

Emprego e Desenvolvimento Tecnológico

BRASIL E CONTEXTO INTERNACIONAL

Emprego e Desenvolvimento Tecnológico: Brasil e contexto internacional é o primeiro livro do estudo "Emprego e Desenvolvimento Tecnológico: projeto de pesquisa e formação técnica DIEESE/CESIT", desenvolvido com o apoio financeiro do CNPq. A coletânea contempla uma Apresentação (pelo DIEESE) e treze artigos de autores da OIT (Suíça, Argentina e Chile); INES/ASU e PIT-CNT (Uruguai); A.C.T.I.V.I.T.É. Sarl, APST, Université de Provence, ISERES e IRES (França); CEPAL (Chile); CC.OO. e FORCEM (Espanha); UFRJ, UnB, Universidade Federal de Viçosa e CODEFAT (Brasil). Note-se que, apesar de sua importância na conjuntura do Brasil e do exterior, a relação **Emprego e Desenvolvimento Tecnológico** ainda é escassa na bibliografia disponível. Este livro, organizado pelo DIEESE, vem contribuir para preencher essa lacuna.



MINISTÉRIO DO
TRABALHO

Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional - SEFOR



CesiT



ORGANIZAÇÃO:



Emprego e Desenvolvimento Tecnológico

BRASIL E CONTEXTO INTERNACIONAL

Emprego e Desenvolvimento Tecnológico

BRASIL E CONTEXTO INTERNACIONAL

Emprego e Desenvolvimento Tecnológico: Brasil e contexto internacional é o primeiro livro do estudo "Emprego e Desenvolvimento Tecnológico: projeto de pesquisa e formação técnica DIEESE/CESIT", desenvolvido com o apoio financeiro do CNPq. Ao todo, estão programados quatro livros. Esta coletânea de artigos, organizada pelo DIEESE, foi elaborada a partir dos textos dos expositores internacionais e nacionais, apresentados durante os quatro Seminários Internacional e Regionais "Emprego e Desenvolvimento Tecnológico", realizados no período de 12 a 18 de novembro de 1997, nas cidades de São Paulo, Porto Alegre, Recife e Brasília. Nesses Seminários, a formação das mesas compreendeu a participação de convidados internacionais e nacionais - acadêmicos, sindicalistas, consultores e assessores - de diversas organizações do mundo do trabalho na França, Suíça, Espanha, México, Chile, Uruguai e Argentina, além de debatedores nacionais para as exposições.

Os principais objetivos daquele conjunto de Seminários eram:

- Apresentação e debate sobre o problema do desemprego e das experiências internacionais de políticas públicas e privadas que estão sendo implementadas para enfrentar esse fenômeno, assim como a atuação do movimento sindical frente a esses desafios.
- Reflexão sobre reestruturação produtiva, novas tecnologias e

EMPREGO E DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO: BRASIL E CONTEXTO INTERNACIONAL



DIEESE

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos

Direção Técnica Geral

Sérgio Eduardo Arbulu Mendonça - Diretor técnico; Antonio José Corrêa do Prado - Coordenador de produção técnica; Clemente Ganz Lúcio - Coordenador de educação e treinamento; Reginaldo Muniz Barreto - Coordenador de escritórios regionais; Wilson Aparecido Costa de Amorim - Coordenador de linhas setoriais

Direção Sindical Executiva

Mário Sérgio Castanheira - Presidente (SEE Bancários de São Paulo); João Carlos Gonçalves (Juruna) - Vice-presidente (STI Metalúrgicas de São Paulo); José Dilton Braga da Silva - Secretário-geral (STI Metalúrgicas de Guarulhos); José Caetano Lavorato Alves (Sindicato Nacional dos Aeronautas); Paulo de Tarso Gaeta Paixão (STI Energia Elétrica de Campinas); Adí dos Santos Lima (STI Metalúrgicas do ABC); Artur Bueno Camargo (FTI Alimentação do Estado de São Paulo)

Equipe Técnica Responsável

Antonio Prado, Ana Cristina Arantes Nasser, Ana Yara Paulino e Paulo Camillo Pinto de Gusmão

Equipe de Apoio

Agnaldo dos Santos, Adriana Marcia Marcolino, Aurea dos Santos, Claudia Regina Cândido, Eliana Aparecida Silva, Juliana d'Ávila, Ludwig E. Arguto Plata e Yara de Paula Mitsuishi

ESCRITÓRIO NACIONAL

Rua Ministro Godói, 310 - Prédio Paical - Telefone (011) 262-8666 - Fax (011) 872-3218 - 05015-000 São Paulo-SP
E-mail: dieesesp@ax.apc.org - Visite o DIEESE na Internet: <http://www.dieese.org.br>

ESCRITÓRIOS REGIONAIS

BAHIA

Rua Francisco Ferraro, 53 - Nazaré - CEP 40050-020
Salvador-BA - Telefone/Fax (071) 321-0336
E-mail: dieeseba@ax.apc.org

CEARÁ

Rua 24 de maio, 1.239 - Centro - CEP 60020-000
Fortaleza-CE - Telefone (085) 231-1371
Fax (085) 253-3962 - E-mail: dieesece@ax.apc.org

DISTRITO FEDERAL

SCRN 706/707 Bl. B Asa Norte - Entrada 12, s/ 301, 3º andar -
CEP 70740-773 - Brasília-DF - Telefone (061) 349-1343 - Fax
(061) 349-1660
E-mail: dieesedf@ax.apc.org

ESPÍRITO SANTO

Av. Champagnat, 1.073 - s/ 606 - Ed. Atlântico Sul - Centro -
CEP 29100-012 - Vila Velha-ES
Telefone/Fax (027) 229-1006
E-mail: dieesees@ax.apc.org

GOIÁS

Rua Seis, 310 - Ed. Drogasil - s/ 110 - Centro - CEP 74001-
970 - Goiânia-GO - Telefone/Fax (062) 223-6088 - E-mail:
dieeseego@ax.apc.org

MINAS GERAIS

Rua Curitiba, 1269 - 9º andar - CEP 30170-121
Belo Horizonte-MG - Telefone (031) 222-9395
Fax (031) 222-9787 - E-mail: dieesemg@ax.apc.org

PARÁ E AMAPÁ

Rua Tiradentes, 630 - CEP 66053-330
Belém-PA - Telefone (091) 224-1121 - Fax (091) 241-3093 -
E-mail: dieesepa@ax.apc.org

PARANÁ

Rua Cruz Machado, 66 - 6º andar - CEP 80410-170
Curitiba-PR - Telefone (041) 225-2279 - Fax (041) 232-559
E-mail: dieesep@ax.apc.org

PARAÍBA

Av. Capitão José Pessoa, 89 - Jaguaribe - CEP 58015-170 -
João Pessoa-PB - Telefone (083) 241-3674
Fax (083) 221-1139
E-mail: dieesepb@ax.apc.org

PERNAMBUCO

Av. Manuel Borba, 564 - Boa Vista - CEP 50070-000
Recife-PE - Telefone/Fax (081) 421-3233
E-mail: dieesepe@ax.apc.org

RIO DE JANEIRO

Rua das Marrecas, 43 - CEP 20031-120
Rio de Janeiro-RJ - Telefone (021) 220-9503
Fax (021) 220-5234 - E-mail: dieeserj@ax.apc.org

RIO GRANDE DO NORTE

Rua Apodi, 244 - CEP 59025-170
Natal-RN - Telefone/Fax (084) 211-2609
Fax (084) 222-2300 - E-mail: dieesern@ax.apc.org

RIO GRANDE DO SUL

Av. Júlio de Castilhos, 596 - 8º andar - CEP 90030-130
Porto Alegre-RS - Telefone (051) 225-8735/Fax (051) 225-
8422 - E-mail: dieesers@ax.apc.org

SANTA CATARINA

Av. Mauro Ramos, 1.624 - CEP 88020-302
Florianópolis-SC - Telefone/Fax (048) 228-1621
E-mail: dieesesc@ax.apc.org

SERGIPE

Av. Gonçalo Prado Rollemberg, 794 - CEP 49010-410
Aracaju-SE - Fone (079) 211-1868
Fax (079) 211-3742 - E-mail: dieesese@ax.apc.org

SEMINÁRIOS INTERNACIONAL E REGIONAIS
"EMPREGO E DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO"

**EMPREGO E DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO:
BRASIL E CONTEXTO INTERNACIONAL**



(ORGANIZADOR)

Jürgen Weller/Lucio Geller/Serge Le Roux/Guilhermo Sala Zabala/Jacques Duraffourg
Yolanda Ponce Sanz/Claudio L. Salm/Azuzete Fogaça/Jacques Freyssinet
Mario E. Ackerman/Delúbio Soares de Castro/Bernardo Gouthier Macedo
Silvana Arrarte Carriquiry/Sadi Dal Rosso/Guy Standing

SÃO PAULO
1998

APOIOS PARA PUBLICAÇÃO:

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
SEFOR/MTb – Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional/Ministério do Trabalho

Tiragem

3.500 exemplares

Capa

Marco Vogt

Projeto e produção gráfica

Papirus Assessoria Gráfica Ltda.
Fone: (011) 3872-9151

Impressão e acabamento

Gráfica Palas Athena

É permitida a reprodução, desde que citada a fonte.

Emprego e desenvolvimento tecnológico: Brasil e contexto internacional, ou, Seminários internacional e regionais emprego e desenvolvimento tecnológico (1998: São Paulo, SP etc.) / DIEESE organizador. – São Paulo, 1998.

240 p.

1. Emprego - Desemprego. 2. Desenvolvimento tecnológico. 3. Políticas públicas de emprego. 4. Educação e qualificação. 5. Reestruturação produtiva. 6. Sindicalismo. I. DIEESE. II. Seminários internacional e regionais emprego e desenvolvimento tecnológico (1998: São Paulo, SP etc.).

CDU 338.4:331.875

SIGLAS

- A.C.T.I.V.I.T.E. – Action sur les Conditions de Travail, Implication, Valorisation et Impact de leurs Transformations dans l'Entreprise (França)
ABC (ABCD) – Região da Grande São Paulo formada pelas cidades de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Diadema
ABET – Associação Brasileira de Estudos do Trabalho
ACDE – Asociación Cristiana de Empresarios (Uruguai)
ACOR – Programa de Assistência e Desenvolvimento Comunitário e Regional (Uruguai)
ANFC – Acuerdo Nacional de Formación Profesional (Espanha)
APST – Analyse Pluridisciplinaire des Situations de Travail (França)
ASU – Acción Sindical Uruguaya (Uruguai)
BB – Banco do Brasil
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CC.OO – Confederación Sindical de Comisiones Obreras (Espanha)
CEDEC – Centro de Estudos de Cultura Contemporânea
CEE – Centre d'Études de l'Emploi (França)
CEOE – Confederación Española de las Organizaciones Empresariales (Espanha)
CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe, da Organização das Nações Unidas
CEPYME – Confederación Española de la Pequeña y Media Empresa (Espanha)
CEREQ – Centre de Recherches sur les Qualifications (França)
CESIT – Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho
CGT – Confederação Geral dos Trabalhadores (Brasil)
CGT – Confédération Générale du Travail (França)
CIG – Cassa Integrazione Guadagni (Caixa Integração Proveito, Itália)
CLAT – Central Latinoamericana de Trabajadores
CNAM – Conservatoire National des Arts et Métiers (França)
CNC – Confederação Nacional do Comércio
CNF – Cadastro Nacional de Fornecedores

CNI	- Confederação Nacional da Indústria	PROGER	- Programa de Geração de Emprego e Renda
CNIS	- Conseil National de l'Information Statistique (França)	PRONAF	- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
CNPq	- Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	SEADE	- Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (São Paulo)
CODEFAT	- Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador	Sebrae	- Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
CUT	- Central Única dos Trabalhadores (Brasil)	SEFOR/MTb	- Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional, do MTb
DESS	- Diplôme D'Études Supérieures Spécialisées (França)	SINE	- Sistema Nacional de Emprego
DEST	- Diplômes d'Études Supérieures Techniques (França)	SP	- Estado de São Paulo
DIEESE	- Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos	SPE	- Sistema Público de Emprego
DINAE	- Dirección Nacional de Empleo (Uruguai)	UFRJ	- Universidade Federal do Rio de Janeiro
ESCOLATINA	- Programa de Estudos Econômicos Latino-Americanos/Universidade do Chile (Chile)	UGT	- Unión General de Trabajadores (Espanha)
F.A.	- Frente Amplio (Uruguai)	UNAM	- Universidad Autónoma de México (México)
FAT	- Fundo de Amparo ao Trabalhador	UnB	- Universidade de Brasília
FEE	- Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (Brasil)	UNBA	- Universidad Nacional de Buenos Aires (Argentina)
FEE	- Fundo Social de Emergência	UNCTAD	- Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento
FEF	- Fundo de Estabilização Fiscal	URSS	- União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
FORCEM	- Fundación para la Formación Continua (Espanha)	WEF	- World Economic Forum (EUA)
G7	- Grupo dos Sete Países Mais Desenvolvidos		
GAP/CODEFAT	- Grupo de Apoio Permanente ao Conselho Deliberativo do FAT (ver FAT)		
IBGE	- Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística		
ICT	- Inovações Científico-Tecnológicas		
IE -UFRJ	- Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro		
ILO	- International Labour Office (ver OIT)		
IMD	- International Institute of Management Development (EUA)		
INE	- Instituto Nacional de Estadística (Espanha)		
INE	- Instituto Nacional de Estadística (Uruguai)		
INEM	- Instituto Nacional de Empleo (Espanha)		
INES	- Instituto Nacional de Estudios Sociales (Uruguai)		
IRES	- Institut de Recherches Économiques et Sociales (França)		
ISERES	- Institut Syndical d'Études et des Recherches Économiques et Sociales		
ISO	- International Standard Organization		
MTb	- Ministério do Trabalho		
NAIRU	- Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment (ou Taxa Natural de Desemprego)		
OCDE	- Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico		
OECD	- Organization for Economic Cooperation and Development (ver OCDE)		
OIT	- Organização Internacional do Trabalho (ver ILO)		
ONGs	- Organizações Não-Governamentais		
PASEP	- Patrimônio do Servidor Público		
PCDA/DIEESE	- Programa de Capacitação de Dirigentes e Assessores Sindicais, do DIEESE		
PCDT	- Programa de Apoio à Competitividade e Difusão Tecnológica		
PEA	- População Economicamente Ativa		
PED	- Pesquisa Emprego e Desemprego, do DIEESE/SEADE		
PIB	- Produto Interno Bruto		
PIS	- Programa de Integração Social		
PIT-CNT	- Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores (Uruguai)		
PLANFOR	- Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador		
PME	- Pesquisa Mensal de Emprego, do IBGE (ver IBGE)		
PREALC	- Programa Regional del Empleo para America Latina y el Caribe, da OIT (ver OIT)		

SUMÁRIO

Apresentação 11

PARTE I

Debates contemporâneos sobre desemprego tecnológico e desemprego estrutural

Supressão e geração de empregos em uma época de mudanças estruturais Jürgen Weller	17
Mudança tecnológica e emprego Lucio Geller	53
Desemprego estrutural, desemprego tecnológico: categorias a revisar à luz da imaterialização da atividade econômica Serge Le Roux	79
Desemprego estrutural, desemprego tecnológico: análises e reflexões para o debate Guillermo Sala Zabala	93

PARTE II

Políticas tecnológicas, educação e emprego

Um robô, o trabalho e os queijos: algumas reflexões sobre o ponto de vista do trabalho Jacques Duraffourg	123
---	-----

A formação contínua na Espanha: os Acordos Nacionais de Formação Contínua Yolanda Ponce Sanz	145
Tecnologia, emprego e qualificação: lições do século XIX Claudio L. Salm e Azuete Fogaça	157

PARTE III

Mudança tecnológica e relações de trabalho: experiências sindicais

Mudanças tecnológicas e relações profissionais: experiências sindicais na Europa Ocidental Jacques Freyssinet	195
Brevíssima reflexão sobre a formação profissional na cultura dos recursos humanos Mario E. Ackerman	211

PARTE IV

Os desafios das políticas de enfrentamento ao desemprego

O FAT e o sistema público de emprego: a visão dos trabalhadores Delúbio Soares de Castro e Bernardo Gouthier Macedo	223
Os desafios das políticas de combate ao desemprego: algumas reflexões sobre experiências sociais Silvana Arrarte Carriquiry	237
A redução da jornada e o emprego Sadi Dal Rosso	261
Em busca da igualdade de segurança na era da globalização Guy Standing	283

APRESENTAÇÃO

Emprego e Desenvolvimento Tecnológico: Brasil e contexto internacional é o primeiro livro do estudo “Emprego e Desenvolvimento Tecnológico: projeto de pesquisa e formação técnica DIEESE/CESIT”, desenvolvido com o apoio financeiro do CNPq. Ao todo, estão programados quatro livros.

Esta coletânea de artigos, organizada pelo DIEESE, foi elaborada a partir dos textos dos expositores internacionais e nacionais, apresentados durante os quatro Seminários Internacional e Regionais “Emprego e Desenvolvimento Tecnológico”, realizados no período de 12 a 18 de novembro de 1997, nas cidades de São Paulo, Porto Alegre, Recife e Brasília. Nesses Seminários, a formação das mesas compreendeu a participação de convidados internacionais e nacionais – acadêmicos, sindicalistas, consultores e assessores – de diversas organizações do mundo do trabalho na França, Suíça, Espanha, México, Chile, Uruguai e Argentina, além de debatedores nacionais para as exposições.

