários se decidissem a gerar novos empregos, o resultado foi exatamente o oposto: a flexibilidade ilegal do trabalho cresceu quase simultaneamente à implementação de novas normas legais de flexibilização. Enquanto alguns setores empresariais optaram por modalidades flexíveis legais de contratação (contratos promovidos ou incentivados, subcontratações, terceirizações etc.), outros setores optaram por seguir modalidades ilegais, graças à incapacidade estatal para controlar, inspecionar e punir as violações da legislação trabalhista – o que lhes permitia fugir das responsabilidades de toda espécie, jurídicas, impostas e previdenciárias.

Com isso, grandes setores da sociedade ficaram excluídos da seguridade social. Conforme os dados oficiais, a evasão das empresas do sistema de seguridade social (aposentadoria, assistência social, inclusive aos aposentados, pensões/obrigações aos familiares e seguro-desemprego) alcançou 37,2% dos assalariados (em 1990, a evasão era de 30%). Se a estes dados forem acrescentados os referentes aos trabalhadores desocupados e autônomos que não efetuam contribuições (a esmagadora maioria, ou seja, 3,3 milhões de 4,1 milhões), pode-se concluir que,

atualmente, 60% da PEA argentina já não têm acesso à seguridade social! (Clarín, 06/12/98, p. 22)<sup>4</sup>.

Em uma perspectiva mais ampla, se a abertura à economia global e à plena vigência das regras de mercado na economia nacional permitiriam o *despegue* e altas taxas de crescimento, que necessariamente se traduziriam em “derramamento” de riqueza e de emprego em todas as camadas da sociedade, o seu resultado foi, na verdade, uma inédita concentração econômica em favor dos grandes conglomerados transnacionais, uma gigantesca transferência de recursos dos setores populares para tais grupos empresariais e um claro retrocesso quantitativo e qualitativo dos trabalhadores, em termos trabalhistas e de outros indicadores sócio-econômicos.

Na Argentina, as estatísticas oficiais indicam que o abismo social entre ricos e pobres não parou de aumentar: os 20% mais ricos da sociedade concentravam, em agosto de 1998, 53,2% da renda nacional, enquanto os 20% mais pobres, só 4,2%. Calculada em pesos argentinos (ou dólares, pelo plano de conversibilidade), a renda média mensal dos 10% mais ricos atingiu \$ 2.669 (um aumento de 13% em relação ao ano anterior), enquanto a dos 10% mais pobres caiu a \$ 106 – e tudo isso em um contexto de aumento do PIB e da renda nacional (50% no período 1990-97), bem como de um aumento ainda maior da produtividade do trabalho (Clarín, 05/12/98, p. 22-25)<sup>5</sup>.

No mesmo sentido, os argumentos de que, durante o período de “transição”, entre a primeira e a segunda etapas, surgiriam problemas “transitórios” de desemprego e realocação de trabalhadores em novas atividades, resultaram, na verdade, em uma mudança estrutural da economia argentina. O trabalho, longe de ser um desajuste temporário, tornou-se um problema crônico do país e, na perspectiva da sociedade, constitui o maior desafio a ser resolvido pelas autoridades. A verdadeira transição ocorreu entre uma etapa de reconversão regressiva de todo o sistema produtivo argentino, na qual foram destruídos centenas de milhares de postos de trabalho dos setores industrial e estatal (mais de meio milhão somente na indústria), e uma segunda fase de consolidação do novo perfil econômico nacional, dependente e cada vez mais desindustrializado, no qual milhões de trabalhadores se inseriram na prestação de serviços pessoais e na economia informal, como um refúgio contra a ameaça, cada vez mais real, do desemprego.

Os organismos financeiros internacionais são os verdadeiros artífices das políticas neoliberais em escala planetária; o governo nacional e a

4. Dados do Ministério do Trabalho e da Pesquisa de Domicílios (Encuesta de Hogares) do Instituto Nacional de Estadísticas e Censos (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, sigla INDEC).

5. Conforme dados do INDEC.

oposição política falavam, em 1998, em centralizar suas estratégias nas políticas sociais, com ênfase na defesa e geração de empregos. Contudo, ainda ficou pendente a tarefa de subordinar a formulação das políticas econômico-sociais à satisfação da necessidade primordial de trabalho de toda a sociedade.

Mesmo assim, é evidente que tal tarefa não deveria depender da maior ou menor sensibilidade para o tema por parte dos governos e setores políticos, mas sim constituir um dever dos setores sociais, assumi-la como prioridade fundamental, articulando-a no plano político. E, entre outras coisas, a responsabilidade principal deveria recair sobre os setores sindicais: nesse sentido, não é por acaso que para a Central dos Trabalhadores Argentinos (CTA), fundada nos anos 90, época de globalização e desemprego, uma das propostas fundamentais tenha sido a de “declarar a emergência ocupacional e transformar o problema do emprego em ‘Política de Estado’” (CTA, 1995, p. 27).

#### 4 MUDANÇAS NO SINDICALISMO: A AÇÃO SINDICAL E O NOVO MODELO SINDICAL

Um dos objetivos centrais do modelo neoliberal aplicado foi o enfraquecimento do poder de negociação coletiva dos trabalhadores e, especialmente, de suas organizações sindicais.

Considerado como um pilar da estratégia geral pelos grupos econômicos transnacionais e seus sócios locais, que dirigiram a reestruturação da economia global, o referido enfraquecimento implicou: a) na possibilidade de disciplinar a força de trabalho em escala planetária; b) na liberdade de organização empresarial acima de qualquer fronteira nacional; e c) na livre mobilidade dos fatores econômicos de um país a outro.

Esse notável incremento das margens de manobra internacional por parte dos setores beneficiários da globalização colocou na defensiva o conjunto da classe trabalhadora mundial, obrigando-a a resistir, em cada país, à constante deterioração de suas condições salariais, assistenciais e de trabalho e, particularmente, à violenta redução dos postos de trabalho.

Diante das possibilidades crescentes dos grupos transnacionais extorquirem os governos e setores sociais de cada país, praticarem sistematicamente o *dumping* econômico e social e fomentarem a luta dos pobres contra pobres pelo acesso aos capitais e tecnologias estrangeiros, os sindicatos viram-se obrigados a repensar suas estratégias tradicionais, para não serem arrasados pelo processo.

No mundo todo, a redução de milhões de postos de trabalho, a drástica queda dos salários e de outros benefícios salariais e sociais, bem como

a deterioração das condições de trabalho permitiram aos setores patronais fixar em “melhores condições” (para eles) as regras do jogo das relações de trabalho e, por sua vez, prejudicar seriamente a estrutura, tanto social, como econômica dos sindicatos.

No caso particular da Argentina, a desregulamentação do sistema de assistência social – criação histórica dos trabalhadores sindicalizados – e a privatização do sistema previdenciário estatal e misto (vale dizer, ocorrida com participação sindical) se somaram aos fenômenos internacionalmente difundidos de redução das contribuições sindicais em função de menores receitas, dissociação entre os trabalhadores mais jovens e os sindicatos e a ruptura geracional na formação dos quadros sindicais, enfraquecendo, em todos os níveis, a estrutura dos sindicatos. As outrora poderosas organizações argentinas entraram em sérias crises institucionais e as taxas de sindicalização, tradicionalmente entre as mais altas do mundo, reduziram-se de forma drástica.

Diante desse novo contexto, a aparência monolítica do sindicalismo argentino rompeu-se em múltiplos pedaços, tantos quanto as concepções de política sindical que se haviam acumulado durante as últimas e duras décadas. As diferentes correntes associativas – das quais a CTA constituiu a expressão da necessidade de mudança radical no modelo sindical – optaram entre diferentes estratégias de acumulação de poder para posicionar-se frente a seus representados e aos setores econômicos e governamentais.

Claramente diferenciado do sindicalismo de negócios, aliado natural do governo de Menén e do *establishment* local, bem como das concepções tradicionais de um sindicalismo baseado na representação dos trabalhadores exclusivamente assalariados (cada vez em menor número, como já vimos), o setor sindical representado pela CTA propôs-se, desde seu início em 1991, a romper com os moldes que limitavam e condicionavam a ação sindical nessa nova realidade. Para tanto, estabeleceu-se que o novo modelo sindical deveria ser concebido como uma organização dos trabalhadores no sentido mais amplo, horizontal e articulada com outros movimentos sociais organizados, em substituição à concepção tradicional do sindicato como uma organização de trabalhadores assalariados de uma categoria, e também a de central sindical como uma organização vertical, exclusivamente composta por sindicatos.

A CTA valoriza a unidade e a solidariedade entre os trabalhadores como objetivo principal e último da organização sindical e, na busca de força e maior poder para enfrentar os sindicatos patronais e os governos e negociar com eles, propõe-se a construir, privilegiando a democracia, a participação e o máximo pluralismo, não somente no plano ideológico-partidário, mas também no da diversidade de situações e interesses sociais de seus membros.

Daí decorrem o mecanismo estatutário de filiação direta das pessoas à Central e a possibilidade de elegerem, também diretamente, os seus dirigentes por parte de todos os trabalhadores e setores sociais, independentemente de sua origem e da organização à que pertencem; daí também a integração à direção nacional da central de organizações não estritamente sindicais, como a Coordenadora Nacional de Aposentados e Pensionistas, a União de Trabalhadores Desempregados, a Organização dos Meninos do Povo ou a Federação Nacional de Terra e Moradia, entre muitas outras.

No mesmo sentido, inscreve-se o apoio, por parte da CTA, às novas formas de organização que os próprios trabalhadores decidiram adotar para se adequar à nova realidade: federações de trabalhadores por ramo de atividade, organizações sindicais que abrangem grupos econômicos completos, tanto em escala nacional, como supranacional etc.

Esse tipo de estatuto é o único em condições de pretender representar e organizar uma estrutura social cada vez mais heterogênea e em constante mudança, acompanhando as reivindicações específicas e, ao mesmo tempo, seguindo o ritmo das mudanças da esfera sócio-econômica.

Os conflitos sindicais mais recentes demonstraram que somente as estratégias de luta articuladas com amplas camadas da sociedade têm alguma possibilidade de êxito. Ainda que se tenha enfrentado o governo nacional e o *establishment* com uma grande quantidade de greves e medidas de força, tanto nacionais como setoriais, só se logrou abalar sua resistência quando os conflitos ultrapassaram o âmbito das relações de trabalho e convertiam-se em um problema social e, especialmente, político.

A “Marcha Federal” e a convocação multissetorial para comemorar os 20 anos do golpe de Estado de março de 1976 constituíram importantes demonstrações de um conjunto de organizações sindicais, políticas, sociais, de direitos humanos e de setores econômicos nacionais, contra o modelo adotado pelo governo Menén. Mobilizações populares, protagonizadas por setores sindicais acompanhados pelo conjunto das populações, que viam sua própria existência ameaçada pelo fechamento das empresas das quais dependiam cidades inteiras, serviram para atrair a atenção de toda a sociedade através dos meios de comunicação e, ao mesmo tempo, para fazer o poder central perder o consenso – e eleições. A “Carpa Blanca”<sup>6</sup> dos docentes, bem como a greve nacional convocada pela Confederação dos Trabalhadores da Educação da República Argentina (CTERA), pelo assassinato de uma assistente em uma de suas manifestações, conseguiram despertar o interesse e o apoio popular para a causa da

6. O movimento “La Carpa Blanca” dos docentes pretendeu restaurar a dignidade e o orgulho dos professores, através da volta do uso, mais que simbólico, do avental branco, nas salas de aula e em outros lugares.  
Nota do editor.



escola pública e propor o debate sobre o orçamento para a educação pública como uma questão prioritária.