O livro contempla uma Apresentação (pelo DIEESE) e treze artigos de autores da OIT (Suíça, Argentina e Chile); INES/ASU e PIT-CNT (Uruguai); A.C.T.I.V.I.T.É. Sarl, APST, Université de

Provence, ISERES e IRES (França); CEPAL (Chile); CC.OO. e FORCEM (Espanha); UFRJ, UnB, Universidade Federal de Viçosa e CODEFAT (Brasil). A coletânea encontra-se dividida em quatro partes:

1. Debates contemporâneos sobre desemprego tecnológico e desemprego estrutural
2. Políticas tecnológicas, educação e emprego
3. Mudança tecnológica e relações de trabalho: experiências sindicais
4. Os desafios das políticas de enfrentamento ao desemprego

Os principais objetivos daquele conjunto de Seminários eram:

- Apresentação e debate sobre o problema do desemprego e das experiências internacionais de políticas públicas e privadas que estão sendo implementadas para enfrentar esse fenômeno, assim como a atuação do movimento sindical frente a esses desafios.
- Reflexão sobre reestruturação produtiva, novas tecnologias e experiências sindicais internacionais.
- Difusão do debate sobre emprego e tecnologia em nível nacional, com a possibilidade de tratamento de questões regionais específicas, podendo resultar em mais um instrumento de estímulo a iniciativas de criação de fóruns regionais e/ou locais de emprego e desenvolvimento.

O Seminário Internacional "Emprego e Desenvolvimento Tecnológico" iniciou os debates em São Paulo, durante três dias, desdobrando-se depois em Seminários Regionais, por mais dois dias, realizados nas cidades de Porto Alegre, Recife e Brasília. No total, atingiu-se um público de quinhentas e cinquenta e uma pessoas devidamente inscritas (com direito a certificado), no curto período de cinco dias, contemplando quatro regiões do país

(Norte, Sudeste, Sul, Nordeste e Centro-Oeste). As apresentações combinaram reflexão acadêmica e inserção política, mostrando-se adequadas ao público esperado, e os debates abordaram assuntos polêmicos.

A distribuição de bolsas de curta duração do CNPq para técnicos do DIEESE e pesquisadores do CESIT considerou um dos principais objetivos do Projeto: a formação técnica. Garantiu a participação, em São Paulo, de todos os quinze supervisores regionais do DIEESE, além de muitos técnicos do Rio de Janeiro e de várias subseções; regionalmente, contemplou as equipes locais, incluindo as PEDs, atendendo, na medida do possível, a socialização máxima de inserção nos debates. Note-se que, em São Paulo, foi feita uma reunião preparatória com representantes das três principais centrais sindicais brasileiras – CUT, Força Sindical e CGT –, em que se expôs os objetivos do Seminário e se solicitou que cada uma dessas instâncias indicasse sete nomes de dirigentes sindicais, de sua livre escolha, para serem também implementadas bolsas de curta duração.

Ainda em São Paulo, no Seminário Internacional, houve a participação de sessenta alunos do PCDA/DIEESE (curso intensivo para capacitação de seus técnicos e dirigentes do movimento sindical), integrando-a no currículo do curso, e assegurando, assim, um público diversificado, vindo de várias partes do Brasil e muito interessado nas questões a serem debatidas. Sempre buscaremos conciliar as atividades do Projeto DIEESE/PCDT-CNPq às do PCDA, com o intuito de multiplicar a difusão de seus produtos para técnicos do DIEESE, dirigentes sindicais e público em geral.

Todos os textos em língua estrangeira – inglês, francês e espanhol – foram traduzidos para o português, contando com recursos do CNPq. Alguns pesquisadores do Projeto DIEESE/CNPq ocuparam-se com a organização da coletânea, inclusive com a revisão técnica dos textos e, particularmente, a revisão da tradução. Finalmente, contou-se com o apoio do SEFOR/MTb e

FAT para o custeio da composição e impressão da publicação do livro – **Emprego e Desenvolvimento Tecnológico: Brasil e contexto internacional** –, com tiragem de três mil e quinhentos exemplares.

Estimou-se que, com esse número para a primeira edição, a democratização e difusão das reflexões daqueles Seminários cobririam o extenso público sindical, acadêmico, técnico e governamental, uma vez que o material obtido também poderia ser imediatamente utilizado em cursos – de educação formal ou não. Note-se que, apesar de sua importância na conjuntura do Brasil e do exterior, a relação **Emprego e Desenvolvimento Tecnológico** ainda é escassa na bibliografia disponível. Esse livro vem preencher essa lacuna.

PARTE I

Debates contemporâneos sobre desemprego tecnológico e desemprego estrutural

Supressão e geração de empregos em uma época de mudanças estruturais*

Jürgen Weller**

1 INTRODUÇÃO

Durante a década de 1980, a América Latina passou por uma crise econômica, cujo impacto negativo sobre o emprego e os salários foi amplamente documentado. Em compensação, na década atual, quase todos os países da região registram não somente um maior controle dos equilíbrios macroeconômicos, como também taxas de crescimento mais elevadas. No entanto,

* Tradução por Maria Lúcia Salles Boudet, do texto *Destrucción y generación de empleo en un periodo de cambios estructurales*.

** Alemão, Cientista Político, com Mestrado pela Universidade Livre de Berlim, Alemanha. Foi Consultor do Programa Regional del Empleo para America Latina y el Caribe (PREALC) da OIT, Escritório para América Central e Panamá e Consultor da OIT, Sede Central e Escritório do México. Atualmente é Oficial de Asuntos Económicos da División de Desarrollo Económico da CEPAL, em Santiago do Chile.

os indicadores relativos ao trabalho, em geral, não mostram sinais de melhoria¹.

Na década de 1990, a política econômica dos países da região caracteriza-se por uma série de reformas estruturais. Mesmo que os períodos de aplicação dos programas correspondentes e suas características variem entre os países, o comum é uma maior abertura dos mercados e sua (des)regulamentação e, com isso, uma crescente incorporação aos processos de globalização, submetendo os atores econômicos e sociais a transformações econômicas, sociais e políticas de grande envergadura. Muitas receitas do passado perderam sua vigência. Em muitas áreas, reina uma insegurança quanto aos impactos sócio-econômicos desses processos e às opções políticas viáveis. Uma dessas áreas é a do emprego, que se vê ameaçado por mudanças estruturais que aceleram a supressão de postos de trabalho, e lançam dúvidas sobre a capacidade das economias nacionais de gerar novas ocupações de qualidade satisfatória, aumentando, com isso, os níveis de desemprego e de subemprego.

Na primeira parte deste trabalho, apresentamos um resumo das contribuições de alguns organismos internacionais, quanto aos fatores que geram um cenário difícil nos mercados de trabalho, no contexto da globalização, tanto nos países mais industrializados, como nos países do "Terceiro Mundo". Na segunda parte, serão debatidos alguns aspectos no sentido de avaliar as tendências de supressão e geração de empregos, em diferentes níveis de agregação, e serão apresentadas, a título de ilustração, algumas experiências latino-americanas, enfatizando-se o impacto sobre a demanda de trabalho.

1. Veja-se, por exemplo, CEPAL, 1996a, p. 87; CEPAL, 1997, p. 97; OIT, 1996.

2 O DEBATE INTERNACIONAL SOBRE OS PROBLEMAS E AS PERSPECTIVAS DA GERAÇÃO DE EMPREGOS

2.1 O debate sobre o desemprego nos países da OCDE²

Em economias cada vez mais abertas, o crescimento econômico depende, cada vez mais, da capacidade de competir nos mercados externos (caso dos exportadores) e internos (caso dos setores de produção que competem com as importações). Mesmo setores que tradicionalmente não enfrentavam uma concorrência direta, vêm-se cada vez mais obrigados a aumentar sua competitividade, ou porque os limites entre setores produtores de bens de consumo e de bens de produção são flexíveis e podem se alterar, sobretudo com a mudança tecnológica, ou porque, para fornecedores dos setores produtores de bens de consumo, aumentam as exigências de preços menores e de melhor qualidade, já que eles fazem parte de redes de empresas e de instituições³. Mesmo que,

- continuem existindo setores muito pouco atingidos pelos processos de globalização;
- o processo que pressiona para aumentos contínuos da competitividade incida mais precocemente sobre alguns setores do que em outros;
- exista uma diferença importante entre os países grandes e os pequenos, em relação ao peso da concorrência externa;
- os impactos da integração e da expansão dos mercados sejam cada vez mais fortes.

2. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico; o mesmo que Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). Nota da tradução.

3. Essas redes foram analisadas como um dos elementos-chave para a competitividade, e sua importância tende a crescer no contexto de mercados cada vez mais integrados e com tecnologias cada vez mais complexas. Veja-se, por exemplo, Esser et al., 1996.

Durante os últimos anos, uma série de organismos internacionais preocuparam-se com os sérios problemas de emprego, praticamente em todas as regiões do mundo. Assim, analisaram suas possíveis causas e, mais especificamente, de que modo eles foram afetados pelos processos de globalização dos diferentes mercados.

As contribuições dos organismos internacionais quanto às causas dos problemas relativos ao emprego e às políticas para combatê-las apontam convergências em algumas áreas e divergências em outras⁴.

Os diferentes organismos concordam que um maior crescimento constitui a condição necessária para elevar os níveis de emprego e combater as altas taxas de desemprego⁵.

Também estão todos de acordo em rejeitar algumas hipóteses bastante comuns, nos países mais industrializados, sobre as causas de seu desemprego, e mais especificamente de que:

- a liberalização do comércio internacional tenha destruído o emprego maciçamente, devido ao aumento das importações de produtos baratos;
- uma mudança tecnológica acelerada tenha levado a fortes aumentos da produtividade, em detrimento da criação de empregos (*jobless growth*);
- uma forte imigração tenha substituído a mão-de-obra local, pelo menos em alguns países.

Os principais argumentos dos referidos organismos para refutar essas hipóteses são os seguintes:

a) mesmo que em alguns setores não-competitivos a intensificação do comércio internacional suprima empregos, ela ao

4. Este capítulo baseia-se principalmente nos estudos: OECD, 1994; World Development Report, 1995; Trade and Development Report, 1995; World Employment 1995 e World Employment 1996/97. Para não complicar a leitura, não serão feitas citações detalhadas.

5. Neste contexto, realmente, há diferenças quanto às políticas que permitem alcançar um crescimento mais forte e sustentado.

mesmo tempo determina uma maior demanda por produtos dos setores competitivos, gerando assim novos postos de trabalho;

b) a partir de meados dos anos 70, a taxa de crescimento da produtividade do trabalho permaneceu abaixo dos níveis previstos. Mesmo que em alguns setores tenha havido mudanças tecnológicas substitutivas do fator trabalho, em nível agregado não houve um importante *trade-off* entre produtividade e emprego. Pelo contrário, durante esse período, o menor crescimento da produtividade criou postos de trabalho. Além disso, a longo prazo, o aumento da produtividade é condição básica para uma maior competitividade e um maior crescimento econômico e, conseqüentemente, uma maior geração de empregos. Empiricamente, essa relação é confirmada pelo crescimento simultâneo da produtividade e do emprego, nos países com maiores taxas de crescimento;

c) mesmo que uma forte imigração de pessoas com qualificação relativamente baixa possa pressionar a queda dos salários relativos do segmento correspondente e/ou possa contribuir para um maior desemprego neste segmento, em termos gerais, esse impacto é fraco e, em termos relativos, não significou um aumento durante a década de 1980. Além disso, frequentemente os imigrantes trabalham em setores pouco procurados pela força de trabalho local.

As principais divergências entre esses organismos referem-se ao funcionamento do próprio mercado de trabalho. Assim, por exemplo, a OCDE e o Banco Mundial argumentam que, paralelamente às causas conjunturais do desemprego, que podem ser combatidas através de políticas macroeconômicas adequadas, existem causas estruturais que limitam a flexibilidade do mercado de trabalho, impedindo seu funcionamento satisfatório. Com isso, obstaculiza-se a mobilidade dos trabalhadores de setores e regiões em contração para aqueles outros, onde existe uma maior demanda por mão-de-obra, dificultando, assim, a entrada no mercado dos que procuram o primeiro emprego. Especifica-

mente, esses organismos aludem ao fato de que a regulamentação favorece excessivamente a estabilidade no emprego, de que a flexibilidade salarial se reduz especialmente para os que procuram o primeiro emprego, e de que os custos não-salariais de mão-de-obra são excessivos, etc.

Como principal argumento empírico, costuma-se assinalar que a taxa de desemprego aberto é nitidamente menor nos Estados Unidos, cujo mercado de trabalho é mais flexível, do que nos países da União Européia. Não havendo distorções nesse mercado, a taxa de desemprego (NAIRU)⁶ tenderia para um índice que não acelerasse a inflação.

Por outro lado, a OIT⁷ e a UNCTAD – admitindo que possam existir regulamentações dos mercados de trabalho que afetam seu funcionamento de forma negativa e que teriam que ser analisadas em cada caso e, se necessário, corrigidas – ressaltam, em primeiro lugar, que os sistemas de regulamentação do mercado de trabalho existentes resultam de processos sócio-históricos e que, em diferentes países, diferentes sistemas geraram resultados positivos para o crescimento. Em segundo lugar, enfatizam que é importante distinguir entre os efeitos de curto e longo prazo das regulamentações. Em terceiro lugar, observam que todos os países mais ricos da OCDE (os do G7) apresentam o problema de insuficiência na geração de empregos produtivos, sendo somente a forma de enfrentá-lo o que os diferencia⁸: uma estratégia de benefícios sociais, nos países da Europa Continental (seguro-desemprego, subsídios sociais); uma estratégia de empobrecimento, nos Estados Unidos e no Reino Unido (salários reais decrescentes para as ocupações de baixa qualificação) e uma estratégia de proteção, no Japão (estabilidade do trabalho, prote-

6. De acordo com esse enfoque, a NAIRU, ou taxa natural de desemprego, é relativamente fixa, mesmo que ultimamente se enfatize a análise dos fatores que podem baixá-la; veja-se a esse respeito *The Journal of Economic Perspectives*, 1997.

7. Organização Internacional do Trabalho; o mesmo que International Labour Office (ILO). Nota da tradução.

8. Veja-se também a esse respeito Eatwell, 1995.

cionismo). Considerando o desemprego oculto, principalmente no que se refere à ocupação em atividades de baixa produtividade e de baixa remuneração, as taxas de desemprego desses países estariam em um patamar muito semelhante.

Desse modo, as recomendações da OIT e da UNCTAD convergem para um reforço do crescimento, o que exigiria uma ação globalmente acordada para evitar desequilíbrios. Mesmo que as regulamentações do trabalho em todos os países possam requerer certos ajustes, uma desregulamentação generalizada causaria mais danos (instabilidade, redução da demanda agregada, inequidade) do que benefícios.

Entre os diferentes organismos prevalece, mais uma vez, o consenso quanto à importância fundamental da educação e da capacitação. Tanto aqui, como na discussão sobre o crescimento, as diferenças baseiam-se nos instrumentos para obtenção de um sistema educativo eficiente e de alto nível.

Obviamente, as diferenças nos pontos de vista sobre as causas dos problemas relativos ao emprego e sobre as políticas a serem seguidas provêm de enfoques teóricos diferentes. Apesar deste não ser o lugar ideal para uma análise teórica, vale a pena perguntar: o que revela a evidência empírica sobre o desempenho das diferentes institucionalidades nos mercados de trabalho? Freeman (1993) analisou os estudos relativos a esta questão e constatou, entre outros pontos, que as instituições, criticadas como distorções, raras vezes impediram um ajuste do mercado de trabalho e que, em diferentes países, diferentes institucionalidades (desenvolvidas em processos sócio-políticos marcados pelas idiosincrasias de cada caso) funcionaram razoavelmente bem. Isto indica que as características do mercado de trabalho não incidem de maneira decisiva no desempenho de uma economia, no que se refere ao crescimento, ao emprego, etc.⁹

9. Também estudos das United Nations (1995) e da empresa de consultoria McKinsey (apud *World Employment 1995*, p. 158) chegaram à conclusão de que, para o desempenho do mercado de trabalho, o funcionamento dos outros mercados é sumamente importante.

Como se constatou antes, excetuando-se as diferenças quanto às causas dos problemas de emprego e às políticas a serem adotadas, os organismos internacionais concordam que a solução básica reside em um maior crescimento econômico. Contudo, em relação aos países da OCDE, principalmente aqueles com maiores rendas *per capita*, duvida-se que um maior crescimento capaz de solucionar os problemas do mercado de trabalho seja não só viável, como desejável.

As dúvidas quanto à viabilidade do crescimento decorrem da interpretação de uma mudança em suas bases. Segundo essa análise, até os anos 70, nos referidos países, o crescimento foi estimulado por um acordo (explícito ou tácito) entre os governos, os empresários e os trabalhadores, assegurando, simultaneamente, uma produtividade alta e crescente, através da participação dos trabalhadores por meio de salários crescentes (e, desse modo, uma demanda efetiva dinâmica), e ainda uma ampla integração sócio-econômica, garantindo a estabilidade sócio-política (Hirsch e Roth, 1986; Lipietz, 1987). Atualmente, entretanto, esse consenso perdeu sua força, pois, pouco a pouco, o Estado-Nação, enquanto palco do desenvolvimento econômico, foi sendo substituído por redes globais (Reich, 1993). Conseqüentemente, a força de trabalho dos países da OCDE sofre um novo processo de heterogeneização. Enquanto uma minoria, que dispõe do capital humano necessário, consegue se inserir nas redes globais, outros grupos não participam do crescimento econômico, ou só o fazem através do processo de **gotejamento**¹⁰. Em conseqüência, as remunerações do trabalho polarizam-se e uma parte importante da população sofre uma exclusão estrutural dos frutos do crescimento, dependendo das cada vez mais fracas **redes sociais** (Neyer, 1995). Ao mesmo tempo, os processos de globalização limitam o espaço para certas políticas públicas.

10. Um aspecto importante desse processo é o de que uma proporção crescente do PIB desses países é gerada por atividades terciárias com uma alta produtividade do trabalho, as quais, por sua vez, geram uma quantidade limitada de postos de trabalho (Menzel, 1995).

Por outro lado, o ceticismo quanto à conveniência da receita do crescimento baseia-se no argumento de que a sustentabilidade do desenvolvimento requer a contenção do crescimento, nesses países, já que um crescimento sem limites ameaça essa sustentabilidade, tanto pelo consumo maciço dos recursos naturais, como pelos diferentes efeitos da poluição.

Assim, partindo da idéia de que a solução para os problemas relativos ao emprego, nos países da OCDE, não pode se basear no incentivo ao crescimento econômico, discutem-se, a partir dessa perspectiva, questões, tais como: a reinterpretação do conceito de **trabalho**, a redução da jornada de trabalho e a redistribuição dos empregos remunerados¹¹.

Apesar dessa discussão ser muito importante para os países da OCDE – sendo desejável que avance, sobretudo fazendo referência às realidades da globalização –, não resta dúvida de que o mercado de trabalho dos países latino-americanos deve ser visto a partir de uma perspectiva de crescimento. Admite-se nas cúpulas globais que, ao contrário dos países da OCDE, os países do “Terceiro Mundo” requerem um alto crescimento econômico a mais longo prazo, ainda que seja também realmente importante aprofundar a discussão sobre as bases e as características desse crescimento, entre outras razões, porque muitos efeitos das tecnologias utilizadas mundialmente têm um alcance global (o efeito estufa, a destruição da camada de ozônio, a devastação dos recursos marinhos, etc.) e também porque, no futuro, as normas ambientais terão cada vez mais importância nos intercâmbios comerciais (por exemplo, a norma ISO 14.000)¹².

11. Um precursor da discussão sobre a economia dual, na qual todas as pessoas economicamente ativas pertencem a dois setores, é André Gorz. Lalive d'Épinay (1994) apresentou uma contribuição mais recente, mas a partir de outra perspectiva.

12. A International Standard Organization (ISO) estabelece a norma ISO 14.000 para o controle ambiental dos processos de produção e dos produtos.

2.2 A discussão internacional sobre as perspectivas de emprego no "Terceiro Mundo"

No que se refere aos efeitos da globalização sobre o emprego nos países do "Terceiro Mundo", e especificamente na América Latina, há também um consenso bastante amplo entre os organismos internacionais. Os documentos concordam que os processos da globalização geram custos e benefícios, e que estes últimos superam os primeiros, se os países adotarem as políticas adequadas.

Os benefícios surgiriam de um maior crescimento e, conseqüentemente, de uma maior geração de empregos, graças a maiores investimentos (em parte, estrangeiros) e às exportações, e também aos estímulos para obter uma produtividade crescente que, por sua vez, permitiria melhorias salariais. Os custos pagariam os setores não-competitivos e, especificamente, os agentes destes setores, que não têm mobilidade geográfica e/ou setorial para realocar-se. Esses agentes necessitariam de um apoio especial para poderem se ajustar às novas condições. Outro possível custo do trabalho – enfatizado pela OIT – consiste na pressão exercida por um capital com crescente mobilidade para rebaixar os padrões de trabalho, o que torna necessário um reforço da cooperação internacional. Em contraposição, rejeita-se a noção de desemprego tecnológico para os países do "Terceiro Mundo", ainda com maior rigor do que para os países mais industrializados, devido à baixa relevância da tecnologia de ponta, naqueles países.

Neste contexto, admite-se que a curto prazo as reformas estruturais podem aumentar o desemprego, já que seu impacto na supressão de empregos pode ser mais imediato do que o efeito dos novos incentivos econômicos para a criação de novos empregos. O Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (IADB, 1996) insistem na necessidade de reformar as regulamentações do mercado de trabalho para suprir a lacuna

entre a oferta e a procura, o mais rapidamente possível, aumentando a flexibilidade e a mobilidade desse mercado.

Como exemplo de aproveitamento dos benefícios, geralmente, citam-se alguns países do leste asiático, em que uma estratégia definindo as exportações industriais como o motor do crescimento gerou uma grande quantidade de empregos e contribuiu para realocar a força de trabalho da agricultura em atividades de maior produtividade, incentivando uma melhoria generalizada da produtividade, resultante em salários crescentes¹³. Apesar deste artigo não ser o lugar para discutir os principais elementos que contribuíram para o desempenho positivo desses países, não resta dúvida de que seu forte crescimento levou a uma melhoria das condições dos mercados de trabalho¹⁴.

Novamente, verifica-se uma divergência quanto à forma de organizar o mercado de trabalho, no sentido de tirar maior proveito das oportunidades criadas pela globalização. No caso da América Latina, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento defendem a necessidade de eliminar as distorções existentes nesse mercado, sobretudo a intervenção estatal na determinação dos salários, o alto custo das demissões – que reduz a flexibilidade das empresas –, os elevados custos não-salariais do trabalho e os conflitos nas relações entre operários e patrões (World Development Report, 1995, p. 19). Em contraposição, afirmam que uma flexibilização ótima dos mercados de trabalho não consiste em flexibilização máxima, pois esta obstaculiza, por exemplo, os investimentos para capacitação de mão-de-obra (Amadeo e Camargo, 1993). Nessa mesma linha, a OIT reafirma a necessidade de reformar os instrumentos de regulação do mercado de trabalho, que correspondem a um modelo de cresci-

13. Além dos documentos citados na nota 3, ver Fields, 1994, e Turnham, 1993.

14. Aqui também não é o lugar para discutir as posições que prevêm, como resultado dos processos de globalização, a ocorrência de uma nova diferenciação, na qual abrem-se poucas possibilidades de uma incorporação produtiva às novas dinâmicas econômicas, para os países que não têm nem poder de compra para servirem de mercado, nem matérias-primas importantes e que, além disso, perderam importância política, desde a Guerra Fria.

mento obsoleto, preconizando não uma meta de flexibilização máxima e liberalização total dos mercados de trabalho, mas sim, uma regulamentação mais eficiente (World Employment 1995, p. 83-87). Neste sentido, ressalta-se que as recentes reformas trabalhistas na América Latina não obedeceram a um padrão de flexibilização generalizada (OIT, 1994).

Estudos empíricos sobre os países do “Terceiro Mundo” efetivamente confirmam que não existe uma relação estreita entre as características da institucionalidade do mercado de trabalho e o desempenho econômico. Além disso, diferentes sistemas de regulação podem ser eficientes, desde que suficientemente flexíveis e ajustados às condições de cada país (Horton, Kanbur e Mazumdar, eds., 1994; Banuri e Amadeo, 1992)¹⁵.

Em resumo, os organismos citados debatem as análises sobre o aumento de diferentes tipos de desemprego:

- rejeitam a noção de um aumento do desemprego tecnológico. Embora possa haver casos espetaculares de substituição de mão-de-obra por capital e tecnologia, estas tendências sempre existiram e os números indicam que não aumentaram;
- rejeitam a noção de um aumento do desemprego estrutural, causado por razões demográficas (imigração), devido ao seu impacto limitado, tanto quantitativamente, como no que se refere aos setores ocupados pelos imigrantes;
- reconhecem o perigo de desemprego estrutural, como conseqüência das reformas econômicas recentes, porém insistem que ele será de curto prazo, caso sejam aplicadas as políticas adequadas. Neste contexto, algumas instituições (Banco Mundial, BID) apontam a importância de uma desregulamentação dos mercados de trabalho;

15. Especificamente, Fields (1994) demonstra que a “repressão do trabalho”, exercida exitosamente em alguns países asiáticos em dado momento, não foi desejável nem necessária para tal êxito.

- enfatizam a relevância do baixo crescimento econômico, enquanto fator que dificulta a geração de empregos, e para o qual concorrem causas conjunturais e estruturais.

Em geral – e sem avaliar detidamente as divergências mencionadas – essas análises globais relativizam e/ou corrigem alguns preconceitos e simplificações sobre as transformações no mundo do trabalho. Contudo, sua principal insuficiência consiste em equiparar o surgimento de postos de trabalho à geração de empregos produtivos, sobretudo em relação aos países do “Terceiro Mundo”. Assim, superestimam a capacidade de geração de empregos desses países, onde – devido à ausência de mecanismos eficientes de proteção contra o desemprego – o crescimento do emprego está estreitamente vinculado ao crescimento demográfico, razão pela qual aí geralmente não se verifica uma variação muito alta do crescimento do emprego, a longo prazo. Se, com base nessa correlação entre crescimento do emprego e crescimento do produto, calculássemos a elasticidade do emprego em relação ao produto, chegaríamos à conclusão de que, durante os últimos vinte anos, alguns países asiáticos (com altas taxas de crescimento econômico) tiveram uma fraca capacidade de geração de empregos, enquanto alguns países latino-americanos (com baixas taxas de crescimento econômico) registraram uma elevada capacidade de geração de empregos¹⁶.

Porém, encontramos na América Latina uma estrutura produtiva e de trabalho heterogêneas. A fraca geração de empregos produtivos é “compensada”, em parte, pelas micro e pequenas empresas e pelo trabalho autônomo. Portanto, se em períodos de importantes mudanças estruturais, intensifica-se a supressão de postos de trabalho, somente uma parte desse processo traduz-se em maior desemprego tecnológico e/ou estrutural, enquanto outra parte redundará em uma recomposição do emprego em favor de postos de trabalho de baixa qualidade.

16. Veja-se, a esse respeito, World Employment 1996/97, p. 20, tabela 2.3b.

Se o desemprego é apenas uma das expressões (aliás, muito grave) dos processos de supressão e geração de empregos, nessa região, a análise deveria concentrar-se nesses processos, não só no que se refere aos seus aspectos quantitativos, como também qualitativos (o subemprego em suas diferentes expressões)¹⁷. Portanto, no capítulo seguinte, analisaremos a geração de empregos, em seus aspectos quantitativos e qualitativos, a partir de uma perspectiva de crescimento econômico e de evolução da produtividade do trabalho.

3 CRESCIMENTO, PRODUTIVIDADE E EMPREGO

3.1 Aspectos conceituais

Neste estudo, concentramo-nos na produtividade, enquanto elemento central para a competitividade entre empresas e setores, na medida em que sua evolução tem um impacto mais direto sobre a supressão e a geração de empregos. Com efeito, sabe-se que a competitividade frente aos competidores externos não depende apenas da produtividade. Os outros fatores são: a organização dos mercados, que pode restringir o acesso a produtos importados (barreiras tarifárias e não-tarifárias), e as próprias características do produto ou serviço, que podem favorecer os produtores locais, por suas vantagens de preço (por exemplo, a proximidade com o cliente). Obviamente, há ainda a estratégia

17. O que não impede que se avance na discussão sobre a medição adequada do desemprego. Por exemplo, no Panamá, em agosto de 1996, a taxa de desemprego alcançava 16,4%, dos quais 9,1% correspondiam ao desemprego segundo a definição "tradicional" – uma semana de referência para a busca de emprego –, e 7,3% ao desemprego com outras características – um período de referência mais longo, pessoas esperando o resultado de suas buscas e pessoas considerando impossível encontrar trabalho (Dirección de Estadística y Censos, República de Panamá, 1996).

de aumentar a competitividade reduzindo custos, sobretudo salários, sem se ater aos aumentos da produtividade¹⁸. No nível macroeconômico, o fator mais importante reside na transformação dos preços nacionais em internacionais (e vice-versa), o que passa pelas modalidades de câmbio das moedas, influenciadas, por sua vez, por muitos fatores, entre eles a política macroeconômica¹⁹. Contudo, no nível microeconômico, em que se opta pela produção de um determinado produto e pelo uso de uma determinada tecnologia, os custos e a produtividade são os componentes nos quais as empresas podem influir mais.

Como se sabe, existe toda uma discussão sobre os processos que influem para um aumento da produtividade, especificamente a produtividade dos fatores "clássicos" (sobretudo, o capital, através da melhoria do maquinário, e o trabalho, através da melhoria da educação e capacitação), o impacto da mudança tecnológica e a interrelação entre esses fatores. Contudo, no contexto que aqui nos interessa, a perspectiva adequada é a que focaliza a produtividade do trabalho, pois permite inferir os efeitos de um aumento da produtividade sobre o emprego e os salários.

É preciso sublinhar que aqui interpreta-se geração de empregos não como o resultado de um equilíbrio entre a oferta e a demanda no mercado de trabalho, mas como o resultado de um processo de acumulação, cujas características e dinâmica são determinadas pelas decisões dos atores que as tomam, baseando-se principalmente na situação e nas tendências de outros mercados e em suas expectativas correspondentes²⁰. Neste sentido, fala-se aqui de emprego **produtivo**, o que pressupõe que a gera-

18. No caso do Chile, por exemplo, observou-se que a abertura, em uma primeira fase, não levou a aumentos significativos da produtividade. A competitividade baseou-se em salários baixos, que, ao contrário, constituíram um obstáculo à melhoria da produtividade (Agacino, Rivas e Roman, 1992).

19. Vejam-se, por exemplo, as análises sobre o impacto das variações das modalidades de câmbio real de vários países latino-americanos sobre a competitividade da indústria manufatureira, em Amadeo et al., 1997.

20. Além disso, é preciso considerar que suas expectativas são influenciadas pelo problema de uma informação parcial. Veja-se Ramos, 1993, para uma interpretação das questões trabalhistas, como consequência das falhas de outros mercados.

ção de empregos surge de um processo de acumulação e é determinada principalmente pela demanda, em contraste com o emprego de sobrevivência, determinado principalmente pela oferta, gerando-se ou autogerando-se empregos para garantir a reprodução familiar²¹.

A pressão para aumentar a produtividade incentiva a mudança tecnológica, que, necessariamente, determina um impacto sobre a demanda de trabalho. A esse respeito, Tarabusi (1997) identificou três perspectivas de análise:

- a perspectiva **compensatória**, segundo a qual, em mercados sem distorções, os ganhos de eficiência gerados pela mudança tecnológica traduzem-se em uma maior demanda por bens de consumo (devido ao seu barateamento) e de capital (de modo a introduzir a mudança tecnológica) – o que, adicionalmente ao efeito da redução dos custos salariais unitários, incide em uma maior demanda de trabalho. Assim, as perdas de empregos causadas pela mudança tecnológica são automaticamente compensadas através do funcionamento dos mercados;
- na perspectiva **determinista**, competem duas versões que, em contraste com a anterior, analisam o impacto da mudança tecnológica sobre a qualidade do emprego. A primeira interpreta a mudança tecnológica como sendo caracterizada pelo interesse do capital e dos administradores de empresas em controlar o processo de trabalho de um modo cada vez mais completo, o que incide em uma tendência à desqualificação dos trabalhadores. A outra versão, em contrapartida, ressalta que as novas tecnologias requerem melhores qualificações e exigem relações de trabalho mais participativas;

21. Como acontece sempre, no caso de uma tipologia bipolar, há, na realidade, tipos intermediários que apresentam características dos dois extremos, como por exemplo, a microempresa que contrata assalariados.

- a perspectiva **contextual** enfatiza que os efeitos, tanto na quantidade, como na qualidade do trabalho demandado, dependem do contexto institucional e organizacional. Os impactos da mudança tecnológica são diversificados e dependem de processos sociais e políticos em diferentes níveis, além do contexto macroeconômico.

Esta última perspectiva ainda propõe interpretar o volume e a qualidade do emprego gerado, a partir do crescimento e do desempenho da produtividade do trabalho. No esquema, a seguir, representou-se em negrito o impacto dessas mudanças no volume do emprego, enquanto as tendências do impacto na qualidade do emprego estão apresentadas em itálico:

ESQUEMA 1

Geração de empregos produtivos e mudanças na sua qualidade, de acordo com os níveis de crescimento do produto e da produtividade do trabalho

		CRESCIMENTO DO PRODUTO	
		BAIXO	ALTO
CRESCIMENTO DA PRODUTIVIDADE	ALTO	B) Eliminação <i>Melhoria da qualidade</i>	A) Fraca geração <i>Melhoria da qualidade</i>
	BAIXO	C) Fraca geração <i>Piora da qualidade</i>	D) Forte geração <i>Piora da qualidade</i>

No Esquema 1, mostra-se que o crescimento e as mudanças na produtividade, resultantes de mudanças tecnológicas e organizacionais, tendem a ter os seguintes efeitos sobre o emprego:

- um alto (ou baixo) crescimento da produtividade do trabalho limita (ou “estimula”) a geração de empregos, em termos de postos de trabalho (quantidade), porém incide positivamente (ou negativamente) em sua qualidade;
- um alto (ou baixo) crescimento do produto incide positivamente (ou negativamente) na geração de empregos.

Enquanto a relação entre crescimento econômico, produtividade do trabalho e geração de empregos é bastante óbvia, a evolução da qualidade do emprego merece uma discussão mais detalhada.

Em primeiro lugar, é preciso enfatizar que um aumento da produtividade do trabalho constitui uma condição necessária, mas não suficiente, para um aumento da qualidade do emprego²². Segundo a mencionada perspectiva **contextual**, esse vínculo passa pela institucionalidade do trabalho, em diferentes níveis, consoante as relações sociais e políticas.

Em segundo lugar, existem alguns aspectos da qualidade do emprego que estão mais diretamente vinculados ao desempenho da produtividade, do que outros. Quando o vínculo é mais direto, a institucionalidade relevante do trabalho situa-se na empresa ou no setor. Neste contexto, pode-se mencionar a composição do emprego, segundo os níveis de qualificação dos postos (os setores com maior produtividade média caracterizam-se por uma maior participação em ocupações qualificadas) e dos salários relativos (nos setores de maior produtividade, os salários médios são mais altos). A forma e a condição sob as quais os aumentos de produtividade se distribuem – determinando, assim, também o aumento dos salários – vai depender do funcionamento do mercado de trabalho, incluindo aspectos institucionais²³.