Para esse modelo sindical, tornou-se imprescindível a luta pela construção autônoma da representação social, independente dos governos, empresários e partidos políticos. Somente a partir da obtenção dessa autonomia, pode-se conceber democraticamente um novo modelo de sociedade, bem como a organização capaz de lutar por sua implantação; somente a partir dessa recuperação real da identidade da classe trabalhadora e do movimento social, o conjunto dos trabalhadores e dos setores populares poderão defender seus autênticos interesses, sejam quais forem os governos e os interlocutores patronais do momento.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CENTRAL DE LOS TRABAJADORES ARGENTINOS – CTA. *Luchar contra el desempleo. Anuario 1995*. Buenos Aires, 1995.
- CLARÍN. Buenos Aires, p. 34, 4 dec. 1998.
- CLARÍN. Buenos Aires, p. 22-25, 5 dec. 1998.
- CLARÍN. Buenos Aires, p. 22, 6 dec. 1998.
- INSTITUTO DE ESTUDIO SOBRE ESTADO Y PARTICIPACIÓN – IDEP/ATE. Trabajo y civilización: los datos de la experiencia argentina reciente. *Boletín de Coyuntura*, Buenos Aires, oct. 1998.
- MARSHALL, Adriana. *Empleo en la Argentina, 1991-1997: ¿nuevas pautas de comportamiento después de la liberalización económica?* Apresentado no Seminário Proceso de Integración Regional, Empleo y NIT, promovido por Instituto de Estudios y Formación de la Central de los Trabajadores Argentinos, CTA/OIT/Cooperación Española, Buenos Aires, ago. 1998. (Equipo Técnico Multidisciplinario para Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay/OIT).
- LOPEZ, Artemio. *La intervención del Estado en el mercado de trabajo*. Buenos Aires: IDEP/CTA, abr. 1998.

## O movimento sindical e os processos de integração e abertura comercial\*

Victor Baez\*\*

### 1 CONTEXTO GERAL

Atribuir uma dimensão social aos processos de integração e/ou abertura comercial tem sido uma tarefa difícil, tanto no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), como na Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), onde vários governos do continente recusaram a participação da sociedade civil (especialmente do movimento sindical) e a sua influência nesses processos.

Como exemplo, citamos o fato de que há muitos anos pretende-se introduzir a Cláusula Social nas negociações da OMC, a qual consiste na observância das seguintes cinco normas básicas, acordadas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e universalmente reconhecidas:

- Liberdade de associação (Convenção 87)<sup>1</sup>;
- Direito ao contrato coletivo (Convenção 98)<sup>2</sup>;
- Combate ao trabalho infantil (Convenção 138)<sup>3</sup>;

\* Tradução por Maria da Penha C. Cataldi, do texto *El movimiento sindical y los procesos de integración y apertura comercial*.

\*\* Secretário de Política Social e Economia, da Organização Regional Interamericana de Trabalhadores (ORIT), Paraguai.

1. Convenção 87 da OIT: relativa à liberdade sindical e à proteção ao direito de sindicalização; entrou em vigor em 04/07/1950. Nota do editor.
2. Convenção 98 da OIT: refere-se à aplicação dos princípios do direito à sindicalização e de negociação coletiva; vigora desde 18/07/1951. Nota do editor.
3. Convenção 138 da OIT: estabelece a idade mínima para admissão no emprego; vigora desde 26/06/1973. Nota do editor.

- Não-discriminação nos postos de trabalho (Convenção 111)<sup>4</sup>;
- Proibição do trabalho forçado (Convenções 29 e 105)<sup>5</sup>.

A Cláusula Social poderia ter um impacto imediato em muitos aspectos, entre eles a progressiva eliminação do trabalho infantil. Tendo o objetivo de criar regras mínimas de convivência no comércio internacional e evitar o *dumping* social e a concorrência desleal entre países – baseados na quebra dos direitos humanos fundamentais –, a Cláusula Social apóia-se nas Convenções Internacionais da OIT, já reconhecidas pela grande maioria dos países, como se comprova a seguir pelos dados de 31 de dezembro de 1993:

- Liberdade de associação: ratificada por 109 países;
- Livre organização e direito ao contrato coletivo: 123 países;
- Proibição do trabalho infantil: 46 países;
- Não-discriminação no trabalho: 118 países;
- Direito à igualdade de remuneração: 135 países;
- Proibição do trabalho forçado: 135 países (Convenção 29) e 112 países (Convenção 105).

A despeito da clara intenção do movimento sindical centrada em torno da Confederação Internacional das Organizações Sindicais Livres (CIOSL) e da Organização Regional Interamericana dos Trabalhadores (ORIT), muitos governos dos países em desenvolvimento opõem-se à Cláusula Social, argumentando que ela pode servir de pretexto para novas medidas protecionistas por parte dos países do hemisfério norte.

Essa justificativa oficial, que consideramos ter um significado muito mais profundo, qual seja, o de evitar vincular os direitos humanos básicos dos(as) trabalhadores(as) ao sistema comercial em pleno processo de globalização, tem, a nosso ver, algumas explicações:

a) O comércio internacional está relacionado aos direitos trabalhistas e sociais, pois são os(as) trabalhadores(as) que nele intervêm diretamente. Da elaboração do produto (bem ou serviço) até o término da cadeia de transações, há trabalho incorporado. Por outro lado, concebemos o comércio como um meio para o desenvolvimento dos povos, e não para seu empobrecimento ou favorecimento do *dumping* social.

b) O protecionismo das potências econômicas já existe e é unilateral. Nós, longe de favorecê-lo – papel ao qual não nos prestaremos –, pretendemos proteger os direitos humanos básicos dos(as) trabalhadores(as).

4. Convenção 111 da OIT: condena a discriminação em termos de emprego e ocupação; entrou em vigor em 15/06/1960. Nota do editor.

5. Convenção 29 da OIT: proíbe o trabalho forçado e obrigatório; vigora desde 01/05/1932. Convenção 105 da OIT: proíbe o trabalho forçado; vigora desde 17/01/1959. Nota do editor.

c) Não estamos buscando um salário mínimo mundial, como afirmam aqueles que distorcem nossas intenções, mas sim a proteção aos direitos básicos, universalmente reconhecidos.

A luta nesse campo continua, mas representa, ao mesmo tempo, uma oportunidade para que o movimento sindical globalize sua estratégia e vá aplicando também o mesmo conceito nos planos regionais e sub-regionais.

## 1.1 Na ALCA

No âmbito do processo regional da ALCA, também enfrentamos a resistência de vários governos (como México, Colômbia, Costa Rica e Peru, na liderança) em reconhecer a dimensão social do acordo e estabelecer uma relação entre o comércio e os direitos sociais e do trabalho.

Desde 1995, a ORIT tem proposto a aceitação do Foro Sindical, assim como os governos já o tinham feito, no mesmo ano, com o Foro Empresarial, que funciona como um organismo de consulta dentro da ALCA. Além disso, a ORIT também pressionou os governos a criarem o Grupo de Trabalho sobre questões laborais, para analisar, prever e resolver os impactos negativos que o processo da ALCA poderia provocar nos diferentes setores dos vários países. Nenhum desses pontos foi atendido, pois é necessário absoluto consenso entre os 34 países membros.

A Cúpula Sindical e a Cúpula dos Povos, realizadas em Santiago do Chile em abril de 1998, quando se reuniram diversos setores da sociedade civil, reivindicando maior transparência no processo da ALCA e espaço real de atuação, serviram de contraponto incontestável à Cúpula Presidencial desse acordo. Nela, os dirigentes das nações das Américas decidiram além de iniciar as negociações, criar um Comitê de Representantes Governamentais para contemplar as demandas da sociedade civil. A ORIT, preocupada com as características que este Comitê pudesse ter e com a possibilidade de uma participação efetiva dos atores sociais, apresentou uma proposta contendo os seguintes pontos:

- a) o funcionamento do Comitê deve ter uma dimensão continental;
- b) a participação dos governos no Comitê deve ser de tal nível que assegure o cumprimento de suas decisões;
- c) os governos devem facilitar o fornecimento de informações necessárias, suficientes e oportunas sobre todos os assuntos discutidos nas negociações entre os países, de modo a possibilitar a participação efetiva da sociedade civil;
- d) audiências públicas devem ser realizadas, tanto para solicitar como para receber os pontos de vista dos participantes;

e) o Comitê de Representantes Governamentais deve transmitir tais pontos de vista de forma precisa e imparcial, sem opinar sobre as posições das organizações da sociedade civil;

f) os comunicados desse Comitê devem ser públicos, podendo ser objeto de comentários e sugestões por parte dos setores da sociedade civil que participem do processo;

g) o Comitê deve evoluir no sentido de formar grupos de negociação para considerar temas específicos, como seria o caso das leis trabalhistas e do meio ambiente;

h) o Foro Empresarial deve contribuir com o Comitê, para evitar situações privilegiadas, o que seria uma discriminação inaceitável em relação aos outros setores da sociedade civil.

Na reunião de vice-ministros da ALCA, realizada em Buenos Aires em junho de 1998, caiu por terra qualquer esperança de participação real da sociedade civil, pois os governos anteriormente citados (principalmente os do México e Peru) opuseram-se a que o Comitê de Representantes Governamentais fosse aberto a outros setores.

O Comitê vem solicitando, desde novembro de 1998, o recebimento de sugestões para assuntos específicos, mas desconhecemos o destino que terão as contribuições da sociedade civil, uma vez que aquele órgão se assemelha mais a uma "caixa de sugestões", do que a uma entidade que busca a participação ativa dos diversos atores sociais.

## 1.2 No Sistema de Integração Andino<sup>6</sup>

O processo andino apresenta algumas características especiais que devem ser ressaltadas. Nos documentos, ele é o que mais se assemelha a um processo de integração, pois conta com convenções do tipo social e trabalhista, com o Convênio Simón Rodríguez, da década de 1970, além de dispor de uma instância de participação dos(as) trabalhadores(as), o Conselho Consultivo Laboral.

É preciso destacar que o Convênio Simón Rodríguez teve lugar em uma época em que ainda não se questionava o conceito do Estado de Bem-Estar. Hoje, seria muito difícil para o movimento sindical obter uma convenção similar, de tipo vinculante, devido às características que foram descritas acima. Entretanto, frente à pergunta se seu conteúdo vem sendo aplicado nos diferentes países signatários, a resposta, evidentemente, será negativa.

6. O Sistema de Integração Andino foi criado pelo Acordo de Integração Sub-regional Andino (Acordo de Cartagena), firmado por Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, em 25/06/1997. Nota do editor.

Por outro lado, é necessário que as organizações sindicais da área definam vários pontos de caráter estratégico, relacionados com o referido Conselho Consultivo Laboral. As respostas para as seguintes perguntas – por que queremos um conselho similar? como ele pode nos servir melhor? e como vamos utilizá-lo? – serão fundamentais para os processos de integração em curso, nos quais, como no andino, é necessário fazer coincidir a realidade com o conteúdo dos documentos.

E isso é ainda mais importante se levarmos em conta as negociações entre o Sistema de Integração Andino e o Mercosul, nas quais a interação entre os movimentos sindicais de ambas as sub-regiões deve ser uma realidade e, conseqüentemente, tudo o que tiver sido obtido nos documentos de cada um possa ser utilizado como referência para o outro.

## 1.3 No Mercosul

Ainda que a participação oficial do movimento sindical se dê através do Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), do qual fazem parte o setor empresarial, o sindical e um terceiro setor da sociedade civil, cuja constituição varia de país para país, o papel decisivo no processo do Mercosul coube à Coordenadora das Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), impulsionando, inclusive, o início do funcionamento do FCES.

Contudo, a própria direção da Coordenadora reconhece que, a despeito da influência das organizações sindicais no processo, essa não foi suficiente. Sua luta, além da participação nos diferentes subgrupos, tem sido pela Carta Social, cujo projeto já foi apresentado aos governos há vários anos. A resistência destes em adotar um documento (Convenção, Acordo ou Tratado) que fosse de caráter vinculante, transformou-se em uma Declaração Presidencial de cunho sócio-laboral, adotada na última Cúpula Presidencial, no Rio de Janeiro.

Tal Declaração, ainda que considerada insuficiente pelo movimento sindical, tem, contudo, alguns aspectos interessantes que evidenciam o crescimento da participação do movimento sindical no Mercosul, como a criação da Comissão Sócio-Laboral do Mercosul, que constituirá um órgão auxiliar do Grupo Mercado Comum (GMC) e terá o objetivo de incentivar e acompanhar a aplicação da Declaração Sócio-Laboral (que poderá ser revista dentro de dois anos), tendo um caráter promocional, e não de sanção, beneficiado por jurisdições nacionais e sub-regionais.

Em resumo, a participação do movimento sindical no Mercosul vai-se acentuando e acumulando forças.

## 2 A IMPORTÂNCIA DO ENCONTRO ENTRE A CCSCS E O CONSELHO CONSULTIVO LABORAL

Dois aspectos principais dos processos de integração devem ser analisados quando se trata de sua intersecção com a sociedade: as políticas sócio-comunitárias e a participação da sociedade civil.