Em terceiro lugar, há os aspectos da qualidade do emprego, como a estabilidade do trabalho e a previdência social, que dependem em alto grau de aspectos da institucionalidade do trabalho, os quais, em grande parte, definem-se em níveis superio-

22. Inclusive pode acontecer que um aumento da produtividade resulte em uma piora da qualidade do emprego, por exemplo, no caso de mudanças organizacionais que aumentem a intensidade do trabalho sem uma compensação correspondente.

23. Esse vínculo e a importância do contexto podem ser ilustrados de muitas formas. Por exemplo, em âmbito global existe uma correlação forte entre os níveis da produtividade do trabalho e os salários nos diferentes países. Por outro lado, nos Estados Unidos, enquanto a indústria manufatureira conseguiu importantes aumentos de produtividade nos últimos quinze anos, os salários reais ficaram estacionados.

res (pela via legal), se bem que, em sua aplicação, novamente recuperem importância os níveis setoriais e de empresa.

Portanto, no presente estudo interessa o **potencial** de um aumento da produtividade do trabalho para melhorar a qualidade do emprego, sem que nos esqueçamos que são os aspectos institucionais que decidem, em grande parte, sobre a vigência desse vínculo.

Se aplicarmos o Esquema 1 às empresas ou aos ramos de atividade entre empresas/ramos que tiveram um aumento de produtividade, podemos distinguir, de forma esquemática: de um lado, empresas/ramos “defensivos”, nos quais a maior produtividade advém, principalmente, de cortes de pessoal, sem que se obtenha um crescimento importante (quadrante B, no esquema) e, de outro, empresas/ramos “ofensivos”, nos quais a maior produtividade baseia-se, em grande parte, em mudanças tecnológicas que aumentam a competitividade (quadrante A). Entre empresas/ramos com baixo crescimento ou mesmo uma queda do crescimento da produtividade do trabalho, aquelas/es que tiveram um crescimento alto, aproveitam as condições favoráveis do mercado para expandir-se, com base em uma maior incorporação de força de trabalho e sem transformações tecnológicas que aumentem a produtividade (quadrante D); enquanto, no outro extremo, há empresas/ramos com condições de mercado desfavoráveis que, além disso, não obtêm uma melhoria de sua situação competitiva, por meio de mudanças tecnológicas ou organizacionais (quadrante C).

Em termos da geração de postos de trabalho, a situação mais favorável ocorre onde coincidem um alto crescimento do produto e uma queda da produtividade (quadrante D). No entanto, neste caso, a qualidade do emprego piora. Considerando a necessidade de um aumento da produtividade para a competitividade (atual e futura) e para o crescimento da economia, a situação mais favorável ocorre onde coincidem altas taxas de crescimento, tanto da produtividade, como do produto (qua-

drante A). Portanto, a geração de empregos é positiva, apesar de limitada quantitativamente, e apresenta uma melhoria da qualidade. No outro extremo, um baixo crescimento do produto e um baixo (ou negativo) crescimento da produtividade do trabalho acarretam uma fraca geração de empregos, de pior qualidade (quadrante C).

Tarabusi (1997) diferencia a mudança tecnológica e seu impacto na demanda de trabalho, de acordo com o nível de agregação na estrutura econômica afetada por ela:

- na empresa, a mudança tecnológica é progressiva, porém gera desemprego a curto prazo;
- uma mudança tecnológica que afeta um setor inteiro é profunda e gera desemprego a médio prazo;
- uma mudança de paradigma técnico-econômico afeta a economia em seu conjunto e gera desemprego a longo prazo.

Não há dúvida de que vivemos, atualmente, uma mudança de paradigma técnico-econômico, sobretudo devido à aplicação, cada vez mais generalizada, da microeletrônica. Essa mudança afeta as economias como um todo, mas seu impacto é heterogêneo e tem que ser visto sob a perspectiva **contextual**. Vejamos alguns aspectos da supressão e da geração de empregos nos três seguintes níveis: empresas, setores/ramos de atividade e economias em seu conjunto, enfatizando especialmente o impacto do crescimento e da produtividade do trabalho.

3.2 Crescimento, produtividade e emprego, no nível das empresas

No nível das empresas, geralmente existe um processo muito dinâmico de supressão e geração de empregos, que se oculta sob mudanças menores nos níveis de emprego. Uma parte importante desse processo surge da criação de novas empresas e

do desaparecimento de algumas, enquanto outra parte resulta da eliminação e geração de postos de trabalho em empresas que continuam existindo. Para a indústria manufatureira dos Estados Unidos, por exemplo, observou-se que em média, por ano, cerca de 10% dos postos de trabalho são eliminados ou criados²⁴.

O Esquema 1 indica que o contexto da supressão e geração de empregos pode ser muito variado, o que também é válido no âmbito das empresas. Um estudo sobre a evolução da produtividade do trabalho na indústria chilena, entre 1980 e 1992 (Asesorías Egeo Ltda., 1996), mostra, entre outros pontos, que:

- entre as empresas com geração líquida de empregos, a maior parte dos novos empregos foi gerada por empresas que registraram um comportamento da produtividade do trabalho abaixo da média de sua categoria (correspondendo, aproximadamente, ao quadrante D, do esquema);
- entre as empresas que tiveram uma perda líquida de empregos, a maior parte da eliminação dos postos de trabalho ocorreu naquelas que registraram um comportamento da produtividade do trabalho acima da média de sua categoria (correspondendo, aproximadamente, ao quadrante B, do esquema);
- o aumento da produtividade do trabalho não requer necessariamente uma redução do emprego, já que em dois dos quatro sub-períodos analisados, as empresas que aumentaram simultaneamente o emprego e a produtividade (correspondendo, aproximadamente, ao quadrante A, do esquema), superaram em número as empresas que aumentaram a produtividade, porém reduziram o emprego (correspondendo aproximadamente ao quadrante B do esquema);

24. DAVIS, Steven, HALTIWANGER, John, SCHUH, Scott. Job creation and destruction, apud The Economist, 1996.

- as empresas que, simultaneamente, aumentaram o emprego e a produtividade do trabalho (correspondendo, aproximadamente, ao quadrante A, do esquema) contribuíram mais para o aumento da produtividade agregada do que aquelas que aumentaram a produtividade, mas reduziram o emprego (quadrante B, do esquema).

Desse modo, o estudo citado confirma, em geral, os pressupostos do esquema sobre a relação entre a evolução da produtividade do trabalho e a geração de emprego, porém enfatiza a possibilidade de combinar a geração de emprego e aumentar a produtividade do trabalho, no nível das empresas²⁵.

Infelizmente, esse estudo não faz referência às mudanças na qualidade do emprego. Como se afirmou anteriormente, o aumento da produtividade do trabalho, no nível da empresa, tornou-se uma condição necessária, mas não suficiente, de aumentos salariais. Apesar de haver muitas propostas nesse sentido²⁶, não se avançou muito na América Latina quanto à elaboração de novas fórmulas de salários participativos.

Um aspecto importante no nível das empresas, tanto no que se refere à supressão e à geração de empregos, como também à sua qualidade, consiste na reestruturação organizacional implementada por muitas empresas. Sobretudo, a desincorporação de certas atividades e a subcontratação de outras empresas, em muitos casos, acarretam uma redução do emprego para um núcleo de trabalhadores relativamente estáveis e ocupando empregos de melhor qualidade e para um número de trabalhadores contratados por empresas subcontratadas (e também pelas

25. No quadrante que representa as empresas que aumentaram o emprego líquido e cuja produtividade do trabalho cresceu acima da média de sua categoria, 14,5% pertenciam ao período 1980-1983; 30,4% em 1983-1986; 29,3% em 1986-1989 e 22,8% em 1989-1992, referentes às empresas manufatureiras formais (Asesorías Egeo Ltda., 1996, p. 23).

26. Veja-se, por exemplo, Ramos, 1995.

“sub-subcontratadas”) ou pseudo-independentes e sem estabilidade de emprego.

A empresa chilena de telecomunicações – CTC –, por exemplo, trabalha com aproximadamente 9.000 empregados próprios e 30.000 pessoas empregadas por empresas subcontratadas. Recentemente, firmou-se um acordo entre a empresa e os sindicatos, congelando tanto as demissões, como as novas contratações. Desse modo, asseguram-se uma certa estabilidade de emprego e um processo de *up-grading* ocupacional, para os trabalhadores já contratados, enquanto os trabalhadores subcontratados submetem-se à instabilidade e a empregos pouco qualificados. Essa empresa, nos últimos anos, obteve significativos aumentos de produtividade. No entanto, enquanto os empregados do núcleo da empresa participaram dos frutos dessa melhoria (o que significa que se aproveita o potencial exposto no esquema), um grande número de contratados pelas empresas subcontratadas não se beneficia desses avanços²⁷. Esse exemplo evidencia que a forma e o alcance com que os aumentos da produtividade do trabalho transformam-se em benefícios, em termos de qualidade do emprego, dependem, em grande parte, da institucionalidade do trabalho²⁸.

3.3 Crescimento, produtividade e emprego, no nível setorial

Nos países mais industrializados, diminui a participação no emprego dos setores primário e secundário, enquanto aumenta o emprego em atividades terciárias (Wieczorek, 1995). As mudanças tecnológicas na indústria manufatureira, como anteriormente em grande parte da agricultura comercial, são os principais moti-

27. Informação fornecida por diversos representantes da empresa.

28. Essas mudanças na estrutura organizacional das empresas obviamente geram novos desafios para a medição e a análise do emprego, sobretudo no nível setorial.

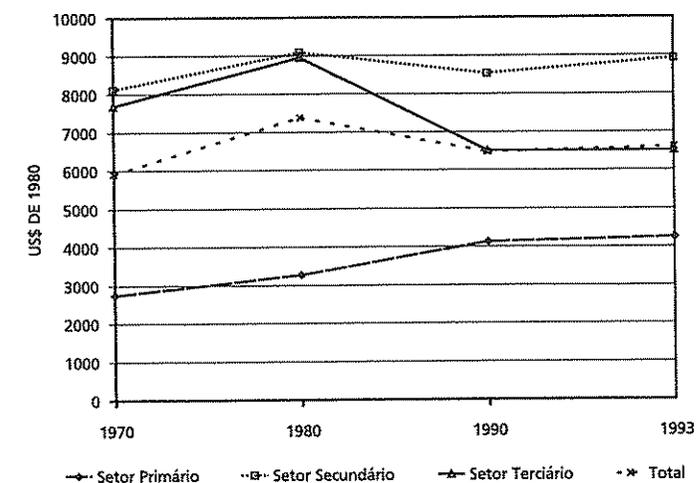
vos das preocupações com o desemprego tecnológico, sobretudo por se observar que, em muitos casos, o emprego industrial perde sua importância na estrutura ocupacional não somente em termos relativos, como também em termos absolutos. Antes dos anos setenta, no nível setorial, os países mais industrializados caracterizavam-se por uma alta correlação entre o aumento do emprego e o aumento da produtividade do trabalho (quadrante A)²⁹, enquanto nas últimas décadas, o crescimento do produto e do emprego se concentram em setores com baixas taxas de crescimento da produtividade do trabalho (prevalectem aí os quadrantes B e D)³⁰.

Na América Latina, nos anos setenta, o setor secundário expandiu sua participação no emprego simultaneamente à expansão do setor terciário, porém tal participação reduziu-se na década seguinte, tendência esta que se mantém nos anos noventa. No contexto de baixo crescimento dos anos oitenta, somente o setor primário conseguiu aumentar sua produtividade média de trabalho (ver Gráfico 1). A queda da produtividade do setor terciário foi muito acentuada, refletindo, ao lado do desemprego aberto, a expansão das atividades informais, enquanto segunda forma de manifestação da situação crítica de trabalho. Nos primeiros anos da década de noventa, a produtividade média recuperou-se ligeiramente, refletindo um aumento nos setores primário e secundário. Por outro lado, o crescimento da produtividade média foi contido pela concentração da geração

29. Isso significa que os setores com maiores aumentos de produtividade também cresceram mais.

30. Veja-se Appelbaum e Schettkat, 1995. Segundo estes autores, nas décadas anteriores, a redução de custos – em consequência do aumento da produtividade e de uma alta elasticidade de preços – incidia em fortes aumentos da demanda (principalmente para bens de consumo duráveis), enquanto atualmente, como resultado do mesmo processo de crescimento, a demanda concentra-se em atividades com menores taxas de crescimento da produtividade (sobretudo serviços). Com a perda do círculo "virtuoso" da "época de ouro" do pós-guerra, esses países teriam que enfrentar a alternativa de concentrar-se ou no fomento da produtividade (com efeitos negativos para a geração de empregos, quadrante B) ou na geração de empregos (com efeitos negativos para a produtividade e a qualidade dos empregos, quadrante D). Isso não exclui que dentro do setor industrial da OCDE, as categorias com maior nível tecnológico e de qualificação dos ocupados mostrassem um desempenho melhor na geração líquida de empregos, do que as categorias de menor nível tecnológico. Veja-se, a esse respeito, Freeman, Soete e Efendioglu, 1995.

Gráfico 1
América Latina: produtividade do trabalho por setor
1970-1993



de empregos novos no setor terciário, que, em seu conjunto, mostrou uma estagnação da produtividade do trabalho. Assim, o setor agropecuário permanece no quadrante B, a indústria manufatureira passou do quadrante A (antes de 1980) ao quadrante C, durante a década de oitenta e ao quadrante B, na década de noventa, e os serviços passaram do quadrante A para o C (década de 1980) e para o quadrante D (década de 1990).

Em 1995 e 1996, o emprego na indústria manufatureira reduziu-se, inclusive em termos absolutos³¹, enquanto no setor terciário expandiu-se fortemente. Em algumas atividades desses setores concentram-se tipicamente atividades de baixa produtividade e de má qualidade, enquanto a expansão de outras reflete a transformação e a modernização das economias da região.

Desse modo, continua havendo uma transferência de mão-de-obra do setor de produtividade mais baixa do trabalho para

31. Ultimamente, o emprego manufatureiro expandiu-se vigorosamente apenas na *maquiladora*, no México e em alguns países da América Central e do Caribe. Sobre as características da criação de empregos nos últimos anos, ver CEPAL, 1996a, e CEPAL, 1997.

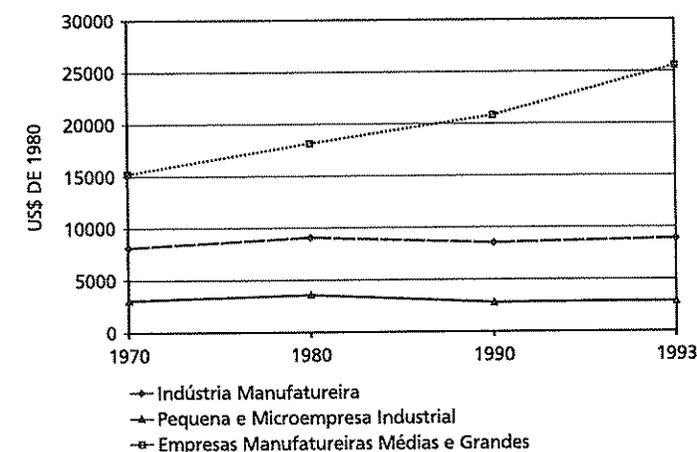
setores de maior produtividade média, sobretudo o terciário. Todavia, a estagnação da produtividade média do setor terciário poderia demonstrar que a capacidade de integração do principal setor “receptor” (atividades informais do setor terciário) está mais fraca – o que possivelmente indica que, na região latino-americana, o desemprego aberto agora é mais importante do que no passado.

Um exemplo de transformação de um setor com aumentos paralelos de emprego e qualidade média dos empregos (quadrante A, do Esquema 1) é o do setor bancário chileno. Nele, entre 1991 e 1995, o emprego cresceu 11%³². Por trás dessa evolução há, primeiro, um mercado em forte expansão e, segundo, importantes transformações tecnológicas e organizacionais que determinaram um *up-grading* da estrutura ocupacional. Assim, entre os grupos de ocupação mais importantes, o número de profissionais e técnicos aumentou 136% (até representar 24% do total), o de vendedores 299% (alcançando 4% do total), o de administradores e gerentes 20% (para chegar a 3% do total), enquanto o de pessoal administrativo diminuiu 8% (o que todavia representava, em 1995, 60% do total de empregos, em comparação com os 72% de quatro anos antes) e os de outros empregados diminuiu 37% (representando 6% do total). Essa reestruturação foi acompanhada de uma polarização das remunerações, pois os salários dos profissionais e dos técnicos, em termos reais, aumentaram 19%, enquanto os salários médios do pessoal administrativo cresceram apenas 7% e as remunerações reais de outros grupos (vendedores, outros empregados) estagnaram, com um fraco crescimento de 2 a 3%, em quatro anos³³. Em resumo, trata-se do caso de um setor em expansão e em transfor-

32. Estratégia 30/12/1996, com base em um estudo da Associação de Bancos e Instituições Financeiras do Chile.

33. Observa-se, ao mesmo tempo, um exemplo no qual uma mudança na composição tem um impacto na média salarial que esconde os resultados reais para diferentes grupos de trabalhadores, já que o salário médio do setor cresceu 21%, o que não reflete a evolução salarial de nenhum grupo de ocupação, nem sequer dos profissionais e técnicos que conseguiram o melhor resultado.

Gráfico 2
América Latina (6 países): produtividade média do trabalho na indústria manufatureira - 1970-1993



mação tecnológica e organizacional, gerando empregos e aumentando sua qualidade média (em relação à sua composição e aos salários), porém sob condições de uma crescente polarização.

A perspectiva setorial não pode ignorar a heterogeneidade da estrutura produtiva da América Latina. Assim, se no contexto das recentes reformas, os segmentos mais modernos situam-se tipicamente nos quadrantes A ou B (de acordo com seu grau de competitividade e a dinâmica da demanda), os outros segmentos situam-se tipicamente nos quadrantes C ou D, já que, como foi dito anteriormente, a expansão do emprego nas empresas que lhes são correspondentes reflete, em parte, a “compensação” da debilidade dos segmentos mais modernos. Assim, o Gráfico 2 demonstra como, nos primeiros anos da década de 1990, a produtividade do trabalho cresceu fortemente nas empresas manufatureiras médias e grandes, de seis países da região, estagnando, porém, nas micro e pequenas empresas. Como a transformação

das empresas mais modernas acarretou uma baixa geração de empregos (quadrante A), entre 1980 e 1993, sua participação no emprego industrial reduziu de aproximadamente 37,8% para 26,6%³⁴.

Contudo, a avaliação da contribuição para o emprego dos setores com maiores aumentos de produtividade do trabalho não pode se limitar a medir os empregos gerados diretamente por eles, uma vez que desempenham um papel muito mais importante, gerando empregos indiretos (por meio de *linkages* de produção) e, principalmente, facilitando a geração de empregos induzidos, por exemplo, através de divisas, recursos fiscais, fundos bancários, etc. (Weller, 1996).

3.4 Crescimento, produtividade e emprego, no nível dos países

Se aplicarmos o Esquema 1 a economias inteiras, podemos dizer sinteticamente que, dentre os países mais industrializados, durante as décadas passadas, a experiência dos Estados Unidos localizava-os no quadrante C, em que um fraco crescimento e um baixo aumento da produtividade do trabalho resultaram em uma certa geração de empregos, porém de baixa qualidade média, o que se expressava em uma evolução desfavorável dos salários médios reais (Appelbaum e Schettkat, 1995, p. 678). Em contraposição, muitos países da Europa Ocidental localizavam-se no quadrante B, em que o baixo crescimento se traduziu em uma fraca geração de empregos, enquanto a produtividade média do trabalho continuou crescendo. Durante os últimos anos, os Estados Unidos registraram taxas de crescimento superiores e maiores taxas de geração de empregos (quadrante D), sendo que, recentemente, a geração de empregos tem sido acompanhada de

34. Dado fornecido por André Hofman, da CEPAL. Essa recomposição do emprego industrial tem, obviamente, um impacto importante na média setorial.

aumentos da produtividade média (tendência ao quadrante A). Contudo, atrás do aumento da produtividade média escondem-se uma maior heterogeneidade entre as diferentes atividades e uma polarização das remunerações, sendo que o aumento da qualidade do trabalho restringe-se a um segmento limitado da força de trabalho (Reich, 1993).

Na América Latina, pode-se observar um comportamento diferente, no que se refere à geração de empregos e à evolução da produtividade do trabalho, em duas situações de crescimento econômico. Desde meados da década de 1980, o Chile vem apresentando um crescimento econômico elevado e sustentado (Gráfico 3). Durante vários anos, esse crescimento gerou empregos em grande quantidade, porém com uma produtividade do trabalho decrescente ou estagnada (correspondendo ao quadrante D, do esquema), e foi apenas em 1992 que a produtividade média do trabalho alcançou o nível obtido em 1980. Desde então, a situação chilena aproxima-se daquela do quadrante A, com um crescimento relativamente fraco do emprego, mas acentuados aumentos da produtividade média.

Em contraposição, na Argentina, o alto crescimento gerado pela exitosa estabilização, desde o princípio dos anos noventa, baseou-se principalmente no aumento da produtividade do trabalho, com um crescimento limitado, porém positivo do emprego, até 1993, o que corresponde ao quadrante A (Gráfico 4). A queda do crescimento, devido ao "efeito tequila", em 1995, prejudicou o nível de emprego, enquanto o nível da produtividade do trabalho manteve-se estável (correspondendo ao quadrante C), para depois tornar a subir (quadrante B).

No nível das economias latino-americanas em seu conjunto, durante os primeiros anos da década atual, a geração de empregos, apesar de não ter sido muito dinâmica, aparentemente também não demonstrou grandes debilidades. Assim, entre 1990 e 1994, a taxa de ocupação cresceu continuamente para a média simples de treze países da região e manteve-se rela-

Gráfico 3
Chile: crescimento, produtividade e emprego, 1980-1996

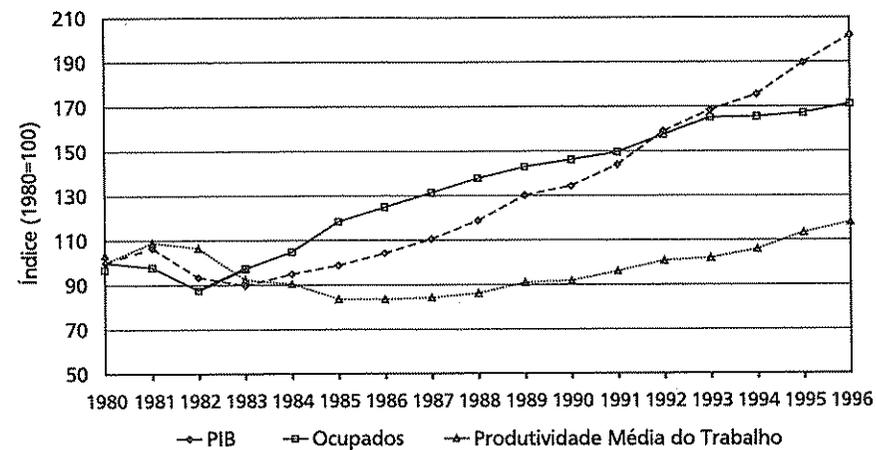
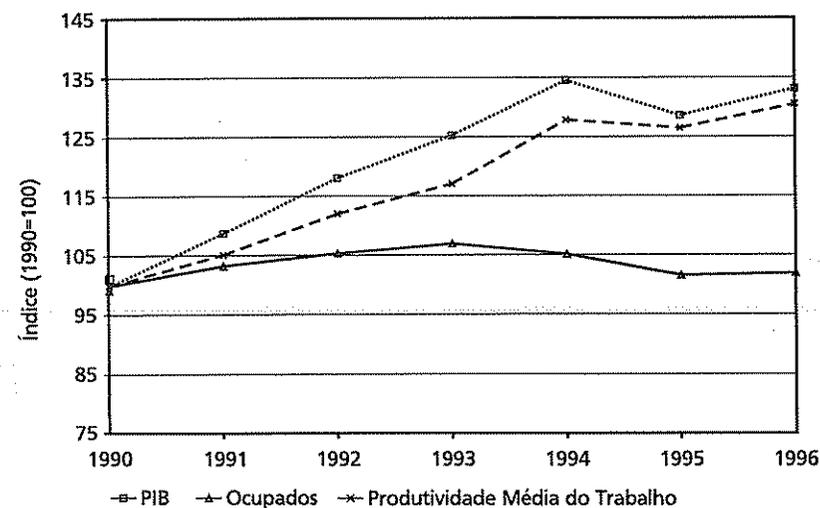


Gráfico 4
Argentina: crescimento, produtividade e emprego, 1990-1996



tivamente constante para a média ponderada (ver CEPAL, 1997, p. 98). Nesse mesmo período, o desemprego no nível regional cresceu ligeiramente, devido a uma maior oferta de mão-de-obra (taxa de participação). A crise mexicana e o “efeito tequila” provocaram uma redução da taxa de ocupação em 1995 e 1996, acarretando um forte aumento do desemprego, uma vez que a participação no mercado de trabalho continuou em expansão.

No entanto, no referido biênio, a capacidade geradora foi ainda menor do que o indicado pela taxa de ocupação: o crescimento do emprego assalariado – o qual reflete, em grande parte, a demanda por mão-de-obra – foi de 0,9% em 1995 e 1,3% em 1996, e esteve abaixo do aumento da ocupação em seu conjunto (1,6% e 2,0%, respectivamente) e mais abaixo ainda do crescimento da população em idade de trabalhar (CEPAL, 1996a, p. 95-98; CEPAL, 1997, p. 102-104). As categorias de ocupação que, em termos gerais, caracterizam-se por uma baixa produtividade do trabalho e uma baixa qualidade de emprego demonstraram uma maior expansão. Com isso, mantém-se a tendência a uma concentração dos novos postos de trabalho nas micro, pequenas e médias empresas, e no trabalho autônomo (OIT, 1996) – indicando que uma grande quantidade dos empregos gerados na primeira parte dos anos noventa foi de má qualidade³⁵.

4 CONCLUSÕES

Com as recentes reformas, os países latino-americanos têm procurado adaptar-se aos processos de globalização. Neste sentido, existe uma pressão para a melhoria contínua da competitividade e, conseqüentemente, da produtividade, determinando múltiplos efeitos sobre o emprego e, globalmente, preocupações

35. Em CEPAL, 1997, p. 107, quadro VII-4, consta uma sinopse dos indicadores disponíveis sobre os problemas da qualidade de emprego nos países latino-americanos.

tanto referentes a um crescimento sem emprego, quanto aos impactos negativos do comércio internacional, do acelerado desenvolvimento tecnológico e das migrações.

Superando certas divergências de análise e de propostas políticas, uma série de organismos internacionais refutam esses argumentos. Concordam que as transformações atuais podem ter efeitos negativos a curto prazo e recomendam ajustar as economias às novas condições externas, para tirar proveito de seu potencial positivo e assim conter os efeitos negativos. No entanto, essas análises não captam adequadamente a situação geral dos países do "Terceiro Mundo", onde tem-se um alto déficit de empregos produtivos, estabelecendo a demanda de trabalho como perspectiva de análise (quantidade e qualidade).

Três perspectivas permitem focalizar os impactos da mudança tecnológica sobre a demanda de trabalho: a compensatória, a determinista e a contextual. São sobretudo as condições de crescimento do produto e da produtividade que geram o quadro de mudanças na demanda de trabalho. Enquanto o impacto sobre a quantidade do trabalho advém da combinação das dinâmicas de crescimento do produto e da produtividade, o impacto sobre a qualidade depende, em grande parte, das medidas institucionais e organizacionais correspondentes.

De acordo com suas características, a mudança tecnológica pode afetar a demanda de trabalho em três níveis: das empresas, dos setores e das economias em seu conjunto. No presente estudo, ilustrou-se o impacto diferenciado do crescimento do produto e da produtividade sobre a demanda de trabalho (quantidade e qualidade), através de exemplos dos países latino-americanos. Dentre outros pontos, destacaram-se:

- a presença simultânea de experiências muito diferentes nos três níveis;
- o exame aprofundado da heterogeneidade estrutural;
- a maior polarização da qualidade de emprego, sobretudo nos setores mais dinâmicos;

- a ausência ou a debilidade de mudanças institucionais e organizacionais para integrar, da melhor maneira possível, os aspectos de crescimento e equidade que podem ser mutuamente reforçados.

Conclui-se que, a curto prazo, os efeitos negativos das transformações econômicas, tecnológicas, sociais e políticas atuais tendem a predominar. Sobre os resultados a mais longo prazo, há posições divergentes. Diante da perspectiva que sugere que, em mercados sem distorções, as perdas de emprego se compensam automaticamente, torna-se ainda mais importante criar um contexto favorável à geração de empregos de boa qualidade, o que requer políticas adequadas para estimular o crescimento sustentável, a competitividade sistêmica e a adaptação do contexto institucional, com a participação dos atores sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGACINO, R., RIVAS, G., ROMÁN, E. Apertura y eficiencia productiva: la experiencia chilena – 1975-1989. *Documentos de Trabajo*, Washington: BID, n.113, 1992.
- AMADEO, Edward J. et al. *Costos laborales y competitividad industrial en América Latina*, Ginebra: OIT, 1997.
- AMADEO, Edward J., CAMARGO, José Marcio. Flexibilidad laboral, productividad y ajuste. *Boletín Sociográfico*, n. 26, p. 25-40, diciembre 1993.
- APPELBAUM, Eileen, SCHETTKAT, Ronald. El empleo y la productividad en las economías industriales. *Revista Internacional del Trabajo*, v. 114, n. 4-5, p. 677-696, 1995.
- ASESORÍAS EGEO LTDA. *Estudio de productividad del trabajo*. [S.l.], 1996. Informes II e III. (Versión final).
- BANURI, Tariq, AMADEO, Edward J. Mundos dentro del Tercer Mundo: instituciones del mercado de trabajo en Asia y en la América Latina. *El Trimestre Económico*, v. 59, n. 236, p. 657-723, 1992.
- CEPAL. *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1995-1996*. Santiago, 1996a.
- _____. *Panorama social de América Latina*. Santiago, 1996b.
- _____. *Quince años de desempeño económico. América Latina y Caribe, 1980-1995*. Santiago, 1996c.

- CEPAL. *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1996-1997*. Santiago, 1997.
- D'EPINAY, Christian Lalive. ¿Podemos prescindir del trabajo remunerado? *Trabajo*, Ginebra: OIT, n. 8, p.34-36, 1994.
- DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICA Y CENSOS REPÚBLICA DE PANAMÁ. *Resultados preliminares de la encuesta de hogares*. Panamá, 1996.
- EATWELL, John. *Disguised unemployment: the G7 experience*. Geneva: UNCTAD, 1995. (Discussion papers, 106).
- ESSER, Klaus, HILLEBRAND, Wolfgang, MESSNER, Dirk, et. al. Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política. *Revista de la CEPAL*, n. 59, p. 39-52, 1996.
- ESTRATEGIA, Santiago, 30 dic. 1996.
- FIELDS, Gary. Changing labor market conditions and economic development in Hong Kong, the Republic of Corea, Singapore and Taiwan, China. *The World Bank Economic Review*, v. 8, n. 3, p.395-414, 1994.
- FREEMAN, Chris, SOETE, Luc, EFENDIOGLU, Umit. El auge de la tecnología de la comunicación y sus efectos en el empleo. *Revista Internacional del Trabajo*, v. 114, n. 4-5, p. 657-675, 1995.
- FREEMAN, Richard B. *Labor market institutions and policies: help or hindrance to economic development?* In: ANNUAL CONFERENCE ON DEVELOPMENT ECONOMICS, 1992. Washington, World Bank, 1993. p.117-144.
- HIRSCH, Joachim, ROTH, Roland. *Das neue Gesicht des Kapitalismus: vom Fordismus zum post-Fordismus*. Hamburg: [s.n.], 1986.
- HORTON, Susan, KANBUR, Ravi, MAZUMDAR, Dipak, (Eds.). Labor markets in an era of adjustment. *EDI Development Studies*, Washington: World Bank, 1994.
- IADB. *Economic and social progress in Latin America*. Washington, 1996.
- LIPIETZ, Alain. *Mirages and miracles: the crisis of global fordism*. London: [s.n.], 1987.
- MENZEL, Ulrich. Der Strukturwandel der Weltwirtschaft und seine Konsequenzen für die internationale Wirtschaftsordnung. In: HEIN, Wolfgang (Ed.). *Umbruch in der Weltgesellschaft: auf dem Wege zu einer "neuen Weltordnung"?* Hamburg: [s.n.], 1994. p. 59-83.
- _____. Die neue Weltwirtschaft: Entstofflichung und Entgrenzung im Zeichen der Postmoderne. *Peripherie*, n. 59/60, p.30-44, Münster 1995.
- NEYER, Jürgen. Das ende von Metropole und Peripherie? Soziale Inklusion und Exklusion in der entgrenzten Weltwirtschaft. *Peripherie*, n.59/60, p.10-29, Münster 1995.
- OECD. *Evidence and explanations*. Paris, 1994. (The OECD jobs study). Part I : Labour market trends and underlying forces of change.

- OIT. *El desafío del empleo en América Latina y el Caribe*. Lima, 1994. (Documentos de trabajo, 7).
- _____. Panorama Laboral 1996. *OIT informa*, n. 3, Lima, 1996.
- RAMOS, Joseph. El problema del empleo: enfoques ortodoxos y estructurales. *Cuadernos de Economía*, a.30, n. 90, p. 225-246, 1993.
- _____. Es posible crecer con equidad? *Revista de la CEPAL*, n. 56, p. 13-24, 1995.
- REFORMAS laborales y económicas en América Latina y el Caribe, In: BANCO MUNDIAL. *Informe sobre el desarrollo mundial: perspectivas regionales*. Washington, 1995.
- REICH, Robert B. *El trabajo de las naciones: hacia el capitalismo del siglo XXI*. Buenos Aires: [s.n.], 1993.
- TARABUSI, Claudio Casadio. Technology and employment: the role of organisational change and learning. *STI Review: OECD*, n. 20, p.89-119, 1997.
- THE ECONOMIST. London, Oct. 19 th, 1996.
- THE JOURNAL OF ECONOMIC PERSPECTIVES, v.11, n.1, 1997, winter 1997.
- TRADE AND DEVELOPMENT REPORT 1995. Geneva: UNCTAD, 1995.
- TURNHAM, David. *Employment and development: a new review of evidence*. Paris: OECD, 1993. (OECD Development Centre Studies).
- UNITED NATIONS. *World economic and social survey 1995*. NewYork, 1995.
- WELLER, Jürgen. Políticas de empleo en América Latina en el marco de la globalización. In: URRIOA, Rafael (Coord.). *Economía latinoamericana: la globalización de los desajustes*. Caracas: ILDIS /Nueva Sociedad, 1996, p. 99-114.
- WIECZOREK, Jaroslaw. Movimientos intersectoriales en el empleo mundial y agrandamiento del sector de servicios. *Revista Internacional del Trabajo*, v. 114, n. 2, p. 231-254, 1995.
- WORLD DEVELOPMENT REPORT 1995. *Workers in an integrated world*. Washington: World Bank, 1995. 251 p.
- WORLD EMPLOYMENT 1995. Geneva: ILO, 1995.
- WORLD EMPLOYMENT 1996/97. *National policies in a global context*. Geneva: ILO, 1996. 212p.