Nesse cenário, devem ser essencialmente considerados tanto os aspectos nacionais como os sub-regionais, regionais e globais, que estão sempre inter-relacionados. A política sindical deve, portanto, examiná-los e combiná-los, de modo a poder traçar uma estratégia que permita seu desenvolvimento em todos esses níveis. Não se pode separar o processo da ALCA do da OMC, ou ambos do processo que vem se desenvolvendo nas sub-regiões (Mercosul, Sistema de Integração Andino etc.). Por isso, um dos primeiros aspectos que a reunião deve abordar é a sintonia estratégica necessária para interagir nos processos mencionados, bem como para influir no processo de aproximação entre o Mercosul e o Sistema Andino.

Embora o encontro entre a CCSCS e o Conselho Consultivo Laboral esteja assentado em várias assimetrias, que ocorrem inclusive dentro do próprio movimento sindical, esse fato pode ser paulatinamente superado através dos objetivos comuns que vão sendo definidos. Nesse sentido, deve-se levar em conta que a dimensão social da integração abrange também dois aspectos: a integração legal e a integração real.

Por **integração legal**, entendemos os acordos (tratados, convenções, protocolos) e suas repercussões, o papel desempenhado por cada um dos Estados e as atribuições de cada uma das estruturas intergovernamentais ou multilaterais.

Por **integração real**, entendemos a integração dos agentes econômicos, dos movimentos migratórios, o impacto nos setores sociais, com um alcance que vai além da realidade legal.

Na prática, observa-se a diferença entre esses dois conceitos, tanto no Mercosul como no Sistema de Integração Andino. Neste último, muitos documentos apontam para a integração legal, sendo bem restrita à participação na integração real; já no Mercosul, a situação parece ser inversa. De qualquer forma, o movimento sindical deve trabalhar nos dois aspectos da integração, fazendo com que a legal se adapte às realidades que, muitas vezes, a superam.

## 3 ACUMULAÇÃO DE FORÇAS

Além da sintonia estratégica e da eliminação das assimetrias, outra meta importante que não pode ser ignorada consiste na acumulação de forças, tendo duas vertentes: a da unidade e a das alianças.

Vimos que a participação nos processos de integração encontra resistência por parte de muitos governos, que querem deixar tudo nas mãos de uma tecno-burocracia altamente especializada, estabelecida acima das oscilações cotidianas da política. Isso não ocorre somente na ALCA, mas também nos processos sub-regionais, em que cada passo rumo à participação real nos custa uma enorme perda de tempo e de recursos.

Entretanto, o movimento sindical parte de uma premissa indiscutível. Para nós, a participação não é passível de discussão, uma vez que a democracia é o princípio básico da convivência social e política. Além disso, a participação da sociedade civil pode ser considerada como um investimento rentável, pois uma sociedade desinformada, não-consultada e alheia aos processos afirma-se a partir dessa posição, opondo-se (ou ignorando) aos projetos dos quais não participou.

A unidade no seio do movimento sindical é necessária para fortalecer nossa participação. Porém, teremos mais força para influir nos processos de integração se, ao mesmo tempo, somarmos nossos esforços aos de outros setores da sociedade civil, que também tenham sido excluídos e compartilhem de nossos critérios de uma integração com democracia, transparência, participação real, sustentável e com justiça social. Tal aliança pressupõe um embasamento nacional, de modo a alcançar uma projeção sub-regional e continental.

O modelo econômico hegemônico, no qual também se espelham os processos de integração, parte de uma lógica antidemocrática, desigual, excludente, depredadora do meio ambiente, discriminatória e desreguladora das leis e dos direitos sociais, econômicos, trabalhistas, etc. Por isso, ao mesmo tempo em que fortalecemos a presença sindical nos processos de integração, devemos construir um espaço de **integração da ação**, através do referido processo de reunião de forças.

Concluindo, a ALCA, o Mercosul, o Sistema de Integração Andino etc. – sem desconsiderar a aproximação entre os dois últimos – constituem processos em desenvolvimento. O movimento sindical está imerso neles, através da contestação mais sistemática e sustentada. Estamos, inclusive, cumprindo uma lista de informações e instruções que se tem revelado muito importante. Contudo, não devemos superestimar nossa capacidade e pensar que vamos fazer tudo sozinhos. Do fortalecimento da sociedade civil em geral e do nosso, dependerá a possibilidade de mudarmos os

rumos dos processos, para que eles realmente sirvam ao desenvolvimento dos povos.

#### 4 ALGUMAS ASSIMETRIAS DENTRO DA CCSCS

O trabalho da Coordenadora das Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS) vem buscando eliminar algumas assimetrias entre as organizações que a compõem. Vejamos alguns exemplos:

a) As diferentes posições em relação às *maquiladoras*. Enquanto as Centrais do Paraguai têm apoiado a implantação de *maquiladoras* no país, argumentando que lá seriam respeitados os direitos dos trabalhadores, as demais Centrais Sindicais são radicalmente contrárias a estas processadoras para exportação. Não sabemos em que se baseia o referido argumento das Centrais Sindicais do Paraguai, mas é certo que a globalização, em primeiro lugar, “globaliza” o comportamento das empresas.

b) As diferentes posições em relação à seguridade social. Enquanto algumas Centrais Sindicais já adotaram ou permitiram o sistema de capitalização individual das pensões, outras, todavia, querem conservar o sistema solidário e de partilha. A discussão e a adoção de políticas unificadas no que se refere à seguridade social devem ser consideradas pela CCSCS, mais cedo ou mais tarde, pois é impossível separar esse tema dos demais aspectos que constituem o processo de integração.

c) As Centrais Sindicais conferem uma importância diferenciada ao processo do Mercosul, considerado prioritário para algumas, que adotam uma política específica, e nem tanto para outras. De qualquer modo, no que se refere ao processo de integração, o denominador comum reside nas escassas inserção e discussão no nível das bases – fato reconhecido pelos próprios dirigentes da CCSCS, que propõem a superação desse obstáculo.

## O sindicalismo latino-americano e os processos de integração regional do Cone Sul\*

Alvaro Padrón\*\*

### 1 INTRODUÇÃO

A partir de nossa experiência, adquirida em cinco anos de participação na atividade sindical no Mercosul, temos a oportunidade de apresentar uma série de considerações, as quais surgem de uma avaliação necessária do que tem sido, até hoje, a ação do movimento sindical, neste processo de integração nos países do Cone Sul da América Latina.

A oportunidade deste evento e o fato de preparar esta exposição exigem, por um lado, organizar as idéias, um tanto desordenadas ou desagregadas, sobre o tema em debate – tanto as minhas próprias, como as outras, na maioria, opiniões de companheiros e companheiras que compartilham comigo desta atividade técnica, política e sindical, no âmbito do Mercosul.

O Seminário Internacional “Emprego e desenvolvimento tecnológico no Mercosul” também constitui a oportunidade de apresentar propostas e poder provocar reflexões, discussões e iniciativas em um cenário aberto e fraterno de troca de opiniões e idéias, sem a rigidez de estruturas orgânicas, nem os vínculos de uma representação sindical oficial.

Portanto, as considerações a seguir devem ser tomadas como reflexões, dúvidas, certezas e, na melhor das hipóteses, algumas propostas para enriquecer o importante debate, cada vez mais relevante no meio do movimento sindical e, que poderá definir, em grande medida, o destino dos(as) trabalhadores(as) desta parte do continente.

\* Tradução por Maria da Penha C. Cataldi, do original *El sindicalismo latinoamericano y los procesos de integración regional del Cono Sur*.

\*\* Membro do Plenário Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT), Uruguai.



Abordaremos nossa exposição, a partir do seguinte esquema:

- considerações de ordem conceitual;
- antecedentes da participação sindical;
- primeiros passos;
- Ouro Preto, um ponto de inflexão;
- situação atual: avanço ou inércia?
- a título de avaliação;
- o que fazer, como e com quem?

## 2 CONSIDERAÇÕES DE ORDEM CONCEITUAL

É comum ouvir-se falar de globalização, integração regional, livre comércio etc., como se todos e cada um destes termos fossem sinônimos. Nos discursos sindicais, inclusive, eles tendem a confundir-se entre si, como se fizessem parte de um mesmo pacote. Isso é um grande erro, pois além de consolidar o discurso dominante dos governos, bloqueia e impede reflexões fundamentais no interior do mundo sindical, no que se refere à definição de estratégias e políticas de ação, que reflitam os reais interesses dos trabalhadores.

A globalização é um fato real que, entretanto, não será abordado neste documento, embora seja imprescindível aprofundar este tema nos debates sindicais. Por outro lado, o que nos interessa é o tema da integração regional enquanto uma resposta à globalização. Esta idéia, que não é nova, adquiriu particular vigor nos últimos anos, especialmente em nosso continente. Para a ortodoxia neoliberal, essa estratégia de formar blocos sub-regionais de integração constitui uma forma de protecionismo. Segundo ela, substituiu-se a tradicional proteção nacional por fronteiras mais amplas, incluindo as de vários países.

Frente a um mundo profundamente desigual, no qual o comércio e as relações comerciais pouco têm de "livres" e as grandes potências exercem um poder ilimitado, a formação de áreas econômicas regionais que pretendem situar-se nesse mundo da melhor forma possível, somando suas capacidades para poder influir mais sobre essa "lei da selva", decorre de uma lógica indiscutível: que o processo de integração não agrade ao fundamentalismo neoliberal, é um problema à parte; também não ser bem visto pelos organismos financeiros internacionais, não significa que ele não deva ser feito; e, em princípio, até nos estimula, que ele perturbe o governo dos Estados Unidos.

Essas três forças, que hoje são contrárias à experiência do Mercosul, constituem algumas, porém não as únicas boas explicações do caráter progressista, que implica uma estratégia de integração. O problema é que,

como em muitas outras áreas (reforma do Estado, reformas dos sistemas de seguridade social, reformas trabalhistas etc.), a iniciativa foi tomada pelas forças políticas de direita dos nossos países. Desta maneira, sendo a integração um instrumento, e não um fim em si mesmo, interesses muito diferentes podem ser articulados, dependendo de quem conseguir conduzir essa integração.

O que se entende como um primeiro grande acordo do sindicalismo dentro do Mercosul, sem o qual nada poderia ter sido feito depois, foi precisamente sua atitude positiva frente a esse processo de integração. Nós, os trabalhadores do Mercosul dizemos sempre "sim" à integração. Não discutimos "Mercosul, sim ou não", apenas queremos saber "como e para que". Conseguimos, assim, não perder uma bandeira histórica dos setores populares e do movimento sindical, deixando-a nas mãos dos setores dominantes de nossos países. Colocamo-nos na primeira fileira, reivindicando a necessidade de impulsionar um processo de integração, mas, como ponto-chave, propusemos logo um enfoque diferente do mesmo. Não existe um modelo único de integração e, aquele que nós, trabalhadores, pretendemos, é bem diferente do que hoje ocorre.

Tratava-se e ainda se trata de não estar contra a integração, mas, sim, de confrontar os modelos de integração. Essa não é uma questão abstrata, já que de uma correta caracterização derivam a estratégia e a ação a serem adotadas. Tal postura e definição, por parte do sindicalismo do Cone Sul, trouxeram-lhe credibilidade e respeito para seu desenvolvimento posterior.

## 3 ANTECEDENTES DA PARTICIPAÇÃO SINDICAL

A partir do que já foi dito, surgem, em nível de atividade sindical, três grandes linhas orientadoras que nortearam nossas primeiras ações: atuar de forma conjunta, por intermédio de nossas Centrais Sindicais; exigir espaços para a participação sindical no processo de integração; e agendar os temas sócio-laborais no Mercosul.

### 3.1 Atuar de forma conjunta, através das Centrais Sindicais

A sensação de que não se conseguia interpretar os problemas nacionais, sem considerar os externos, foi se impondo nas organizações sindicais. Com maior ou menor intensidade, fomos compreendendo que, a cada dia, o cenário, o campo, o âmbito ampliavam-se e ultrapassavam as fronteiras nacionais. Isto não significa que nada mais se resolva no próprio

país, mas a questão é que, cada dia mais, as coisas se resolvem a partir do exterior. Portanto, a necessidade de interpretar e responder, em ambos os níveis, converteu-se em uma realidade indiscutível.

Contudo, mesmo assumindo isso, o grande desafio na área sindical refere-se ao primeiro ponto apresentado: atuar em conjunto, pretender que a voz sindical não ecoe separadamente, em cada país, mas, sim, que coincida em uma mesma proposta. Compartilhar e compreender as diversas realidades, coordenar ações, elaborar propostas, em resumo, atuar em conjunto, foi a primeira prova de fogo para as Centrais Sindicais dos países do Cone Sul. Especialmente em momentos de notória debilidade do sindicalismo, em âmbitos mundial e regional, teria sido incompreensível apresentar o ator sindical dividido e sem coordenação, frente ao importante processo de integração.

Para alcançar esse objetivo, contou-se com um instrumento que facilitou a ação conjunta. Desde 1986, existe a denominada Coordenadora das Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), cujo objetivo fundamental foi apoiar os processos de democratização da região e, particularmente, recuperar a liberdade sindical. Derrubadas as ditaduras em nossos países, a CCSCS presenciou a diminuição de sua dinâmica, recuperando-a, posteriormente, com a criação do Mercosul, em 1991. Essa Coordenadora foi criada pela Confederación General de los Trabajadores (CGT) da Argentina; Central Única dos Trabalhadores (CUT) e Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT) do Brasil; Central Obrera Boliviana (COB) da Bolívia; Central Unitaria de Trabajadores (CUT) do Chile; CUT-Paraguay; e pelo Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT) do Uruguai. Mais tarde, a Força Sindical, do Brasil, também se integrou a ela. Com o passar dos anos, a despeito dos enormes atrasos e dificuldades, não se pode duvidar que este instrumento tenha sido essencial para que os trabalhadores pudessem atuar em conjunto, no Mercosul.

### 3.2 Exigir espaços para a participação sindical no processo de integração

No Tratado de Assunção, entre suas poucas virtudes, não se incluía um enfoque democrático, o que, portanto, marginalizava o ator sindical, em todos os seus aspectos.

Aparentemente, os trabalhadores nada tinham a dizer a respeito desse processo. Decidindo-se, então, a atuação conjunta do sindicalismo, parecia lógico que a CCSCS exigisse espaços para sua participação, o que veio a se concretizar. Em sucessivas reuniões e, particularmente, com o

apoio da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e alguma sintonia com os Ministérios do Trabalho dos quatro países (ministérios também marginalizados), conseguiu-se criar o denominado Subgrupo de Trabalho 11 (SGT-11), encarregado das Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social, que constituiu o único espaço de caráter tripartite, durante o período de transição de 1991 a 1994.

### 3.3 Agendar os temas sócio-laborais no Mercosul

Com a criação do SGT-11, atingiu-se, juntamente com a participação, o terceiro objetivo sindical, que era agendar os temas sócio-laborais no Mercosul, tratando, então, dos seguintes aspectos:

- Legislação trabalhista: Direito individual e Direito coletivo;
- Emprego;
- Formação profissional;
- Seguridade social;
- Saúde no trabalho;
- Carta Social e Convenções da OIT.

## 4 PRIMEIROS PASSOS

Cada um daqueles temas, e outros que foram sendo agendados, mereceram um tratamento determinado. Para as Centrais, mesmo considerando-se positiva a instalação do SGT-11, a expectativa era de que naturalmente caminhava-se para resultados concretos. De forma esquemática, a estratégia foi criar condições para que, na região, a harmonização das legislações ocorresse no sentido de avançar, e não de retroceder, ou seja, que em toda a iniciativa adotada, a referência fosse a melhoria das condições de trabalho. Paralelamente, promoveu-se a elaboração de políticas regionais coordenadas com as nacionais, aprofundando significativamente o processo de integração em andamento.

Como objetivo fundamental, propusemos também a elaboração, e posterior aprovação, de uma Carta Social do Mercosul, que, juntamente com uma lista comum de convenções da OIT, estabelecesse um patamar mínimo de direitos, abaixo do qual nenhum país poderia agir, evitando, com isto, o chamado “*dumping social*”.

As avaliações superficiais não são boas, porém devido às limitações do documento, podemos dizer que os resultados obtidos pelo SGT-11 foram muito pobres. Podemos apontar como avanços apenas o conhecimento recíproco de nossas realidades e a identificação dos interesses de

cada um dos atores sociais e institucionais, particularmente, os empresários e o governo. Mas, acentuando a autocrítica desse período, é necessário dizer que não soubemos priorizar objetivos fundamentais e nos confundimos em um roldão de trabalhos técnicos que, ao longo do tempo, não alcançaram os resultados práticos esperados.

Mais adiante, veremos o quanto essa realidade mudou, sem, contudo, evitar a sensação de frustração que essa etapa provocou no ator sindical. Antes de examinar o próximo ponto, cabe esclarecer que as Centrais Sindicais, de forma irregular, conceberam a idéia de que não deveríamos limitar nossa participação ao SGT-11. Embora essa fosse a nossa temática prioritária, e a que caracteriza a atividade sindical, tentamos também influir em outros Subgrupos de Trabalho, nos quais se discutiam e definiam temas de grande importância para os trabalhadores.

Foi assim que participamos do SGT-7 de Política Industrial, SGT-8 de Política Agrícola, do SGT-9 de Política Energética e dos SGT-4 e SGT-5, de Transporte Marítimo e Terrestre, respectivamente. Por um lado, isto significou um avanço no espaço ganho (mesmo com a pouca influência alcançada), mas, principalmente, estabeleceu as bases de uma estratégia mais ampla sobre o tema, por parte da CCSCS.

## 5 OURO PRETO, UM PONTO DE INFLEXÃO

Terminado o período de transição, e tal como as Centrais Sindicais haviam previsto, demonstrou-se a impossibilidade de constituir um mercado comum da forma como os governos dos países do Mercosul propuseram, de forma voluntarista, quando assinaram o Tratado de Assunção. Foi, então, necessário redefinir o momento e os objetivos desse mercado regional, aprovando-se, para tanto, uma nova estrutura institucional.

A CCSCS julgou ser aquele um momento decisivo do processo e, após vários debates, elaborou uma proposta sobre o modelo institucional que, no meu entender, foi um dos melhores documentos produzidos pelo sindicalismo no Mercosul, inclusive em seu enfoque puramente comercial. As Centrais Sindicais propuseram:

- a criação de uma Comissão de Assuntos Produtivos, para equilibrar o papel da Comissão de Comércio;
- o fortalecimento da Comissão Parlamentar conjunta para quebrar a hegemonia dos Poderes Executivos, no processo;
- a criação do Fórum Consultivo Econômico-Social (FCES), integrado pelas organizações da sociedade civil, entre elas, a dos trabalhadores;
- a constituição de um órgão jurídico para arbitrar os conflitos provocados pelo processo.

Dessas propostas, conseguimos apenas a criação do Fórum Consultivo Econômico-Social (FCES), que, embora fosse o tema mais importante para as Centrais, deixou pendente um grande número de desequilíbrios que poderiam ter sido encaminhados, caso outros instrumentos fossem criados. O FCES significou um novo patamar de participação sindical, por apresentar três grandes características que o diferenciam da experiência anterior:

- constitui uma das seis instituições do Mercosul, motivo pelo qual seu peso institucional é muito maior do que o de um Subgrupo;
- tem como temáticas o econômico e o social, que são praticamente tudo o que interessa a nós, trabalhadores;
- não está integrado aos Governos, mas nele estão representados trabalhadores, empregadores e setores diversos (consumidores, cooperados, profissionais etc.).

O FCES cumpriu, em mais de um ano, as seguintes etapas:

- aprovação de seu regulamento interno;
- definição de uma agenda geral e de outra priorizada;
- forma de tratamento e resolução dos temas;
- relacionamento institucional dentro e fora do Mercosul.

A partir da constituição de seções nacionais, o Fórum foi se consolidando e, atualmente, conta com cinco recomendações apresentadas ao Grupo do Mercado Comum (GMC), referentes a:

- negociações Mercosul - Área de Livre Comércio das Américas (ALCA);
- barreiras não-tarifárias para o comércio;
- negociações entre o Mercosul e os países restantes da Associação Latino-americana de Integração (ALADI);
- medidas unilaterais dos países membros;
- políticas de geração de emprego.

Por outro lado, nele estão sendo estudados os seguintes temas:

- Código de Defesa do Consumidor;
- Protocolo Marco de Serviços;
- incentivo ao investimento e à complementariedade produtivos.

O FCES é acionado por meio de consulta dos demais órgãos, ou por iniciativa própria. Exceto nas consultas, deve pronunciar-se através do consenso de seus membros. As perguntas mais freqüentes que nos fazem, em nível sindical, sobre este âmbito de participação, podem ser resumidas em:

- Que capacidade de influência este organismo obteria no esquema oficial do Mercosul?
- Em que medida o consenso debilita a profundidade das propostas?

– Que interesses prevalecem nos pronunciamentos do Fórum, enfoques nacionais ou setoriais?

– Qual é o relacionamento deste órgão com o que se pressupõe que ele representa, isto é, a sociedade civil?

Por ter sido criado recentemente, é difícil fazer uma avaliação precisa do FCES, mas, à medida em que ele se vai tornando uma pedra angular da estratégia sindical, torna-se imprescindível definir algumas das questões apresentadas, para que nossa participação nesse mercado regional possa ser mais eficaz e coerente.

A nova institucionalidade criada pelo Protocolo de Ouro Preto acarretou, posteriormente, a reinstalação dos subgrupos técnicos, em particular o das Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social, agora chamado SGT-10. Também permanecem o SGT-7 da Indústria, o SGT-8 Agrícola, o SGT-9 de Energia, e outros tantos foram criados, como o de Meio Ambiente, o de Comunicações e o de Assuntos Financeiros, que são considerados importantes na estratégia sindical. Todos eles constituem os espaços possíveis para a participação sindical.

## 6 SITUAÇÃO ATUAL: AVANÇO OU INÉRCIA?

Não é objetivo da presente exposição analisar profundamente a atual situação do Mercosul, nem descrever em detalhes as do SGT-10 e do FCES. É preferível enfatizar a ação sindical, já que sou da opinião de que estamos permanentemente em uma área de risco, que questiona nossa referida ação no Mercosul. De todos os perigos causados pela estratégia participativa, um dos principais é, sem dúvida, tornarmos-nos vítimas de uma inércia, que faz com que fiquemos administrando nossa participação, sem capacidade de atingir resultados concretos, nem de fazer uma síntese política sobre a realidade vivida e as atitudes dos diversos atores envolvidos.

Participar é, realmente, uma “faca de dois gumes”. Podemos apresentar nossos pontos de vista, confrontar idéias, revelar contradições e, na melhor das hipóteses, até influir no processo; mas também podemos adotar uma lógica que não é a nossa e tornarmos-nos funcionais à estratégia dominante. Não estou propondo uma estratégia de oposição, negação e confrontação permanentes. Pelo contrário, reivindico a avaliação e reformulação de nossa própria estratégia, que nos permitam reafirmar os acertos, mas principalmente, corrigir os erros e avançar, renovando os métodos e aprofundando nosso conhecimento, para crescermos em organização e em legitimidade.

Por esse motivo, julgo oportuno nos determos com certa frequência em pensar no que fizemos, quanto conseguimos e como devemos prosseguir. Em

minha opinião, a estratégia de participação do movimento sindical no Mercosul não é um decreto irrevogável. É uma resolução sujeita à reflexão permanente e às reconsiderações que a riqueza da vida nos impõe.

## 7 A TÍTULO DE AVALIAÇÃO

Em relação ao que foi dito anteriormente, uma simples pergunta ajuda a compreender esse exercício de crítica e autocrítica: nossa estratégia no Mercosul tem-nos permitido influir no processo? A resposta é positiva; e não teria sido assim, sem a presença do movimento sindical.

Porém, essa pergunta deve ser imediatamente seguida de outra, ainda mais importante: temos influenciado o suficiente? Aqui a resposta é negativa. Prefiro, então, dedicar-me mais a esta segunda questão do que à primeira, e, para isto, quero novamente apresentar, esquematicamente, os avanços e as deficiências que, ao meu ver, a gestão sindical apresenta no Mercosul.

### 7.1 Os avanços

O primeiro e indiscutível avanço foi a consolidação da CCSCS. Para aqueles que conhecem as diferenças ideológicas, históricas, culturais, metodológicas etc., existentes entre as Centrais Sindicais do Mercosul, não há dúvida sobre a importância de se ter conseguido conviver nesse exercício de participação conjunta. Isto não é fácil e, muitas vezes, a tentação é abandonar a Coordenadora e cada qual atuar por si mesmo. Triste papel o do sindicalismo, se nos apresentássemos divididos diante de empresários e governo, o que não significa diluir o debate das idéias, a luta legítima entre distintas visões. Porém, os conceitos de unidade, pluralismo e solidariedade, que alguns de nós elevam à categoria de princípios, ajudam-nos a não nos afastarmos do caminho inexorável da ação conjunta.