Mudança tecnológica e emprego*

Lucio Geller**

Proponho-me a abordar quatro temas: esclarecer conceitualmente os termos do Seminário Internacional Emprego e Desenvolvimento Tecnológico; propor de modo dinâmico o problema do desemprego tecnológico, assinalar algumas opções para a ação – que resultam de um exercício de reflexão, ainda que uma delas esteja baseada em minha prática social – e propor uma agenda de discussão sobre o desemprego tecnológico.

1 ANÁLISE CONCEITUAL DOS TERMOS DO SEMINÁRIO

1.1 O desemprego

Vamos nos referir inicialmente ao conceito de desemprego. O desemprego inclui diferentes categorias de pessoas. Em

* Tradução por Maria Lúcia Salles Boudet, do texto *Cambio técnico y empleo*.

** Argentino, Contador Público Nacional e Mestre em Desenvolvimento Econômico, pela Universidade do Chile, Escuela Latinoamericana de Estudios Económicos para Graduados (ESCOLATINA), foi Consultor da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em Santiago de Chile, de 1984 a 1997, tendo sido, inclusive, Diretor do Projeto Regional "Cambio Tecnológico y Mercado de Trabajo". Atualmente é Assessor do Gabinete do Secretário da Fazenda da Municipalidade de Rosário, Argentina.

primeiro lugar, as pessoas que perderam ou deixaram seu trabalho e que procuram outro emprego. Esta categoria inclui os **desempregados no sentido estrito** – pessoas afetadas por interrupções na sua vida de trabalho, causadas, entre outras razões, pela mudança tecnológica.

Outra categoria é composta pelas pessoas, sobretudo os jovens, que procuram emprego pela primeira vez. Estes também são desempregados e suas oportunidades para conseguir emprego dependem de duas condições fundamentais: que os investimentos aumentem segundo uma taxa suficiente para absorvê-los e que signifiquem ainda, e principalmente, a criação de novas empresas. Se a oferta de força de trabalho cresce a uma taxa de três por cento ao ano, não é possível esperar que o quadro de trabalhadores cresça três por cento nas empresas existentes.

Estas são as duas principais categorias de desempregados. Há também outras pessoas que procuram emprego para complementar a renda familiar, e que pertencem à **população economicamente inativa** (donas-de-casa, estudantes, aposentados). Aqui se inclui os que nas pesquisas por domicílio só aceitariam um trabalho sob condições muito particulares. Finalmente, há aqueles que, tendo perdido um emprego, não encontram outro durante muito tempo e são registrados nas pesquisas como **desocupados desalentados**.

Pois bem, são os **desempregados no sentido estrito** que deveriam ser **diretamente** relacionados com a mudança tecnológica. Contudo, os impulsos para o **desemprego no sentido estrito** não provêm unicamente da mudança tecnológica, mas também, entre outros pontos, da relação entre os custos do trabalho e os preços dos bens produzidos, da relação entre salários e preços das máquinas e equipamentos, dos processos de reestruturação das empresas e dos efeitos da concorrência externa sobre o número de empresas nacionais.

Consequentemente, quando se vincula mudança tecnológica e desemprego alude-se a uma relação que inclui apenas

uma fração dos **desempregados no sentido estrito**, isto é, o **desemprego tecnológico**, que, por sua vez, constitui uma fração do desemprego total. A outra fração importante deste corresponde aos **desempregados que procuram trabalho pela primeira vez**, e não o encontram. A absorção destes é principalmente decidida pelas variações positivas na **demand efetiva** (consumo, investimento, déficit público e balança comercial). As variações da demanda efetiva no curto prazo estimulam parcialmente o aumento no emprego, e só parcialmente, porque os estabelecimentos sempre recorrem às horas extraordinárias – especialmente depois de uma fase recessiva. Se essas variações na **demand efetiva** forem sustentadas, os impulsos estimularão o aumento dos investimentos, a produção e o emprego.

Em certo sentido, as mudanças tecnológicas referem-se **indiretamente** – porém de forma dinâmica – a esta segunda categoria de desempregados. Na literatura econômica, é corrente afirmar que os fenômenos cíclicos dependem do comportamento dos investimentos, e estes dependem do aumento da demanda efetiva, das variações na taxa de lucro e na taxa de juros. **A capacidade de resposta dos investimentos ao aumento da demanda efetiva é mais intensa, quando acompanhada de uma onda de inovações tecnológicas e de produtos.**

O processo de mudanças na base tecnológica e nos produtos é um contínuo, que nunca se detém, mas que muda de ritmos e de conteúdos, segundo diferentes impulsos micro e macroeconômicos. Se uma economia está transitando por uma fase recessiva, os dois componentes do **desemprego no sentido estrito** tendem a aumentar. E o problema se agrava, porque o **desemprego tecnológico** vai se tornando mais prolongado. Na fase ascendente do ciclo, ao contrário, o **desemprego tecnológico** é de curto prazo e as oportunidades de

emprego para os jovens são maiores, especialmente para aqueles com as qualificações adequadas.

O grande problema é que países como o Brasil e a Argentina estão vivendo um intenso período de transição, com novas regras de jogo que não estão definitivamente aceitas pelos atores e, portanto, não conseguem traçar um caminho nítido de acumulação e de aumento de emprego. Como a mudança tecnológica é um processo contínuo, mesmo que mude de ritmo e de conteúdos, existe a tentação de vinculá-la aos elevados níveis de desemprego que nos preocupam.

1.2 A mudança tecnológica e o crescimento econômico

O que foi exposto até agora já sugere que não é possível fazer uma análise estática entre mudança tecnológica e emprego, ou entre mudança tecnológica e desemprego – que é a outra face da moeda. Tampouco é suficiente reconhecer que há outros impulsos que intervêm, e concluir que há **interdependência** entre todos eles. Pelo contrário, é necessário afirmar que existe **interação** entre esses impulsos, que é uma maneira de dizer que o tempo define seqüências ou trajetórias que devem ser levadas em consideração, concluindo-se, então, que a análise **dinâmica** seja a mais relevante.

É necessário submeter à crítica a proposição de que o volume de desemprego depende do aumento da **demanda efetiva**, uma vez que aquela tem sido insuficiente. A que componentes da demanda nos referimos, e como estes se comportam no tempo?

Na teoria *keynesiana*, o déficit público era um instrumento anticíclico, porém nunca uma situação permanente. Um déficit público prolongado por uma incapacidade de equilibrar entradas e gastos dos governos gera imediatamente uma elevação da taxa de juros, com incidência negativa sobre o consumo e o investi-

mento – que são os componentes mais importantes da demanda efetiva (não nos referimos aqui à redistribuição negativa das entradas provenientes dos altos níveis públicos de endividamento).

Porém, quais são as razões pelas quais aumentariam o consumo e o investimento? Deve-se concluir necessariamente que o consumo e o investimento em um período dependem do aumento da produtividade e da elevação de renda dos trabalhadores e dos capitalistas. A demanda não cresce porque cresce a população, mas sim, porque crescem os salários e os benefícios, pela alta da produtividade, aumentando, assim, os gastos privados.

Os capitalistas gastam uma proporção menor de sua renda do que os trabalhadores. Suas poupanças são aplicadas nas instituições financeiras e sua tradução em um fluxo de investimentos depende da relação entre a taxa de lucro e a taxa de juros. Ocorre que, às vezes, as taxas de juros alcançam níveis “pornográficos”, como se diz no Brasil, porém ninguém duvida que essas taxas possam entorpecer a mudança tecnológica e que as empresas procurarão aumentar a produtividade reduzindo ainda mais os custos, entre os quais os custos do trabalho.

Sem o aumento da produtividade, a abertura dos mercados bloqueia as exportações e provoca o fechamento de empresas nacionais. Hoje, já não basta atentar às variações da produtividade e dos salários dos produtores nacionais, porque nossos países, atualmente, constituem economias mais abertas à concorrência internacional. Agora, é necessário prestar atenção às variações de salários e de produtividade nos outros países, cujos produtos competem com os produtos nacionais.

Consequentemente, os aumentos de produtividade são necessários para o crescimento do emprego e, entre todas as estratégias de produtividade, as mais eficientes para o emprego são as que se baseiam na mudança tecnológica de produtos e processos.

Esta conclusão poderia conter um paradoxo, porque o senso comum registra que os equipamentos e as máquinas substituem o trabalho humano. Este aspecto do paradoxo é estático e resulta de uma análise com pressupostos muito restritivos. Suponhamos uma empresa que introduz pontes-gruas para aumentar a produção, em um mercado em crescimento. As pontes-gruas substituiriam os trabalhadores ocupados na manipulação manual dos materiais. Porém, estes poderiam se inserir em outras seções da planta, por onde circulam mais materiais em processo ou bens finais. O pressuposto de um mercado em crescimento anula a possibilidade de perda de empregos nas empresas competidoras. Certamente o resultado líquido sobre o emprego poderá ser diferente, se incluirmos a interação de outros impulsos alheios à mudança tecnológica. Mas, seria preferível, então, tentar regular esses outros impulsos do que responsabilizar a mudança tecnológica pelo **desemprego no sentido estrito**.

2 AS RAZÕES DA INOVAÇÃO, O DESLOCAMENTO E A REABSORÇÃO DE TRABALHADORES

Retomemos a perspectiva dinâmica e perguntemos: **por que se inova? O que ocorre com os trabalhadores deslocados?**

Simplificando, há duas razões principais para inovar: a expansão do mercado e o aumento dos custos.

Os mercados se expandem “fisiologicamente”, mesmo quando o metabolismo social incide na velocidade de crescimento. A mudança tecnológica, os investimentos e o consumo passados são impulsos para o crescimento, que abrem novas oportunidades para as mudanças tecnológicas atuais. O mesmo ocorre com as pessoas: nosso crescimento depende dos consumos prévios e também do aprendizado pretérito sobre como melhor realizar nossas atividades. Não é necessário ampliar

esse ponto, pois assim têm sido as coisas, desde quando o mercado era competitivo, e agora, que é oligopólico.

O aumento dos custos adquiriu uma importância crescente, desde que o capitalismo assumiu as formas oligopólicas de concorrência. Antes, os salários alteravam-se preferencialmente segundo a variação da taxa de desemprego. Hoje, devido à presença dos sindicatos, qualquer empresário espera que os salários e a produtividade se retroalimentem. Porém, o crescimento dos salários não constitui ainda um processo devidamente regulamentado pela negociação coletiva. Se os salários crescem mais rapidamente do que a produtividade, as empresas procurarão fazer uma redução **absoluta** de trabalhadores. Se os salários aumentam abaixo das variações de produtividade, as empresas procurarão realizar uma redução **relativa** de trabalho, por razões de competitividade interna e internacional.

Em uma estrutura oligopólica, não há preços flexíveis em baixa. As mudanças nos preços relativos de curto prazo levam sempre a um nível absoluto maior dos preços que variaram inicialmente, mesmo quando parte do aumento original se perde em ajustes posteriores. Foi o que ocorreu com o preço do petróleo, nos anos 70, e com as taxas de juros, nos anos 80 e 90. Quando aumentam os preços das matérias-primas e do dinheiro, os empresários procuram uma diminuição de todos os componentes do custo, entre os quais o trabalho. Isto porque às empresas interessa o custo médio, e não o custo de um fator em particular.

Vejamos, agora, o tema da substituição e da reabsorção dos trabalhadores. Uma economia tem três setores produtivos: a) máquinas; b) matérias-primas e outros insumos; c) bens de consumo. Vários cenários são possíveis. Suponhamos o seguinte: o setor produtor de bens de consumo introduz maciçamente mudanças tecnológicas que poupam trabalho e permitem uma expansão da produção e do excedente econômico do setor.

Neste caso, a mudança tecnológica e o aumento de produção determinam inicialmente uma maior demanda por

máquinas, matérias-primas e insumos, o que impulsiona a produção e o emprego nesses outros dois setores, dando lugar a novas reações em cadeia. Em um momento posterior, o maior excedente no setor produtor de bens de consumo será parcialmente traduzido em mais investimentos (pelos lucros retidos) e em maior consumo dos capitalistas (pelos lucros distribuídos), dando novos impulsos à demanda dos três setores de produção. Se parte dos aumentos originais de produtividade é transferida aos salários, o consumo dos trabalhadores agregará um impulso extra ao crescimento da demanda.

Qual é o limite temporal desse processo e o seu impacto definitivo sobre o emprego? Não se pode saber ao certo. Nenhuma menção foi feita com respeito à inscrição do impulso tecnológico original num ciclo longo ou curto de inovações e de investimentos. Os impulsos positivos são mais favoráveis, quando uma economia atravessa a fase ascendente do ciclo longo de inovações. Não vou me alongar a esse respeito, porém o que já foi exposto é suficiente para sugerir que não existe nada “fisiologicamente” inadequado na substituição original dos trabalhadores pelas máquinas, porque uma análise dinâmica prevê a possibilidade de uma reabsorção de trabalhadores por outros setores.

Em síntese, o crescimento produtivo (produção e renda) não é possível sem um aumento da produtividade pela introdução de inovações, e o desemprego tecnológico é sempre de curto prazo. A redistribuição de trabalhadores entre setores é um fenômeno contínuo, ligado ao processo tecnológico e ao crescimento produtivo. (Mesmo uma economia centralmente planejada deve resolver o problema da redistribuição dos trabalhadores, para dar lugar ao crescimento produtivo; a dificuldade dos socialismos reais para propiciar essa redistribuição explica o fraco desenvolvimento comparativo de suas forças produtivas).

3 A MUDANÇA TECNOLÓGICA, O “METABOLISMO SOCIAL” E O EMPREGO

Cabe agora uma pergunta interessante: as leis do mercado podem garantir essa redistribuição? Ou dito de outra maneira: em que contexto histórico as leis de mercado poderiam favorecer um “metabolismo social” mais eficiente e com menores custos sociais?

Na economia capitalista, quando predominavam as formas competitivas no mercado de bens e de trabalho, **a diminuição dos custos causada pelo progresso tecnológico traduzia-se em uma diminuição dos preços do setor que introduzia as inovações.** No exemplo anterior, a diminuição nos preços dos bens de consumo teria agilizado o aumento da demanda pelos capitalistas e pelos trabalhadores dos setores produtores de máquinas e matérias-primas. Assim, a demanda efetiva global teria reagido imediatamente, tornando mais breves os tempos de deslocamento dos trabalhadores entre os setores.

Hoje, predominam no mercado formas oligopólicas de concorrência e diferentes graus de poder dos sindicatos. Essas formas significam que o progresso tecnológico se traduz antes em maiores rendas monetárias dos capitalistas e dos trabalhadores do setor inovador, do que em uma redução dos preços correspondentes. A consequência é que a demanda de capitalistas e de trabalhadores de outros setores reage mais lentamente, à espera de que se materializem as decisões de investir e de consumir dos atores inovadores. O resultado é uma demora na redistribuição dos trabalhadores tecnologicamente substituídos.

(Os economistas ligados à teoria das expectativas racionais sustentam que o tempo de ajuste é mais breve do que aquele implícito no raciocínio anterior, porque os agentes econômicos assimilam a informação e antecipam os ajustes. É provável que em um mundo de acesso imperfeito à informação e ao processamento de dados, as expectativas racionais estejam infectadas pelos “*espíritus animales*”).

A absorção de emprego também dependerá de como os salários variam em relação ao preço dos equipamentos e das máquinas e da relação entre salários e produtividade. Se os salários ficam mais caros em relação aos preços dos equipamentos e das máquinas, haverá novas substituições de trabalhadores por capital fixo. Se os salários crescem mais do que a produtividade, o reinvestimento dos lucros em bens de capital poderá ser desestimulado e a reabsorção de trabalhadores será mais lenta. Se os salários crescem menos do que a produtividade, os impulsos para a expansão do mercado e a absorção do emprego serão menores, uma vez que a propensão ao consumo, por parte dos capitalistas, é inferior à dos trabalhadores.

É muito provável que o efeito líquido das formas oligopólicas de mercado sobre os preços e a distribuição da renda seja o atraso na transmissão dos benefícios do progresso tecnológico. Esse atraso nos ajustes explica parcialmente porque uma fração importante do desemprego tecnológico demora para conseguir novos empregos.

O quadro não estaria completo se não fizéssemos referência às **resistências dos trabalhadores à mobilidade**. Certamente, as resistências provêm do temor de perder o emprego e das incertezas para encontrar, rapidamente, uma ocupação com condições de trabalho semelhantes ou superiores. Se a redistribuição de trabalhadores é uma condição para o crescimento de uma economia capitalista ou centralmente planejada, como se sustentou no raciocínio anterior, é óbvio que essas resistências interrompem o crescimento e a produtividade.

Qualquer pesquisa por domicílio que inclísse uma pergunta sobre a história de trabalho das pessoas adultas mostraria que os trabalhadores passam por vários empregos em sua vida de trabalho. Os motivos não são apenas as demissões ou as saídas voluntárias de trabalhadores, mas também o fato de que geralmente as expectativas de vida das empresas são, em

média, menores do que as expectativas de vida das pessoas. Isto é tanto mais verdadeiro quando nos referimos às pequenas empresas.

Essas incertezas relativas às perdas de emprego têm seu correlato nas incertezas empresariais para contratar trabalhadores que podem ser prescindíveis no departamento, na seção de produção ou na empresa. A diminuição dessas incertezas, por parte de trabalhadores e empresários, deveria ser enfrentada institucionalmente. A negociação coletiva é um dos instrumentos para desenvolver a mobilidade interna. O seguro-desemprego poderia favorecer a mobilidade externa.

Neste sentido, é interessante antecipar uma reflexão. Não é possível, hoje, fazer referência às inovações tecnológicas e sua contribuição ao crescimento da renda, sem uma referência às inovações institucionais. Considero que o debate instalado atualmente nas nossas sociedades terminou por dar razão aos economistas que incorporaram as dimensões institucionais em suas análises.