O segundo avanço refere-se aos espaços de participação, que não nos foram concedidos, mas, sim, conquistados pelo movimento sindical. Eles não existiriam e nem teriam sido criados, não fossem nossas propostas e lutas.

Em terceiro lugar, conseguimos incluir na agenda do Mercosul os temas sócio-laborais, que embora não estejam ainda de acordo com as nossas expectativas, são, hoje, obrigatoriamente debatidos no processo de integração.

Como um quarto avanço, enfatizo a criação de Secretarias e equipes de trabalho específicas sobre o Mercosul, em todas as Centrais Sindicais, o

que permitiu melhorar a capacidade de análise, desenvolvimento e elaboração, por parte do sindicalismo no Mercosul.

## 7.2 As deficiências

A primeira deficiência, e talvez a mais complexa, relaciona-se a qual tipo de integração, do ponto de vista dos trabalhadores, proporemos, de que modelo e qual forma? Já, no início, marcamos nossa oposição, não à integração, mas ao modelo e à forma que a estavam conduzindo. Com absoluta sinceridade, deve-se dizer que não formulamos um modelo alternativo, mas apenas algumas idéias gerais e, em alguns temas, propostas específicas; nada mais do que isto. A pergunta reside em saber se cabe ao movimento sindical elaborar essa alternativa, ou, em todo o caso, se ele pode fazê-lo sozinho.

Não fomos capazes de gerar uma política de alianças no Mercosul. Nosso discurso e nossa ação foram unicamente sindicais. Não conseguimos somar a voz e a presença de outras forças sociais, que, no mínimo, têm o mesmo interesse do sindicalismo, nesse processo.

Além disso, um modelo alternativo de integração, ou um Mercosul Diferente – como gostaríamos de chamá-lo – só seria possível com a participação de amplos setores da sociedade civil e do sistema político. Em nossa opinião, apenas uma correlação dessa magnitude poderia fazer frente ao atual modelo dominante.

Em terceiro lugar, faltaram ações tipicamente sindicais, daquelas que levam ao cotidiano uma estratégia sindical. Concebo a atividade sindical como uma interação permanente entre a cúpula e a base. Sem um equilíbrio correto, algo falhará, mais cedo ou mais tarde. Neste sentido, a estratégia sindical no Mercosul concentrou-se excessivamente na cúpula dirigente e muito pouco na base. Diferentemente dos governos e das organizações empresariais, nossa força reside na capacidade de convocar e mobilizar milhares de trabalhadores em busca de um objetivo.

Podemos ter toda a razão do mundo; entretanto, se não tivermos quem nos siga, pouco ou nada conseguiremos. Sem as idéias, a luta é improdutiva, porém, sem as pessoas, as idéias são estéreis.

Admito que o Mercosul não seja um tema fácil de ser coletivizado, mas, muitas vezes, utiliza-se isso como justificativa para não se assumir o compromisso da divulgação e formação a respeito do tema. Solucionar a enorme distância que separa os dirigentes da base sindical, no que se refere ao conhecimento do Mercosul, deve ser uma preocupação permanente, que possa se refletir nas prioridades políticas das Centrais Sindicais, nas medidas orgânicas e nos planos de formação político-sindical que

forem executados. Muitas destas medidas já estão sendo tomadas e devemos ser exigentes e, também, otimistas quanto à sua aplicação.

Nesta perspectiva, é necessário nos referirmos aos últimos “Primeiro de Maio” conjuntos, que foram realizados no Mercosul e, particularmente, ao dia 17 de dezembro de 1996, o primeiro Dia Internacional da Luta pelos Direitos dos Trabalhadores do Mercosul. Este foi um ponto de inflexão na história sindical do Cone Sul da América Latina e, assim como preocupou as classes dominantes do continente, devemos estar comprometidos com sua necessária continuidade. A comemoração conjunta do Dia Internacional das Mulheres e os movimentos de luta em diversas áreas de atividade do Mercosul constituem medidas complementares, nessa tarefa de trazer a estratégia sindical para a vida cotidiana e o trabalhador concreto.

Quero terminar de arrolar as deficiências com aquilo que julgo prioritário solucionar nesta etapa do Mercosul. Considero atraente a imagem que apresenta dois tipos de Mercosul: o Mercosul Formal e o Mercosul Real.

O Mercosul Formal é aquele que é sustentado pelas instituições, que funciona através de reuniões oficiais. É o Mercosul das atas, dos boletins, dos funcionários, ou de nós mesmos, participando nos âmbitos estabelecidos. Este Mercosul, certamente muito importante, conta com a participação das Centrais Sindicais e dos quadros da CCSCS.

No entanto, existe outro Mercosul, que é o Real, que não é registrado nas atas, não convoca reuniões públicas, nem é divulgado nos meios de comunicação. É o Mercosul das empresas, em que as decisões percorrem caminhos difíceis de decifrar e interesses complexos de reconhecer. Este Mercosul define, em grande medida, o que acontecerá conosco, trabalhadores: se uma empresa permanece nos quatro países ou decide concentrar-se em um único; se negociam com o sindicato de um país e, deste modo, obtêm melhores condições do que em outro; se pressionam os governos para esta ou aquela medida; enfim, um exercício de poder bem menos transparente, porém, nem por isto, menos influente.

Como atingir e como responder a esse Mercosul Real? Só existe uma maneira: através do sindicalismo, através dos sindicatos ou federações, por ramo de atividade. É imprescindível consolidar a articulação e coordenação nesse nível. Existem 14 setores que já coordenam, no Mercosul, sob o grande guarda-chuva que consiste a estratégia e ação da CCSCS. Esses setores compreendem as seguintes categorias: metalúrgicos, trabalhadores do setor elétrico, papel, químicos, bancários, gráficos, educação, comunicações, transporte em suas diversas modalidades, comércio, setor rural e agrícola, jornalismo, laticínios, têxteis, construção e madeiras etc. Sem dúvida, esse é um dos pontos principais para o possível êxito sindical, isto



é, a verdadeira força dos trabalhadores do Mercosul dependerá do correto entrosamento entre a ação institucional exercida pela CCSCS e a consolidação das experiências setoriais.

## 8 O QUE FAZER, COMO E COM QUEM?

O tema final de nossa exposição é o mais arriscado, mas o que nos desperta mais entusiasmo. Com mais dúvidas do que certezas, delinearemos algumas idéias. Começaremos expondo alguns pontos, que deverão ser desenvolvidos.

É necessário e possível implementar uma campanha sindical por um Mercosul Diferente. O termo "campanha" é utilizado para dar idéia de algo completo e geral, que não atenda apenas uma das partes.

- é preciso elaborar propostas;
- é preciso organizar as ações;
- é preciso gerar impactos;
- é preciso avaliar os resultados.

Tudo deve ser estabelecido como tendo um fim definido, a curto prazo e o mais eficaz possível, mesmo que isto implique sermos modestos quanto aos objetivos. Portanto, devem existir três linhas fundamentais, indo do geral ao particular: para fora do Mercosul; para o interior do Mercosul; para dentro do movimento sindical.

É necessário inserir nas propostas sindicais a primeira linha referida. Embora de difícil abordagem, seria insuficiente uma análise que se esgotasse nos assuntos do Mercosul. A interdependência mundial e o próprio fenômeno da globalização da economia exigem que se leve em conta o mundo que nos cerca. Não há melhor exemplo do que a recente crise das bolsas de valores nos países asiáticos. Isto não é apenas teoria, ou algo aparentemente tão distante, podendo se transformar, concretamente, em medidas recessivas no Brasil, que, ao final, afetarão (como sempre) os trabalhadores.

As relações do Mercosul com os demais países da América Latina e com a União Européia e, particularmente, a delicada situação com a perspectiva da ALCA, são parte substancial do futuro desse processo de integração e, embora admitindo sua complexidade, devemos ter a capacidade de incorporá-lo à análise sindical.

No que se refere à segunda linha mencionada, é imprescindível desencadear uma ofensiva que situe o movimento sindical como referência aos setores da sociedade que vêm com preocupação o processo de integração e não encontram formas de influir sobre ele. Os trabalhadores e outros setores populares devem fazer com que suas vozes, a respeito da

atual orientação do Mercosul, sejam ouvidas e, para isto, as Centrais Sindicais têm uma enorme responsabilidade. É necessário promover, a partir desses setores, uma plataforma de programas e reivindicações que os tire da inércia, fazendo-os superar a atitude defensiva, observada no decorrer da década de 1990.

A luta por um Mercosul mais democrático, de conteúdo social e que se desenvolva segundo a complementariedade produtiva de nossos países, pode constituir um primeiro ponto englobando um conjunto de reivindicações oportunas e viáveis:

- No aspecto social: a criação do Observatório do Mercado de Trabalho, de caráter tripartite, a aprovação de um Protocolo Sócio-Laboral do Mercosul e a aprovação do Acordo Multilateral de Seguridade Social.

- No aspecto econômico: a implementação de políticas setoriais (indústria, agricultura, energia, transporte, comunicações, finanças etc.), orientadas pelo objetivo da complementariedade produtiva, fortalecendo o perfil produtivo do mercado regional em relação ao resto do mundo, de modo a superar aquele, exclusivamente comercial, até hoje existente no Mercosul.

- A implementação de políticas eficientes de emprego, de caráter nacional e regional, que, a partir de uma estratégia de desenvolvimento sustentável, permitam enfrentar o drama do desemprego em pleno crescimento.

- Quanto ao avanço democrático, é imprescindível consolidar e aumentar o esquema institucional do Mercosul e, em particular, o papel do FCES e da Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), reivindicando também a criação de uma instituição jurídica, que trate das controvérsias internas do bloco, sem que desgastem politicamente o processo, como ocorre atualmente.

Quanto à terceira linha apontada, há muito a se fazer e não procede a justificativa de que o governo, os empresários ou o imperialismo nos cerceiam. Depende de nós e é de nossa responsabilidade. Sendo a CCSCS o principal instrumento para atuar no Mercosul, é imprescindível adotar os seguintes procedimentos:

a) Ampliar a CCSCS. É necessário que a ela se integrem todas as Centrais Sindicais representativas, que estejam dispostas a impulsionar uma estratégia comum. Neste sentido, o processo iniciado com a CNT-Paraguay e a Central de los Trabajadores Argentinos (CTA) constitui um passo muito importante, que requer imediata realização.

b) Consolidar a capacidade técnica de cada Central e da própria Coordenadora (Comissão Sindical e Secretária). Proporcionalmente ao aumento de nossa participação, aumenta a necessidade de sabermos o que está acontecendo, administrar as informações e preparar propostas. A hora dos discursos já terminou; se quisermos ser confiáveis e influentes,

temos que propor alternativas, sendo, para tanto, necessário saber o que está ocorrendo e como poderemos fazer algo diferente.

c) Estabelecer política de alianças. Nós, trabalhadores, devemos encontrar aliados em cada proposta a formular. Sozinhos, não teremos êxito em nossos países e, menos ainda, nesse novo espaço ampliado.

Essa política de alianças pode ser tanto de caráter genérico, junto com algumas organizações mais próximas ao nosso posicionamento de classe, como de caráter específico, inclusive com setores empresariais. Concretamente, o futuro da indústria em nossos países está ameaçado pela orientação neoliberal. Quantas propostas podemos formular junto aos empresários da indústria para impulsionar o desenvolvimento produtivo no Mercosul? A Coordenadora deve desempenhar este papel institucional e explorar contradições novas que hoje emergem no seio das classes dominantes.

Inclusive em relação ao sistema político, não se pode prescindir da interlocução, particularmente, com os parlamentos e, em geral, com a Comissão Parlamentar Conjunta, a fim de compor uma correlação de forças que permita alcançar os nossos objetivos no Mercosul.

d) Cabe aqui perguntarmos se não seria necessário começar a tomar medidas de caráter orgânico em relação à unidade sindical da região, as quais, de um lado, se expressem em nível geral (CCSCS) e, de outro, afinjam os sindicatos por categoria.

Seria uma demonstração de maturidade, coesão e força, que nos colocaria em uma categoria superior nessa luta desigual. Para prosseguir nessa linha, quero encerrar minha exposição com uma idéia que não é minha, mas de muitos, julgando oportuno analisar com mais atenção:

– se compartilhamos da importância da coordenação dos sindicatos por ramo de atividade, o que permite aproximar os trabalhadores ao Mercosul Real;

– se queremos evitar o “dumping social”, isto é, a utilização, por parte dos empresários, de condições precárias de trabalho, para aumentar a sua competitividade;

– se estamos convencidos de que a negociação coletiva é um dos principais instrumentos do sindicalismo, transferi-la à escala regional nos permitiria alcançar os dois pontos anteriores.