Isto nos leva ao tema da **formação profissional**, que comentarei brevemente. O problema da redistribuição do emprego entre setores torna-se mais sério quando não existe um sistema de formação profissional que permita a requalificação de trabalhadores. É mais grave ainda nos países onde o sistema de ensino formal não fornece as **qualificações fundamentais** – calcular, ler e escrever, resolver problemas, ter habilidades de comunicação para trabalhar em equipe, aprender a aprender – e as **qualificações técnicas básicas**. Quanto mais distante o sistema de ensino formal está do mundo do trabalho, mais necessário se torna um sistema de formação profissional, para que a requalificação dos trabalhadores substituídos por tecnologia permita reduzir o tempo de inatividade.

A modernização dos nossos sistemas de ensino primário e secundário é um processo que levará tempo, poderíamos até dizer décadas. Consequentemente, a necessidade de um sistema

de formação profissional, universal e permanente, constitui uma demanda irreprimível, em nossos dias, para resolver a diferença entre as **qualificações fundamentais** e as **qualificações técnicas básicas** exigidas pelo mundo do trabalho e aquelas produzidas pelo sistema de educação formal.

Porém, mesmo quando este último for *aggiornato* (atualizado), os sistemas de formação profissional serão sempre necessários, uma vez que a mudança tecnológica é um processo contínuo que conduz a novas competências e à reclassificação de postos.

Mas, há outra circunstância latente em nossos sistemas produtivos. **A mudança tecnológica vem sendo acompanhada por mudanças profundas na organização do trabalho e da produção, como resultado da maior concorrência internacional entre empresas e países, e também por mutações na demanda, a favor de uma maior diferenciação de produtos.** Trabalho polivalente – e, por conseguinte, redução da classificação de postos –, achatamento das estruturas hierárquicas, círculos de qualidade, trabalho em equipe, são inovações na organização do trabalho que buscam reduções nos custos unitários de trabalho, assim como exigem maiores qualificações dos trabalhadores. Maior comunicação entre departamentos, terceirização da produção e dos serviços, reestruturação e reengenharia das empresas, programas de melhoria contínua, aplicação de normas ISO de qualidade de produtos e de condições ambientais, programas *just-in-time*, são inovações na organização da produção, que procuram poupar em todos os fatores da produção – trabalho, matérias-primas, insumos, equipamentos, maquinaria e instalações.

Essas inovações diminuem cada vez mais o coeficiente de trabalho por unidade de produto e, ao mesmo tempo, aumentam a intensidade de trabalho em atividade por unidade horária. Os tempos mortos e improdutivos se reduzem em toda parte e o

conteúdo do trabalho é qualitativamente superior ao de décadas atrás. Sempre foi assim na história do sistema capitalista, ainda que agora verifiquemos outro salto nessa tendência.

Uma observação peculiar neste período é que as grandes e médias empresas estão procurando reduzir seus custos em maquinaria, equipamentos e instalações. O trabalho foi hierarquizado como fator de produção, porque, hoje, as empresas pensam duas ou três vezes, antes de substituir os trabalhadores por máquinas. O fantasma da robótica já não domina o discurso sobre a mudança tecnológica, em boa parte porque as incertezas da concorrência não aconselham fortes immobilizações de capital. A esse respeito, o **sistema Toyota de produção** marcou essa tendência de recusar as técnicas de produção muito intensivas de capital, favorecendo a introdução gradual de equipamentos e maquinaria que tornam possível a redução dos tempos mortos e improdutivos dos trabalhadores. Na verdade, trata-se mais de uma economia **relativa** de trabalho – por unidade de produção – do que de uma economia **absoluta** de trabalho.

Para completar o contexto histórico em que se situam as relações entre mudança tecnológica e emprego, um outro elemento histórico relevante é, sem dúvida, **a velocidade na abertura de nossos países ao movimento de bens e capitais**. Algo foi insinuado sobre a globalização dos mercados, porém algumas reflexões adicionais parecem necessárias para enfatizar que a mudança tecnológica implica em **substituição** de trabalhadores e no fato de que o **desemprego prolongado** é consequência dos mecanismos de regulação do sistema em seu contexto histórico.

Escrevi um estudo para uma publicação da OIT em 1991, ao qual dei o título de *Adaptación del mercado de trabajo: una agenda para la acción*. Nele, sustentava que “(alguns) políticos e funcionários públicos acreditam que os comportamentos dos empresários e dos trabalhadores dos países latino-americanos são tão rígidos que não podem ser modificados sem pressões

externas” (Geller, 1991). Essa hipótese não carece totalmente de fundamento, porque a ausência de consensos para regular gradualmente os processos de abertura não decorre apenas da intensidade dos conflitos implícitos, mas também de práticas sociais ou espaços institucionais inadequados para resolvê-los.

Com efeito, as primeiras estratégias de produtividade introduzidas pelas empresas para enfrentar a simultaneidade de conversibilidade e abertura foram **defensivas**, isto é, foram dirigidas a reduzir os custos de produção, principalmente de mão-de-obra, e a adiar projetos de investimento. Essas estratégias não favoreceram o desenvolvimento das forças produtivas; antes, procuraram reanimar a taxa de lucro no curto prazo. A literatura profissional sobre produtividade indica que apenas 20% das vantagens comparativas de uma empresa provêm da redução de custos. Mais importantes ainda são as inovações de produto, de processo e de organização da produção, que aumentam a capacidade de atender os mercados em termos de qualidade e preços.

Além disso, a redução de insumos de trabalho por unidade de produto, através da redução de pessoal, a ampliação das horas trabalhadas e a maior intensidade de trabalho, podem ser incompatíveis com a capacitação e a requalificação da força de trabalho requeridas pelas mudanças tecnológicas.

Li um artigo de Gorbachov sobre a Revolução Russa de Outubro, em que ele se perguntava se essa Revolução foi um acidente, uma necessidade ou um erro. Sua resposta foi que se tratou de um **fato histórico inevitável**. Algo similar poderíamos afirmar, agora, a respeito da abertura econômica realizada no Chile, pela ditadura militar, e no Brasil e na Argentina, por nossas democracias imperfeitas (não há dúvida de que são democracias imperfeitas!).

Em nossos países, a abertura foi um processo disciplinador regulado administrativamente em primeira instância, destinado a suprir os consensos sociais e políticos necessários para conter os

processos inflacionários. Citando agora James Gardiner, personagem principal do romance “Além do Jardim”, era necessário na visão dos disciplinadores “podar muitos galhos para que a árvore crescesse com mais vigor”. O processo disciplinador provocou uma distorção no setor industrial e uma desnacionalização do sistema produtivo e financeiro. Para a economia em seu conjunto, esse projeto levou a menos emprego, maior precarização das condições de trabalho e crescimento de ocupações na economia informal (subterrânea).

A forte disciplina nos preços internos, obtida com a abertura de bens importados, significou uma defasagem entre os custos unitários do trabalho e os preços internacionais, no primeiro momento do período da convertibilidade. Daí que muitos alegaram, e com argumentos estatísticos, que as moedas nacionais tinham sido supervalorizadas. A outra face deste raciocínio evidenciou que os custos do trabalho de nossos países, apesar de mais baixos do que nos países industrializados e nos de industrialização recente, não chegavam a compensar as diferenças de produtividade, a menos que estivessem protegidos e, em alguns casos, fortemente protegidos, como na indústria automotiva.

No segundo momento do período de convertibilidade, chegou a vez de conter os salários, enquanto crescia a produtividade naquelas empresas que tiveram acesso ao mercado da tecnologia e do capital. Foi este segundo momento (histórico) que permitiu o desenvolvimento (polarizado) das forças produtivas e a conseqüente diminuição dos custos unitários do trabalho. Uma certa gradualidade foi introduzida nesse processo, através de acordos comerciais como o Mercosul, porém, trata-se novamente de uma regulação superestrutural que substitui os consensos internos.

Não se poderia afirmar que este segundo momento já esteja concluído e que todas as empresas e setores estejam preparados para competir vantajosamente nos mercados internacionais. Os

indicadores favoráveis ao emprego ainda são pálidos. A publicação recente de uma pesquisa feita entre grandes empresas da Argentina indica que 35% pretendem aumentar o nível de emprego, enquanto 15% continuarão ajustando seu departamento de pessoal e 50% vão mantê-lo estável.

Subsiste uma dificuldade maior, que é estrutural e que se refere aos **altos níveis das taxas de juros**. A reabsorção dos trabalhadores deslocados – mais pelo processo interno de ajuste às novas condições internacionais, do que pela incorporação de equipamentos e maquinaria para substituição dos trabalhadores – encontra o obstáculo das taxas de juros que desestimulam os investimentos. O nível dessas taxas – e deveríamos também acrescentar **os níveis de corrupção** – constitui uma mordida tão grande no bolo da renda nacional que as margens para distribuir o excedente entre lucros e salários foram dramaticamente comprimidas. O investimento depende fortemente dos lucros e o multiplicador do produto interno depende do peso dos salários. O emprego depende parcialmente dos investimentos e do multiplicador, isto é, do crescimento do produto interno.

4 **ALGUNS PONTOS PARA UMA AGENDA DE DISCUSSÃO SOBRE O DESEMPREGO TECNOLÓGICO**

É necessário insistir, se ainda não ficou bastante claro, que me propus a estabelecer as diferenças entre o desemprego causado pelo progresso técnico e o desemprego causado pelo contexto histórico, no qual o progresso técnico é ampliado – custos unitários do trabalho *versus* preços de produção, salários reais *versus* preços dos equipamentos e da maquinaria, elevação das taxas de juros, corrupção, abertura econômica, equilíbrios fiscais, convertibilidade. Certamente, todos estes são pontos de uma agenda social.

Referi-me exclusivamente a algumas opções relativas ao desemprego causado pelo progresso técnico. A leitura dessas opções deve ser pensada em um contexto dinâmico, de interação de variáveis e de atores. Consideradas isoladamente poderia concluir-se que são insuficientes ou contraditórias. Não falo em nome de alguma instituição ou fração social ou política. Trata-se, simplesmente, de uma reflexão.

1. Não é nenhum paradoxo recomendar que para aumentar a absorção de trabalhadores substituídos pela mudança tecnológica em setores ou empresas, seja necessário aumentar o progresso técnico em outros setores ou empresas. Se os trabalhadores que foram substituídos por tecnologia puderem ser absorvidos em outros setores e empresas, é óbvio que estes não poderão aumentar a produção com os parâmetros técnicos e organizacionais atuais. Se não se aumentar a produção nacional, as importações tomarão o lugar. Talvez deva-se buscar, primeiramente, formar engenheiros e técnicos especializados em informática, porque esta é a base das inovações tecnológicas e de organização. E, paralelamente, proceder a uma qualificação maciça de trabalhadores para o uso de computadores. Li a respeito de uma opinião que parece extremada, mas que merece consideração: três tipos de analfabetismo deveriam ser reconhecidos – não saber ler e escrever a própria língua, desconhecer o uso de computadores, não ler inglês.

2. A constituição de sistemas de formação profissional, onde eles não existam, e o aperfeiçoamento dos atuais sistemas, de modo a garantir, em ambos casos, a capacitação universal e permanente. É preciso perguntar quais os impulsos necessários à demanda de capacitação, por parte dos usuários – empresas e trabalhadores – e quais impulsos deveriam receber a oferta de capacitação para cumprir esses objetivos. É preciso também revisar o sistema de financiamento da capacitação – para evitar que as pequenas empresas paguem pela capacitação dos trabalhadores das grandes e médias empresas – e auxiliar institucional-

mente as pequenas e médias empresas, para que eliminem as incertezas que inibem os programas de capacitação de seus trabalhadores.

3. **A redução da jornada de trabalho** foi um dos efeitos dos aumentos de produtividade. Esta observação poderia se contradizer com a evolução da jornada de trabalho, nos últimos anos, em muitos dos nossos países. Efetivamente, em muitos setores industriais, observou-se recentemente uma redução do emprego e um aumento das horas trabalhadas – como resultado dos temores generalizados de perder o emprego que acometem a força de trabalho, desde que começaram a operar os processos de abertura e de estabilidade monetária. É necessário também reconhecer que a extensão da jornada de trabalho foi mais severa nos setores “informais” da economia, que, em sua maioria, não estão sindicalizados. Ao se verificar isto, instalou-se a idéia de que uma redução da jornada de trabalho seria positiva para o emprego.

Infelizmente, não tive tempo de produzir estatísticas sobre a evolução da jornada de trabalho, no Brasil e na Argentina, desde a Segunda Guerra Mundial. Mas, certamente poderia se constatar que, assim como nos países europeus, mesmo com diferentes resultados numéricos, a jornada de trabalho se reduziu, devido aos aumentos de produtividade, à pressão dos sindicatos e à disseminação nos demais setores dos avanços obtidos. É claro que estou me referindo às horas anuais trabalhadas e, neste sentido, devem ser considerados a diminuição das jornadas diárias, os dias de férias e o menor tempo de vida de trabalho, através do aumento da escolaridade e da redução da idade de aposentadoria. Verifica-se também que a jornada diária de trabalho é, geralmente, mais prolongada naquelas empresas que trabalham sob o regime de um turno de trabalho, do que naquelas que ocupam dois turnos, concluindo-se que as reduções nos horários diários são também resultado da reorganização da produção nas empresas.

Seria ingênuo pensar que uma redução legal de 10% na jornada de trabalho industrial poderia significar matematicamente um aumento de 10% no emprego industrial, mesmo quando os salários baixassem na mesma proporção – hipótese repudiada pelos trabalhadores. Na Alemanha, a redução da jornada semanal de trabalho passa pela negociação coletiva, na qual estipula-se o crescimento dos salários durante todo o período de vigência do acordo coletivo (geralmente três anos), baseado nas expectativas empresariais de qual será o crescimento da produtividade, nesse lapso de tempo. Outras contra-prestações empresariais, que incidem sobre os custos do trabalho consistem, às vezes, em um compromisso de gerar postos de trabalho para os jovens, na qualidade de aprendizes. A esses custos do trabalho deveriam ser agregados os custos de administração de uma folha de trabalhadores mais numerosa. Na verdade, a negociação sobre essa questão é feita cuidadosamente, com papel e lápis, para evitar que os custos totais do trabalho cresçam mais do que a produtividade. O processo de negociação não está isento de tensões, já que se exige que os trabalhadores façam concessões em termos de classificação ocupacional e de mobilidade interna.

A redução legal da jornada, diferente da que é coletivamente contratada, poderia ter o efeito oposto, isto é, uma redução do emprego, porque os salários dariam “automaticamente” um salto superior à produtividade. Por outro lado, a produtividade poderia ficar negativamente afetada, porque as relações entre os trabalhadores são mais de complementaridade do que de substituição. As tarefas de um trabalhador especializado na manutenção das máquinas não poderiam ser realizadas por um trabalhador desempregado não-qualificado, a menos que exista previamente um prolongado período de capacitação. Por isso, afirma-se que a redução da jornada diária de trabalho requer intensos esforços de capacitação, tanto para os trabalha-

dores que ingressam, como para obter uma maior mobilidade interna dos trabalhadores já em atividade.

Um avanço importante na redução da jornada de trabalho poderia ocorrer com a difusão do trabalho de meio período, sob as mesmas condições de proteção social verificadas no trabalho de tempo integral. Não se deve subestimar a demanda da sociedade pelo **trabalho de tempo parcial**, pois este favoreceria a incorporação das mulheres ao mercado de trabalho, e também a redefinição dos papéis sociais dos homens na família e no acesso ao tempo livre, permitindo que muitas pessoas tivessem acesso a uma educação mais prolongada. O **trabalho de tempo parcial** beneficiaria particularmente os jovens que ingressam na força de trabalho, mas também poderia determinar a adesão de muitos trabalhadores adultos.

Certamente, as sociedades tomarão um rumo em que a renda familiar será mais importante do que o salário, isto é, a remuneração de uma só pessoa. Se, hoje, há um elemento que se destaca para classificar as famílias acima da linha de pobreza, este reside na disponibilidade de mais de um trabalho entre seus membros.

4. Existe uma preocupação crescente, em nossas sociedades latino-americanas, e também nos países industrializados, quanto ao crescimento das pequenas empresas. Tal crescimento suscitou muitas expectativas quanto ao aumento do emprego, já que quando se acompanham as estratégias de produtividade das grandes empresas, observa-se que um dos seus objetivos é a economia relativa de trabalho. Basta comparar os níveis de desemprego atuais para concluir que qualquer aumento da ocupação nas grandes empresas, incluindo-se muitas médias, não será suficiente para absorver os desocupados. Daí a intenção de favorecer, através de medidas de política econômica, aqueles empreendimentos que são mais intensivos no fator trabalho por unidade de produção, e que requerem menores investimentos de capital.

É verdade que temos muitas pequenas empresas operando no setor informal da economia, sem contar as microempresas. Em certo sentido, é aconselhável uma política destinada a dar uma assistência comercial e tecnológica a essas pequenas empresas, para que o crescimento de sua produção e de sua produtividade possibilitem o aumento do emprego e dos salários. Não se pode deixar de salientar que muitas pequenas empresas em atividade, no âmbito de uma perspectiva dinâmica, constituem um obstáculo ao crescimento da produtividade e à absorção de emprego. É do interesse de muitas pequenas empresas permanecer na economia subterrânea, porque emergir à superfície capitalista "formal" poderia significar uma exposição de seu descumprimento das obrigações tributárias e trabalhistas. Se as pequenas empresas, hoje existentes, não aumentarem sua produção e sua produtividade, a criação de empregos dependerá então, exclusivamente, de novas empresas desse porte, com as mesmas pautas de conduta no que se refere ao limite do crescimento da produção e do emprego.