## A ação sindical no Mercosul

Valdir Vicente de Barros\*

### 1 INTRODUÇÃO

A Integração Político-Sindical em nível mundial e regional consolidou-se a partir do final da década de 20 até meados da década de 50, quando depois de várias transformações, estabeleceram-se as três grandes organizações sindicais mundiais: Confederação Internacional de Organizações Sindicais Livres (CIOSL) à qual estão afiliadas as três centrais sindicais mais representativas do Brasil – Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), Central Única dos Trabalhadores (CUT) e Força Sindical, Central Mundial dos Trabalhadores (CMT) e Federação Sindical Mundial (FSM), que são representadas regionalmente. As Américas do Norte, Central, do Sul e o Caribe são representadas pela Organização Regional Interamericana dos Trabalhadores (ORIT), pela Central Latino-Americana dos Trabalhadores (CLAT) e pelo Congresso Permanente da Unidade Sindical (CPUSTAL).

Em razão da representatividade dessas organizações e através delas, os trabalhadores são representados no Conselho de Administração da Organização Internacional do Trabalho (OIT), uma agência da Organização das Nações Unidas (ONU). A OIT é o único órgão da ONU que tem representação tripartite; seu Conselho de Administração é composto por 14 representantes dos trabalhadores, 14 representantes dos empregados e 28 representantes dos Governos, todas as representações com igual número de suplentes.

\* Secretário de Relações Internacionais da Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), Brasil; vice-presidente da Organização Regional Interamericana dos Trabalhadores (ORIT); secretário geral do Instituto Sindical Interamericano pela Igualdade Racial (INSPIR); e membro titular do Foro Consultivo Econômico-Social do Mercosul (FCES).

No processo de integração das diversas regiões do mundo, o movimento sindical também criou suas sub-regionais. Na Europa, onde o processo de integração é mais antigo, os sindicatos estão organizados através da Confederação Européia de Sindicatos (CES). No Cone Sul, pela Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), formada pelas centrais sindicais mais representativas dos países que o compõem: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai. A Argentina está representada pela Confederação Geral dos Trabalhadores da Argentina (CGT); o Brasil, pela Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), Central Única dos Trabalhadores (CUT) e Força Sindical; a Bolívia, pela Central Obreira Boliviana (COB); o Chile, pela Central Unitária dos Trabalhadores (CUT); o Paraguai, pela Central Unitária dos Trabalhadores (CUT) e o Uruguai, pelo Plenário Sindical dos Trabalhadores/Convenção Nacional dos Trabalhadores (PIT-CNT).

No interior dessa Coordenação, funciona uma comissão sindical criada em maio de 1992, composta por representantes das Centrais Sindicais, com o apoio de uma equipe técnica que cuida exclusivamente do Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul). A Coordenadora, representando as Centrais Sindicais, foi a maior responsável pela introdução dos temas sociais, no Tratado de Assunção, propondo a criação do Subgrupo 11, que trata de Relações de Trabalho, Emprego e Seguridade Social. A partir de dezembro de 1994, o Protocolo de Ouro Preto transformou o que seria um Mercado Comum em União Aduaneira e, mais uma vez, os trabalhadores, através da pressão dessa Coordenação, conseguiram propor a criação do Foro Consultivo Econômico-Social, cujo papel é representar a sociedade civil, no âmbito da União Aduaneira. Em sua composição estão os trabalhadores, os empregadores e outros segmentos, que o Foro convencionou chamar de "setores diversos".

Atualmente, o movimento sindical tem atuação destacada no processo integrado, seja no âmbito do Foro, ou no Subgrupo 10, que cuida dos problemas sociais e é composto por: Comissão Temática I – Relações de Trabalho; Comissão Temática II – Emprego, Migrações, Qualificação e Formação Profissional; e Comissão Temática III – Saúde e Segurança no Trabalho, Inspeção do Trabalho e Seguridade Social.

Além disso, o movimento está participando criticamente do processo de criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), reivindicando, no processo, um espaço para interferir na formulação de políticas que busquem não só os direitos dos trabalhadores, como também uma dimensão social, no comércio intercontinental. A ALCA é integrada pelos Estados Unidos, Canadá, México, Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai, Venezuela, Colômbia, Peru, Equador, Bolívia, Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicarágua, Trinidad e Tobago, Jamaica, Bahamas,

Barbados, Santa Lúcia, Guiana, Belize, Antígua, São Vicente, Granada, Dominicana, São Cristóvão, Chile, República Dominicana, Panamá, Haiti e Suriname, países das três Américas e Caribe, exceto Cuba.

## 2 ANÁLISE

Os Atores Sociais do Mercosul, notadamente os Sindicatos de Trabalhadores, organizados em Centrais Nacionais, resolveram coordenar suas ações com apoio da Confederação Internacional de Organizações Sindicais Livres – Organização Regional Interamericana dos Trabalhadores (CIOSL-ORIT).

Depois do primeiro encontro sindical do Cone Sul, em Buenos Aires, nos dias 21 e 22 de setembro de 1986, as Centrais Sindicais da Argentina (CGT), do Brasil (CGT e CUT), da Bolívia (COB), do Chile (CNT e CDT), do Paraguai (CUT) e do Uruguai (PIT/CNT), resolveram se organizar através de uma entidade que se convencionou chamar de Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul.

Essa Coordenadora teve como objetivos principais a solidariedade entre os trabalhadores, frente às ditaduras militares, especialmente às do Chile e Paraguai, e a luta contra o pagamento da dívida externa – tema sobre o qual se realizou, na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), a "Conferência Sindical Latino-americana e Caribenha contra a dívida externa". A Coordenadora também participou de vários atos de solidariedade aos trabalhadores da região, destacando-se uma marcha no Chile contra a rejeição dos dirigentes da Central Sindical local, marcha essa que contou com a participação da alta direção da CIOSL e da ORIT, da Central Sindical Norte-Americana – American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO) –, e de todas as centrais regionais.

Quando da assinatura do Tratado de Assunção, em março de 1991, a Coordenadora decidiu ocupar o espaço dos trabalhadores no processo, tendo em vista que o documento, em seu preâmbulo, afirmava que a integração constitui condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com **justiça social**:

"A República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, doravante denominados 'Estados Partes';

Considerando que a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais, através da integração, constitui condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social;

Entendendo que esse objetivo deve ser alcançado mediante o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, o melhoramento das interconexões físicas, a coordenação de políticas macroeconômicas e a complementação dos diferentes setores da economia, com base nos princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio;

Tendo em conta a evolução dos acontecimentos internacionais, em especial a consolidação de grandes espaços econômicos, e a importância de lograr uma adequada inserção internacional para seus países;

Expressando que este processo de integração constitui uma resposta adequada a tais acontecimentos;

Conscientes de que o presente Tratado deve ser considerado como um novo esforço tendente ao desenvolvimento progressivo da integração da América Latina, conforme o objetivo do Tratado de Montevideu de 1980;

Convencidos da necessidade de promover o desenvolvimento científico e tecnológico dos Estados Partes e de modernizar suas economias para ampliar a oferta e a qualidade dos bens e serviços disponíveis, a fim de melhorar as condições de vida de seus habitantes;

Reafirmando sua vontade política de deixar estabelecidas as bases para uma união cada vez mais estreita entre seus povos, com a finalidade de alcançar os objetivos supramencionados;

Acordam: (...)"

Essas preocupações, observam os trabalhadores, ficaram somente no preâmbulo, pois o conteúdo do Tratado cuida apenas dos aspectos comerciais e alfandegários, pois no capítulo I, artigo 1º, determina que o mercado deverá estar estabelecido em 31 de dezembro de 1994, e, no capítulo II, a Estrutura Orgânica. Os títulos seguintes tratavam da Vigência (III), da Adesão (IV), da Denúncia (V), das Disposições Gerais (VI), e este criava a Comissão Parlamentar Conjunta. Os anexos tratavam de: I. Programa de Liberação Comercial; II. Regime Geral de Origem; III. Solução de Controvérsia; IV. Cláusulas de Salvaguarda; e finalmente, o V. criava os Subgrupos de Trabalho, que eram, pela ordem:

- Subgrupo 1 – Assuntos comerciais
- Subgrupo 2 – Assuntos aduaneiros
- Subgrupo 3 – Normas técnicas
- Subgrupo 4 – Política fiscal e financeira
- Subgrupo 5 – Transporte terrestre
- Subgrupo 6 – Transporte marítimo
- Subgrupo 7 – Política industrial e tecnológica
- Subgrupo 8 – Política agrícola
- Subgrupo 9 – Política energética
- Subgrupo 10 – Coordenação de políticas macroeconômicas

Portanto, não houve espaço no Tratado para a discussão dos temas sociais. O setor privado da sociedade ficou sem espaço para opinar. Diante deste quadro, a Coordenadora tomou providências, no sentido de fazer incluir no âmbito do anexo V, o Subgrupo 11 – Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social, que ficou sendo o único espaço para o setor privado opinar. O debate no interior do Subgrupo 11 ocorreu através de oito comissões temáticas, que, segundo o cronograma de Las Leñas, cada uma destas comissões teria que cumprir as tarefas abaixo, obedecendo aos seguintes prazos:

Comissão 1 – Relações Individuais de Trabalho  
Análise comparativa dos sistemas de relações de trabalho entre os países do Mercosul – prazo dezembro de 1992;  
Custos trabalhistas e definições de metodologias – prazo dezembro de 1993;  
Identificação e metodologias – prazo março de 1993;  
Apresentação de propostas – prazo setembro de 1993;

Comissão 2 – Relações Coletivas de Trabalho  
Definição de metodologias – prazo dezembro de 1992;  
Identificação de assimetrias – prazo março de 1993;  
Apresentação de propostas – prazo setembro de 1993;  
Envio ao GMC para apreciação, dezembro de 1993;

Comissão 3 – Emprego  
Emprego e suas repercussões, setor por setor – prazo dezembro de 1993;  
Identificação de medidas necessárias para se conseguir a livre circulação de trabalhadores – prazo maio de 1994;  
Apresentação de propostas – prazo setembro de 1994;  
Envio ao GMC para apreciação – prazo dezembro de 1994;

Comissão 4 – Formação Profissional  
Recapitação trabalhista: diagnóstico – prazo dezembro de 1992;  
Apresentação de propostas – prazo julho de 1993;  
Envio ao GMC para apreciação – prazo dezembro de 1993;

Comissão 5 – Saúde e Segurança no Trabalho  
Análise comparativa das legislações – prazo maio de 1993;  
Identificação de assimetrias – prazo junho de 1993;  
Apresentação de propostas – prazo setembro de 1993;  
Envio ao GMC para apreciação – prazo maio de 1994;

**Comissão 6 – Seguridade Social**

Análise comparativa das legislações – prazo maio de 1993;  
 Identificar as assimetrias – prazo junho de 1993;  
 Apresentação de propostas – prazo setembro de 1993;  
 Envio ao GMC para apreciação – prazo maio de 1994;

**Comissão 7 – Setores Específicos**

Discutir os custos trabalhistas no setor de transportes terrestres;

**Comissão 8 – Princípios**

Relacionar as convenções ratificadas pelos Estados Partes – prazo setembro de 1992;  
 Envio ao GMC para sua consideração – prazo dezembro de 1992;  
 Carta de Direitos Fundamentais – prazo dezembro de 1993.

A ação sindical, no interior do Subgrupo 11, foi rica em elementos positivos, visto que as Centrais Sindicais desenvolveram uma ação capaz de lhe dar a credibilidade para conquistar um espaço institucional e passar a ser uma referência aos demais setores.

A ação articulada das Centrais, no âmbito do Subgrupo 11, ensejou a criação da Coordenadora da Comissão Sindical – Mercosul, que assumiu a responsabilidade de tratar com exclusividade do tema integração, e foi capaz de elevar em níveis ideais as discussões que culminaram na lista consensuada de 35 convenções da OIT, que tiveram recomendação do Grupo Mercado Comum (GMC) para que fossem adotadas pelos quatro países. Coroando este trabalho, tivemos a proposta da carta de direitos fundamentais, apresentada pelos trabalhadores, cujo preâmbulo transcrevemos:

“Os Estados Partes do Tratado de Assunção, dando cumprimento aos compromissos assumidos por ocasião da constituição do Mercado Comum do Sul;

Considerando que a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais através da integração constitui condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social (Tratado de Assunção; considerandos);

Que o conjunto de convenções e recomendações da Organização Internacional de Trabalho, que garante os direitos essenciais dos trabalhadores, constitui fonte inspiradora da presente Carta;

Que esta recolhe e incorpora ainda os princípios básicos das Declarações, Pactos e Protocolos que integram o patrimônio jurídico da humanidade, tais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1996), O Pacto

Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais (1948), A Carta da Organização dos Estados Americanos – OEA (1948), a Convenção Americana de Direitos Humanos (1969), o Protocolo Adicional, a Convenção Americana de Direitos Humanos sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1998);

Que a adesão comum dos Estados Partes aos princípios da democracia política e do Estado de Direito e do respeito irrestrito dos direitos civis e políticos do homem constitui base irrenunciável do projeto de integração;

Que reconhece que ‘a estreita relação existente entre a vigência dos direitos econômicos, sociais e culturais e dos direitos civis e políticos, bem como das diferentes categorias de direitos, constitui um todo indissolúvel que tem como base o reconhecimento da dignidade da pessoa humana, pelo qual exige tutela e promoção permanentes como objetivo de atingir sua plena vigência, jamais se justificando a violação de uns em nome da realização de outros’ (Protocolo de São Salvador);

Que a integração envolve aspectos e efeitos sociais ineludíveis, que implicam a necessidade de assumir a questão da ‘dimensão social’ da integração;

Que esta dimensão social da integração diz respeito à necessidade e conveniência de prever, analisar e buscar a solução dos diversos problemas que, neste âmbito, são postos pela integração, aqui incluída a prevenção de fatores que levem ao ‘dumping social’;

Que, neste contexto, um dos instrumentos de construção de um espaço social de mercado integrado é, precisamente, a aprovação de uma Carta de direitos sociais fundamentais, que afirme de forma solene os princípios ou direitos essenciais que devem ser reconhecidos por todos os Estados Partes, bem como o desenvolvimento desses princípios, sobretudo através da ratificação, aplicação e cumprimento das principais convenções da OIT, pelo conjunto dos países da região;

Que os direitos fundamentais são essencialmente progressivos, e portanto, as enumerações formuladas nas declarações ou atos de reconhecimento não devem considerar-se limitativas ou excludentes de outros;

OS ESTADOS PARTES RECONHECEM A TODOS OS TRABALHADORES E A TODAS AS PESSOAS DA REGIÃO DO MERCADO COMUM DO SUL, OS DIREITOS SOCIAIS A SEGUIR ENUNCIADOS, SEM PREJUÍZO DE OUTROS QUE A PRÁTICA NACIONAL OU INTERNACIONAL DOS PAÍSES MEMBROS TENHAM INSTAURADO OU VENHA A INSTAURAR, E DOS QUE SÃO INERENTES À PESSOA HUMANA OU DERIVEM DO PRINCÍPIO DE JUSTIÇA SOCIAL”.

Ao final do ano de 1994, as perspectivas para a instalação do Mercado Comum foram frustradas e, o Subgrupo 11, esvaziado. Diante desta nova realidade, mais uma vez os trabalhadores interferiram para que fossem retomadas as ações que visassem à participação efetiva dos trabalhadores, no processo de integração, manifestando suas posições através de mais uma Carta dirigida aos Presidentes dos quatro países:



"Excelentíssimos Senhores Presidentes,

As Centrais Sindicais dos países do Mercosul, integrantes da Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), com apoio da CIOSL/ORIT, vêm à presença de Vossas Excelências, para apresentar sua avaliação sobre os impactos sociais que poderão intensificar-se mais no próximo período, em decorrência dos acordos que se firmaram para a implementação da União Aduaneira do Mercosul.

Assim como fizemos na primeira fase do processo de integração e em outras importantes reuniões do Conselho Mercado Comum (CMC), queremos apresentar propostas que contribuam para que o Mercosul seja efetivamente um instrumento de desenvolvimento econômico e social e de fortalecimento da democracia em nosso continente".

A partir do Protocolo de Ouro Preto, firmado em dezembro de 1994, são os seguintes os subgrupos de trabalho:

- Subgrupo 1 – Comunicações
- Subgrupo 2 – Mineração
- Subgrupo 3 – Regulamentos Técnicos
- Subgrupo 4 – Assuntos Financeiros
- Subgrupo 5 – Transportes e Infra-Estrutura
- Subgrupo 6 – Meio Ambiente
- Subgrupo 7 – Indústria
- Subgrupo 8 – Agricultura
- Subgrupo 9 – Energia
- Subgrupo 10 – Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social
- Subgrupo 11 – Saúde

### 3 UM BALANÇO NECESSÁRIO AO FINALIZAR O PERÍODO DE TRANSIÇÃO

Para a América Latina, a década de 80 intensificou a internacionalização de nossas economias, trazendo como uma das principais consequências a reestruturação do modelo produtivo e a aplicação de medidas de "ajuste" liberal-conservadoras, sobre um cenário bastante recessivo. O empobrecimento de grandes parcelas da sociedade foi, sem dúvida, a marca do período, promovendo uma concentração de renda em níveis absolutamente inaceitáveis.

Hoje, existem na economia internacional forças históricas que impelem as economias, no sentido da formação de blocos regionais. A criação do Mercosul foi uma resposta a essa tendência. A estratégia de construção do mesmo esteve alicerçada na adoção de um cronograma inflexível, multissetorial e automático de redução tarifária, que priorizou a

liberalização comercial, sem assegurar um avanço paralelo em temas como a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, bem como na diminuição das grandes diferenças estruturais entre os quatro países. Essa política provocou o aprofundamento de desequilíbrios e tensões entre as nações e regiões e os acordos realizados exigirão que, nos próximos cinco anos, sejam feitos novos ajustes tarifários, sem a adoção de medidas que permitam maior equilíbrio, desconsiderando-se os setores e regiões que serão mais afetados.

Os principais objetivos previstos no Tratado de Assunção – criação de um mercado comum, harmonização de políticas e políticas macroeconômicas regionais – foram deixados de lado frente às dificuldades que surgiram na negociação das bases da União Aduaneira (Tarifa Externa Comum e Critério de Origem). As definições tomadas a partir da reunião de Buenos Aires, em agosto de 1998, reafirmaram a decisão de construção do mercado comum para daqui a dez anos, mas, para que isso efetivamente se cumpra, será necessária a renovação de seu compromisso político e o estabelecimento de medidas concretas para esse percurso.

A integração regional tem sido uma antiga aspiração das Centrais Sindicais e dos movimentos populares, para quem esse processo deve transcender os temas econômicos e comerciais. As metas que defendemos são a conformação de uma área econômica, social e cultural entre os países do Mercosul e, futuramente de toda a América Latina, que fortaleça suas negociações com outros blocos econômicos e promova sua inserção na economia internacional, a partir das realidades e necessidades locais.

O "Pacto para o desenvolvimento e a prosperidade, democracia, livre comércio e desenvolvimento sustentado nas Américas", aprovado pela Cúpula das Américas, em Miami, em 11 de dezembro de 1997, apesar de fazer referência a uma série de necessidades sociais de nossos países, não propõe medidas concretas que garantam, de fato, um "desenvolvimento sustentado".

Uma das principais decisões foi o compromisso de realização da liberalização comercial, em um prazo de no mínimo dez anos, ou seja, até 2005. Resta saber, em que medida este processo irá se compatibilizar com a continuidade do Mercosul e quais serão os efeitos deste acordo para a região.

Como já afirmamos anteriormente, o Mercosul poderá ser um passo na conformação de uma área econômica, social e cultural, na medida em que efetivamente se concretize o objetivo estabelecido no Tratado de Assunção, de "avançar no processo de desenvolvimento com justiça social".

#### 4 AS QUESTÕES SOCIAIS: UM DÉFICIT DO MERCOSUL

Em seu primeiro pronunciamento público, dirigido aos Ministros do Trabalho dos países do Mercosul, na cidade de Foz de Iguaçu, em dezembro de 1991, as Centrais Sindicais do Mercosul afirmaram:

"O compromisso sindical com a integração existe, com a condição de que ela seja real, no sentido de que se garanta uma proteção social, política e cultural e que a transformação da estrutura produtiva não se desenvolva em prejuízo dos trabalhadores e do conjunto dos setores populares.

Neste sentido, os compromissos democráticos de nossos governos exigem uma clara opção pela promoção de instrumentos de participação social de nossos povos".

Mas as decisões que seriam homologadas por tantas Excelências praticamente não contemplaram esses temas tão relevantes, como a questão social e trabalhista e a ampliação do conteúdo democrático do processo.

Os quatro países conformam um mercado de trabalho de quase 90 milhões de pessoas, que, em consequência das políticas de "ajuste" e da forte reestruturação produtiva, apresentam uma precarização crescente. Cerca de um terço dos empregos assalariados na região são irregulares e não regulamentados, havendo estimativas de que, no Paraguai, mais da metade da população ocupada esteja nessas condições.

Os integrantes do Mercosul apresentam taxas significativas de desemprego: cerca de 10% no Brasil, Uruguai e Paraguai e de 12%, na Argentina. Promove-se uma flexibilização de direitos, enquanto os salários vêm sistematicamente perdendo seu poder aquisitivo e a remuneração mínima não é suficiente para cobrir a cesta básica alimentar nesses países.

As Centrais Sindicais do Mercosul firmam sua posição de que a circulação de trabalhadores na região é bem anterior à criação do Mercosul e que a mesma, junto com a omissão do controle sobre o cumprimento das leis nacionais, tem originado um conjunto de problemas que exigem um tratamento urgente, pelo qual seu adiamento é inaceitável.

Os acordos tarifários e comerciais provocarão uma nova onda de reestruturação, que será agravada pela recusa de criação de mecanismos de apoio e financiamento, como o Fundo de Apoio à Reconversão e Requalificação Profissional, já proposto. Essa negativa, a nosso ver, reflete a opção de que o mercado defina o grau de especialização comercial e produtiva de cada país, elevando assim os custos desse processo.

Desta forma, a industrialização dependerá cada vez mais das estratégias das empresas transnacionais, para onde se transfere a competição

que antes se realizava entre os países, afetando também a regulação das relações sociais, que passam a ser usadas como um dos fatores de competitividade, através da prática do *dumping* social.

O Subgrupo 10 – Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social tem se caracterizado pela análise técnica e a elaboração de estudos comparativos. Esta instância, que as Centrais tanto valorizam, pode, apesar de suas limitações, avançar na elaboração de uma lista de convênios internacionais da OIT para serem ratificados pelos quatro países, assim como do acordo de um protocolo de seguridade social quadripartite. O tratamento da Carta de Direitos Fundamentais não vem podendo se desenvolver plenamente, apesar da existência de documentos e contribuições, como o apresentado por nossas Centrais.

#### 5 POR UM MERCOSUL COM DESENVOLVIMENTO SOCIAL E DEMOCRATA

##### 5.1 As propostas dos trabalhadores

O Mercosul iniciou uma nova etapa, em janeiro de 1995. As Centrais Sindicais, a partir da análise do período passado, formularam as seguintes propostas:

"1 – Atender os problemas trabalhistas e sociais. A discussão e a posterior adoção de uma Carta de Direitos Fundamentais pode e deve ser tomada, imediatamente a partir das propostas e dos debates já desenvolvidos no Subgrupo 11. De igual maneira, existe um conjunto de temas pendentes neste Subgrupo, que pode e deve continuar sendo tratado.

Mais, além da carta de Direitos Fundamentais, as Centrais Sindicais têm reivindicado a adoção de algumas medidas imediatas: o estabelecimento de um acordo regional com normas básicas de saúde e segurança no trabalho; a regulação de mecanismos que permitam negociações regionais (em nível de empresa e setor); comissões de empresas multinacionais e direito de organização e afiliação sindical; a realização de diagnósticos setoriais dos efeitos da integração sobre emprego e a qualificação profissional, propondo uma articulação desses temas com as definições de políticas de apoio à reconversão produtiva e o estabelecimento de canais permanentes de negociação dos acordos e políticas setoriais.

2 – Hierarquizar os problemas dos setores produtivos. Assim como a Comissão de Comércio, recém-criada, acompanha os temas comerciais, deve-se hierarquizar também o tratamento dos problemas agrícolas, industriais e de serviços. A modernização e tecnificação destes setores, no marco de uma crescente complementaridade regional, são

fundamentais para garantir o crescimento econômico, a manutenção dos postos de trabalho e a melhoria dos níveis de renda.

3 – Contemplar as necessidades das nações e regiões de menor desenvolvimento relativo. Como foi assinalado, muitos dos desequilíbrios do Mercosul têm sua origem na desigualdade do desenvolvimento econômico entre as regiões, e também entre as nações consideradas globalmente.

Um processo de integração deveria promover o desenvolvimento harmônico de todos os países-membros, o qual implicaria prestar uma especial atenção às regiões de menor desenvolvimento relativo. Neste sentido, consideramos imprescindível a constituição de um Fundo de Apoio à Reconversão e Requalificação Profissional.

4 – A nova institucionalidade do Mercosul. As novas instituições do Mercosul devem possibilitar o tratamento desses temas, assim como garantir uma maior democratização do processo. Neste sentido, propomos:

a) a constituição de um Foro Econômico e Social, com a participação de trabalhadores e empresários, aberto, no futuro, a outros setores organizados e representativos da sociedade, como instância de consulta obrigatória, com iniciativa e capacidade de proposta e acesso a uma informação rápida e oportuna das decisões dos órgãos do Mercosul;

b) entendemos que é fundamental a constituição, na estrutura executiva do Mercosul e com a mesma hierarquia da Comissão de Comércio, de outras duas comissões: a de 'Políticas Produtivas e Mercado de Trabalho' e a de 'Assuntos Sociais, Regionais e Meio Ambiente'. A primeira deverá ocupar-se dos temas vinculados à reconversão, promoção e complementaridade produtiva, dos temas trabalhistas relacionados a esses processos, assim como os desequilíbrios regionais. A segunda Comissão terá como objetivo o tratamento de temas como saúde, educação, cultura, família, direitos humanos e meio ambiente;

c) fortalecer a Comissão Parlamentar Conjunta. Muitas resoluções do Mercosul requerem ratificação parlamentar dos Estados-membros. É necessário reforçar os vínculos dos organismos do Mercosul com os Parlamentos nacionais, os quais, simultaneamente, permitiriam um maior envolvimento dos poderes legislativos no processo;

d) melhoria dos aspectos jurisdicionais. É imprescindível avançar na definição de instâncias jurisdicionais do Mercosul, como forma de ter instrumentos para a solução de possíveis controvérsias e obter a interpretação uniforme e o controle da legalidade das decisões adotadas.

Por isso, senhores Presidentes, neste momento em que se tomam decisões tão importantes para o nosso futuro, não podemos desconhecer que novos elementos se agregam e que esses definirão o futuro do processo de integração, não apenas no Cone Sul, mas em toda a América Latina.

Neste documento, apresentamos propostas para o Mercosul. As mesmas devem ser parte de um modelo de desenvolvimento nacional, que implique a adoção de políticas ativas de reconversão produtiva e atenda as necessidades da população.

A participação do conjunto da sociedade, nesse processo, é também uma forma de aprofundar e fortalecer a democracia.

Estas foram as principais decisões da Conferência Sindical Mercosul, realizada em São Paulo, em 27, 28 ou 29 de setembro de 1998 na qual, juntamente com companheiros de outras organizações sindicais do continente americano, reafirmamos nosso compromisso pela democracia e o desenvolvimento social".

Para finalizar, cabe lembrar que em 17 de dezembro de 1994, foi assinado o Protocolo adicional ao Tratado de Assunção, que passou a se chamar Protocolo de Ouro Preto<sup>1</sup>, com a seguinte estrutura institucional:

- I – O Conselho do Mercado Comum (CMC);
- II – O Grupo Mercado Comum (CGC);
- III – A Comissão de Comércio do Mercosul (CCM);
- IV – A Comissão Parlamentar Conjunta (CPC);
- V – O Foro Consultivo Econômico-Social (FCES);
- VI – A Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM).

Dessa forma, ficou ampliada a participação do setor Privado no processo, com a criação do Foro Consultivo Econômico-Social, que deu forma oficial à participação da sociedade. Tal Foro constituiu-se em nível regional, nos termos do Protocolo de Ouro Preto, mas os países decidiram também formar as Seções Nacionais. A primeira decisão foi selecionar as prioridades de trabalho, que são:

- comércio intra-regional e convergência dos regimes de equação;
- barreiras não-tarifárias e entraves burocráticos ao comércio intra-regional;
- código de defesa da concorrência;
- política comercial externa comum, incluindo: tarifa externa comum, convergência dos regimes de exceção, lista de exceção adicional para fins de abastecimento, código aduaneiro comum e regulamentação contra práticas desleais de comércio;
- Zonas Francas;
- mecanismo e controles de certificação de origem;
- sistemas alternativos de solução de controvérsias;
- código de defesa do consumidor;
- livre circulação de serviços;
- compras e contratações governamentais;

1. Ver destaques do Protocolo de Ouro Preto, no anexo.

- relações externas do Mercosul, com destaque para: ALCA, Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALADI), Organização Mundial do Comércio (OMC) e União Européia;
- políticas financeiras e creditícias destinadas à produção de bens e serviços;
- políticas estruturais e infra-estrutura (indústria, agricultura e serviços; transporte, comunicações e energia);
- alianças estratégicas;
- apoio às MIP e MES;
- normas técnicas;
- promoção de emprego;
- promoção de investimentos intra-regionais e de outros países;
- ciência e tecnologia;
- propriedade intelectual;
- aspectos sociais e trabalhistas do emprego e do desemprego;
- formação e certificação ocupacionais;
- normas nacionais e convênios internacionais do trabalho;
- relações trabalhistas;
- segurança e saúde no trabalho;
- migrações;
- seguridade social;
- educação e cultura;
- saúde;
- meio ambiente;
- Direitos Humanos;
- Carta de Direitos Fundamentais.

Consideramos de grande importância um seminário que o Foro realizou no final de 1996, na cidade do Rio de Janeiro, nos dias 28 e 29 de outubro, com apoio do Centro de Formação para a Integração Regional (CEFIR), sobre o tema "O Foro Consultivo Econômico-Social do Mercosul e as dimensões sociais da integração", que contou com a participação dos quatro coordenadores do GMC e também com a participação de representantes do Comitê Econômico e Social da União Européia, possibilitando aos atores do Foro do Mercosul conhecer o papel dos atores sociais na União Européia.

A representação no Foro Consultivo Econômico-Social/ Seção Brasileira é a seguinte: Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT); Confederação Nacional da Agricultura (CNA); Confederação Nacional do Comércio (CNC); Confederação Nacional da Indústria (CNI); Confederação Nacional do Transporte (CNT); Central Única dos Trabalhadores (CUT); Força Sindical; Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC).

## 5.2 As perspectivas

Na carta aos Presidentes dos países integrantes do Mercosul, entregue em Montevideu, no dia 28 de dezembro de 1992, os sindicatos já tinham feito as seguintes propostas:

a) "As Centrais Sindicais entendem como imprescindível a elaboração de políticas de desenvolvimento nacionais, que implementem no nível interno de cada país a especialização e modernização tecnológicas e permitam a complementação regional, base de conformação de uma área econômica Mercosul. A elaboração dessas políticas nacionais, que se expressam principalmente na formulação de políticas industrial e agrícola regionais, não significa reduzir o papel do setor privado. Ao contrário, na elaboração dessas estratégias devem participar trabalhadores e empresários, sendo de responsabilidade dos Governos a convocação da coordenação e a implementação das definições.

b) Os desequilíbrios nacionais, setoriais e regionais produzidos exigem a definição de sistemas e instrumentos de compensação dos mesmos, que permitam o desenvolvimento dos países, setores e regiões de menor desenvolvimento relativo.

c) Mesmo assim, é necessária a elaboração de Políticas Sociais, de Promoção de Emprego e Capacidade Profissional e Proteção aos setores de menores recursos e mais afetados.

d) Tratamento dos problemas dos trabalhadores sob a ótica da solidariedade e fortalecimento dos setores sociais, estabelecendo âmbitos de participação e negociação de soluções dos conflitos existentes. Isto exigirá uma revisão na própria forma de funcionamento e desenvolvimento dos trabalhos, no âmbito do Subgrupo 11 e também do regulamento do Grupo Mercado Comum, propiciando uma participação mais articulada entre os distintos espaços institucionais e as representações do setor privado".

Alguns aspectos foram alterados desde aquela data. Ocorre que no fundamental, por exemplo, nos investimentos, no entrosamento com o setor privado e em relação ao próprio funcionamento do Subgrupo 10, que substituiu o 11, não vimos evolução substancial. Nesse momento, em fins de 1998, nos deparamos com a ALCA, que se propõe a ser uma Área de Livre Comércio, envolvendo 34 países, e, até o momento, não há nenhuma referência ao **social**, sequer há um espaço para o trabalhador em nível estrutural. Ao nosso ver, isto é grave, porque além de atropelar o Mercosul, não deixa a menor dúvida de que será mais um golpe nas conquistas sociais dos trabalhadores.

**ANEXO****PROTOCOLO DE OURO PRETO**  
(destaques selecionados)**"Seção V**

Do Foro Consultivo Econômico-Social

**Artigo 28**

O Foro Consultivo Econômico-Social é o órgão de representação dos setores econômicos e sociais e será integrado por igual número de representantes de cada Estado Parte.

**Artigo 29**

O Foro Consultivo Econômico-Social terá função consultiva e manifestar-se-á mediante Recomendações ao Grupo Mercado Comum.

**Artigo 30**

O Foro Consultivo Econômico-Social submeterá seu Regimento Interno ao Grupo Mercado Comum, para homologação.  
Suas atribuições são as seguintes:

**Regimento Interno do Foro Consultivo Econômico-Social do Mercosul**

Artigo 2º – O FCES terá como principais atribuições:

I – Pronunciar-se no âmbito de sua competência emitindo Recomendações, seja por iniciativa própria ou por consultas que, acompanhando informação suficiente, realizem o GMC e também o Mercosul. Essas Recomendações podem referir-se tanto às questões internas do Mercosul, quanto à relação deste com outros países, organismos internacionais e outros processos de integração.

II – Cooperar ativamente para promover o progresso econômico e social do Mercosul, tendente à criação de um mercado comum e sua coesão econômica e social;

III – Acompanhar, analisar e avaliar o impacto social e econômico derivado das políticas destinadas ao processo de integração e as diversas fases de sua implementação, seja em nível setorial, nacional, regional ou internacional;

IV – Propor normas e políticas econômicas e sociais em matéria de integração;

V – Realizar investigações, estudos, seminários ou eventos de natureza similar sobre questões econômicas e sociais de relevância para o Mercosul;

VI – Estabelecer relações e realizar consultas com instituições nacionais ou internacionais, públicas ou privadas, quando for conveniente ou necessário para o cumprimento de seus objetivos;

VII – Contribuir para uma maior participação da sociedade no processo de integração regional, promovendo a real integração no Mercosul e difundindo sua dimensão econômica e social;

VIII – Tratar qualquer outra questão que tenha relação com o processo de integração".



Na última quadra do século XX, a globalização econômica, sob a primazia do mercado, fez-se acompanhar por desemprego elevado, exclusão e alargamento do abismo social. Construir sociedades mais justas e equânimes requer que estudiosos e trabalhadores desenvolvam cada vez mais alternativas e compromissos rumo a um horizonte mundial sob a hegemonia da distribuição da riqueza e dos frutos do progresso econômico e social no século XXI. Esse é o desafio que os artigos desse livro trazem à luz a partir da reflexão sobre os processos de integração regional na América, Europa e África.

***Emprego e Desenvolvimento Tecnológico: projeto de pesquisa e formação técnica DIEESE/CESIT***

vem atuando, desde 1997, na formação de um núcleo de pesquisadores – com o objetivo de ampliar a capacidade de análise da relação entre transformações produtivas, mercado de trabalho e políticas públicas –, e na difusão desse debate e conhecimento gerados para dirigentes sindicais, empresários, órgãos de governo, especialistas e interessados da sociedade em geral.

Os trabalhos realizaram-se considerando três linhas de pesquisa:

- Linha 1 – Emprego e desemprego nos anos 90, no Brasil e em países selecionados da Europa e Américas;
- Linha 2 – Sistemas de relações de trabalho e negociações coletivas;
- Linha 3 – Políticas de emprego e proteção ao desempregado.

Foram promovidos dois Seminários Internacionais (1997 e 1998), três Seminários Regionais (1997) e três *Workshops* das Linhas de Pesquisa (1998), 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 contam com o apoio financeiro do CNPq.