Mas, se o mundo é incerto para as grandes e médias empresas, o é ainda mais para as pequenas empresas. Qualquer estudo demonstraria que as expectativas de vida das pequenas empresas são baixas, comparadas com as outras. Portanto, a mobilidade externa dos trabalhadores é maior nas empresas pequenas. Por outro lado, qualquer estudo focalizado também demonstraria que a precariedade do trabalho – salários, proteção social e outras condições de trabalho, inclusive a capacitação dos trabalhadores – é mais alta nas pequenas empresas, como meio de compensar a baixa produtividade.

Nisso reside a importância de que os sindicatos se dediquem a essa questão. Há opiniões que sustentam que os sindicatos se interessam pelo emprego e pelos salários dos que trabalham, mas que suas propostas em relação aos desempregados e aos subempregados não envolvem nenhuma contraprestação dos trabalhadores ativos, e constituem apenas demandas

dirigidas aos empresários e aos governos, que não os envolvem diretamente. De fato, um dos fatores estruturais que afeta a expansão dos sindicatos é o crescimento do desemprego e da economia "informal" ou "subterrânea". Na perspectiva política daqueles que acreditam que os empresários são os motores do desenvolvimento econômico e os trabalhadores, do desenvolvimento social, seria interessante que todas as políticas de aumento do emprego, inclusive a de desenvolvimento das pequenas empresas, também se traduzissem em um crescimento dos sindicatos.

Porém, para isso, os sindicatos terão que resolver pelo menos duas questões:

Quanto da rigidez relativa às normas legais estipuladas para empregar e despedir nas pequenas empresas estariam os sindicatos dispostos a corrigir, para trazer o emprego precário à superfície capitalista "formal", e quantas dessas correções seriam também aplicáveis às empresas grandes e médias, para não provocar uma polarização inaceitável?

Aceitando-se que as diferenças de produtividade não permitem um nível único de salários na estrutura salarial industrial, quais seriam os níveis de localização da negociação coletiva, bem como as pautas a serem observadas, para que os salários constituíssem um estímulo ao progresso técnico, e não um obstáculo ao emprego?

Certamente, as respostas devem ser dadas pelo próprio mundo sindical. Limite-me a assinalar a relevância dessas perguntas e sua vinculação com as políticas de desenvolvimento das pequenas empresas.

5. Abordarei agora um último ponto, que se refere aos trabalhos socialmente úteis que não têm um valor reconhecido, devido à noção cristalizada de que aquele que o possui apresenta uma correspondência unívoca com o mundo da produção e com os mercados.

A queda dos muros que dividiam o mundo em dois blocos provocou um grande desalento em relação às possibilidades de mudança social. Sem dúvida, não se deve subestimar a importância dos fatores externos na formação da subjetividade social e política da cidadania. Contudo, não me parece conveniente exagerar sua influência. Antes URSS, agora Rússia, mas permanece o desafio dos movimentos democráticos em nossos países para impulsionar a mudança social e política. A lógica do mercado, que é apenas um instrumento para atribuir recursos à esfera da produção e distribuir a renda em primeira instância, não deveria condicionar toda a vida social. A relação custo-benefício não pode ser inteiramente decidida pelo mercado, pois este não traduz corretamente muitas necessidades sociais e, em muitas ocasiões, sequer possibilita que essas se traduzam em demandas.

Permitam-me um exemplo: lê-se frequentemente que a sociedade civil está preocupada com a falta de segurança. Por outro lado, sabemos que para combater a delinqüência é necessário mais e melhores penitenciárias, pois atualmente estas não constituem espaços de reeducação. Basta informar-se da porcentagem de presos que voltam a delinqüir, depois de libertados. A pergunta agora é: estamos dispostos a pagar mais impostos para melhorar o sistema carcerário? A resposta é incerta.

Voltemos agora ao nosso tema. Escutamos frequentemente que o desemprego é a fonte de muitos males: privação das necessidades básicas, depressão, delinqüência, desintegração da vida familiar, violência dentro da família, e outros. A pergunta seguinte é: estamos dispostos a pagar impostos para que outros cidadãos tenham a oportunidade de trabalhar para ter uma renda? A pergunta é pertinente por suas dimensões éticas, e seu teor foi proposto há três anos, em termos muito diretos, pelos bispos católicos de Montreal: estamos dispostos a ceder parte de nosso tempo de trabalho em benefício de outros irmãos? A resposta é também incerta, a julgar por algumas propostas

aritméticas de reduzir os tempos de trabalho sem afetar as remunerações, o que é impraticável nas relações capitalistas globalizadas.

Na França, lançou-se um plano de empregos para jovens, financiado pelo Estado, que “inventou” vinte e duas novas profissões, em diversos campos da vida social, alheios ao mundo da produção, mas inscritos no mundo do trabalho. Essas profissões correspondem às áreas de Educação, Família, Saúde e Solidariedade, Habitação, Vida Privada e Vida nos Bairros, Transportes, Cultura, Justiça, Meio Ambiente e Segurança.

Li pela imprensa sobre os conteúdos das novas profissões, e concluí que muitas delas poderiam ser disponibilizadas aos trabalhadores adultos afastados do emprego, mas com experiências de trabalho reconhecidas, e que poderiam ser requalificados em um curto espaço de tempo.

Mesmo que pareça difícil sua implementação, vale a pena pensar nisso. Muitas das dificuldades dos programas de inserção dos jovens no mundo do trabalho decorreram da dificuldade das empresas em abrir suas portas às profissões tradicionais e da incapacidade dos gestores públicos de imaginar novas profissões.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGACINO, R., RIVAS, G. *La industria chilena: ajuste, evolución y perspectivas*. [S.l.: s.n.], 1995. (Oficina Regional de la OIT, n. 13).
- GELLER, Lucio. *Adaptación del mercado de trabajo: una agenda para la acción*. OIT, 1991.
- GELLER, L., RAMOS, C. *Chile: innovaciones en la empresa industrial metalmeccánica, 1990-1995*. [S.l.: s.n.], 1997. (Oficina Regional de la OIT, n. 54).
- GORZ, A. *Métamorphoses du travail: quête de sens, critique de la raison économique*. Paris: Galilée, 1988.
- HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT CANADA.. *Report of the Advisory Group on Working Time and the Distribution of Work*. Canada, 1994.
- LABINI, P. Sylos. *Nuevas tecnologías y desempleo*. México: FCE, 1993.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Hacia el pleno empleo*. Ginebra, 1994.

POSTHUMA, A., ZILBOVICIUS, M. *Innovaciones, recursos humanos y relaciones de trabajo en la industria metalmeccánica y de alimentación del estado de São Paulo*. [S.l.: s.n.], 1995 (Oficina Regional de la OIT, n. 19).

SOIFER, R. *Cambio técnico y mercado de trabajo: reestructuración industrial, recursos humanos y relaciones laborales en Argentina*. [S.l.:s.n.], 1995 (Oficina Regional del Trabajo, n. 15).

THE OECD jobs study: facts, analysis, strategies. Paris, 1994.

Desemprego estrutural, desemprego tecnológico: categorias a revisitar à luz da imaterialização da atividade econômica*

Serge Le Roux**

Há um quarto de século, a persistência de taxas de desemprego elevadas, na maioria dos países desenvolvidos, propõe uma questão fundamental à análise econômica: a de poder explicar a permanência de um fenômeno, aliás unanimemente

* Tradução por Maria Lúcia Salles Boudet, do texto *Chômage structurel, chômage technologique, des catégories à revisiter à la lumière de l'immaterialisation de l'activité économique*.

** Francês, trabalhou, desde 1978, no Centre d'Informatique de Paris, onde ocupou diversos cargos, chegando a Diretor de Divisão, em 1985. Desde 1992, vem desempenhando diversas funções na Confédération Générale du Travail (CGT). É também: secretário de redação da revista *Cahiers d'Analyses et Documents Économiques*; secretário-geral do Institut Syndical d'Études et de Recherches Économiques et Sociales (ISERES); consultor da seção "Atividades Produtivas e Pesquisa" no Conseil Économique et Social; especialista da missão "Automatisation et Mutations Économiques et Sociales" do Ministère de la Recherche et de la Technologie, e membro do Conseil National de l'Information Statistique.

considerado indesejável, apontando os caminhos de uma solução possível.

Muitos pesquisadores dedicaram-se a explorar esse campo de interrogações, apresentando, de algum modo, soluções que, segundo estimavam, permitiriam reencontrar uma situação de pleno emprego ou, ao menos, reabsorver uma parte do desemprego.

Em meio a essa abundância teórica, pode-se destacar dois grandes campos de explicação da existência de um subemprego maciço e de longa duração: o desemprego dito “tecnológico” e o desemprego dito “estrutural” – como encontramos, por exemplo, nas formulações dadas pelo professor Jacques Freyssinet (1994).

Todavia, é preciso observar que se este autor aborda com precisão a questão das relações entre o emprego e o progresso técnico, e portanto, o tema do desemprego “tecnológico”, torna-se mais cauteloso ao abordar o outro campo – o do desemprego “estrutural” –, utilizando a noção de “estrutura” muito parcimoniosamente (isto é, uma única vez na parte do texto que procede a uma apresentação das teorias explicativas do desemprego), dizendo que “a dinâmica das economias industriais, tanto em período de crise como em período de crescimento, faz-se acompanhar de uma modificação permanente das estruturas de emprego...” (Freyssinet, 1994, p.62).

Pode-se compreender tal prudência, na medida em que o termo “estrutura” só dispõe, em si, de uma fraca capacidade explicativa, tendo sido utilizado em numerosas acepções para poder permanecer efetivamente significativa. Assim, no que diz respeito à questão do desemprego, pode-se evocar as estruturas da população, aquelas da população ativa, como também as do mercado de trabalho, da força de trabalho, das empresas, da produção, as evoluções estruturais das políticas públicas, etc. Poderíamos acrescentar, para concluir o “processo” relativo a esse termo, que a oposição tradicional “estrutura/conjuntura”

não dispõe mais da mesma força classificatória, à luz das evoluções econômicas recentes.

Parece-nos, então, que se fosse necessário empreender uma certa reabilitação da noção de “estrutura” – ao menos em uma visão analítica que objetivasse fazer dela uma categoria operatória na investigação das causas do desemprego –, seria talvez preferível pensar em atribuir-lhe um campo (sabendo-se que a realidade social não pode ser facilmente recortada em segmentos homogêneos e autônomos) de ordem extra-econômica, como, por exemplo, o dos movimentos demográficos. Continuando esta apresentação arquitetural, poder-se-ia compreender os outros fenômenos – principalmente econômicos – desenvolvendo-se no âmbito desse contexto “estrutural”.

Se observarmos agora a outra grande categoria proposta como explicação das causas do desemprego moderno, ou seja, a dimensão tecnológica, podemos muito facilmente, com referência à precedente (a demográfica), traçar um paralelo concernente a seu estatuto de exterioridade, em relação ao econômico. Com efeito, esse tipo de movimento tem suas origens no progresso realizado pelas ciências, cujos desenvolvimentos, ainda que não inteiramente livres em relação às determinações econômicas, tampouco podem ser totalmente reduzidos a elas. Estaríamos, assim, frente a dois territórios, ligados intrinsecamente ao da economia, mas dispendo de uma dose de autonomia suficiente para que se possa considerá-los separadamente: de um lado, o dos movimentos da demografia e, de outro, o das descobertas científicas e das construções técnicas correspondentes.

Retomando essa dicotomia reposicionada, desta forma, entre o “estrutural” (de agora em diante reservado ao demográfico) e o “tecnológico”, é interessante examinar as transformações que ocorrem em cada um desses domínios, bem como suas repercussões no campo econômico. O presente texto seguirá esse encaminhamento, incorporando uma dimensão *historienne*

(“historiadora”) (tão cara a Pierre Bourdieu, 1997), cuja pertinência não precisa mais ser provada, pois é útil procurar nas evoluções passadas os elementos que melhor permitam compreender as questões con- temporâneas. Ao término dessas análises, ainda restará saber se os componentes de uma possível explicação das causas do desemprego encontram-se todos reunidos, ou se ainda é preciso convocar outros fenômenos mais inéditos.

1 O COMPONENTE DEMOGRÁFICO

A população de um dado território caracteriza-se, simultaneamente, por seu volume global e por dividir-se entre aqueles que desejam trabalhar – e têm condição de fazê-lo – e os outros, ditos inativos. O desemprego, que é geralmente contado em número de indivíduos¹, parece estabelecer uma relação direta com essas variáveis: considerando uma taxa de população ativa constante, quanto mais a população aumentar, mais será necessário criar empregos; quanto maior for o número de pessoas de uma dada população querendo trabalhar, mais será igualmente necessário criar empregos. De um ponto de vista aritmético, o desemprego corresponderia, então, ao saldo entre esse número de empregos necessários e o número de postos de trabalho efetivamente remunerados.

Uma questão surge imediatamente, em decorrência dessa apresentação: por que há períodos históricos em que esses dois termos estiveram adequados e, simetricamente, por que conhe-

1. Podemos nos perguntar se indicadores mais adequados para medir a “realidade” do desemprego não deveriam fazer intervir outros elementos, como o número de horas trabalhadas (número de horas pretendidas e número de horas efetivamente trabalhadas), o salário desejado (*versus* aquele que é realmente obtido), etc.

cem-se períodos de desajustamentos duradouros, tomando-se as mesmas variáveis?

Neste sentido, é interessante voltar momentaneamente à análise que se pode fazer do período de crescimento pós-Segunda Guerra Mundial, caracterizado por um equilíbrio bi-decenal de quase pleno emprego. O que parece ser a marca específica desse período refere-se à capacidade, então materializada, de harmonizar as transformações demográficas com aquelas atuantes na produção: a extensão da produção, em particular, correspondia às expectativas dos consumidores, tanto qualitativamente (fabricação de novos produtos), quanto quantitativamente (estabelecimento de uma relação de equivalência entre os aumentos de produção e os deslocamentos – sociais e/ou geográficos – da população). Ou seja, o sistema capitalista encontrava novas zonas de expansão possíveis às produções, nos próprios territórios onde estava implantado, graças às transformações na composição da população ativa (isto é, aquela que dispõe de uma renda e, portanto, de uma capacidade de compra). Essas transformações intervinham em um contexto favorável: a atração de um novo modo de vida (urbano, hedonista, de convívio social, etc.), em uma época marcada, ao mesmo tempo, pela lembrança dos perigos e das privações, mas também pela esperança em um futuro de melhorias contínuas (o “crescimento”). Os novos bens – quando caracterizados, no que concerne aos particulares, por uma certa técnica quanto à sua utilização – seriam também padronizados, o que os remeteria, por isso mesmo, à ordem técnica vigente nas empresas. Essa dimensão técnica dos novos bens de consumo causava um certo espanto entre as camadas trabalhadoras da população urbana, e sua posse podia facilmente ser assimilada como um acesso a uma vida “moderna”, correspondendo a uma “ascensão social” e rompendo com as representações tradicionais dominantes nessa época (relativas ao modo de vida agrícola e rural, até então majoritário).

O processo que caracterizava esse período era de tipo dinâmico: um aumento da produção era logo absorvido pelos consumidores, pertencentes a uma população ativa em crescimento – o que podia ser explicado, em um primeiro momento, pela existência de reservas de mão-de-obra no campo e, em seguida, pela inserção das mulheres e, mais tarde, pelo recrutamento de trabalhadores estrangeiros. Portanto, pode-se dizer que a população ativa (seu aumento) era “produzida” pelo “sistema”.

Esse esquema foi rompido pela conjunção de dois fenômenos, em princípio independentes entre si: um, bastante previsível, referente ao esgotamento das reservas disponíveis de mão-de-obra, pelo menos na zona geográfica considerada, e o outro, um pouco mais desconcertante, referente à resistência dos modos de vida a um certo tipo de inovações.

No que se refere à primeira dessas duas rupturas, pode-se dizer que o recurso maciço à utilização de trabalhadores de origem estrangeira, cuja vinda ao território nacional tinha pouco a ver com uma escolha voluntária e deliberada, assinala o último avatar dessa política (etapa tanto economicamente eficaz, quanto odiosa, pela maneira como essas pessoas foram consideradas e tratadas, devido aos problemas colossais que representam, hoje, as necessidades de sua integração – delas próprias e de seus descendentes – em um espaço territorial determinado: elas não mais pertencem à sua comunidade de origem e não pertencem, substancialmente, à comunidade de “acolhimento”). Se, doravante, a população ativa continuar aumentando, será essencialmente pelo efeito do crescimento da população total, o que não é muito significativo no plano dos efeitos produzidos sobre a natureza e o volume das produções.

Esse movimento – a partir de agora praticamente estancado na zona geográfica dos países ditos desenvolvidos, enquanto elemento de dinamização da atividade econômica – tem, em contrapartida, uma real vivacidade em outras zonas, antes unificadas sob as denominações de “Terceiro Mundo” ou de “países

em vias de desenvolvimento”. As transformações que se produzem nessas zonas, no plano da composição da população ativa, parecem extremamente próximas àquelas que marcaram as economias dos países capitalistas desenvolvidos, nas duas décadas do pós-guerra. Em compensação, o outro elemento que designava esse período, a saber, a adequação entre essas mudanças, quantitativas e qualitativas, na população ativa, e as mudanças que intervinham na produção, não se verifica exatamente do mesmo modo no esquema de desenvolvimento dos países emergentes.

Encontramos aí as interrogações referentes às relações entre a produção e o consumo. Durante a fase de crescimento do pós-guerra, no mundo “ocidental”, uma certa harmonia podia ser obtida entre esses dois campos: os produtos novos eram desejados e os indivíduos, produtores potenciais (camponeses, mulheres) que não estavam incluídos nesse esquema de progressão, procuravam penetrar nele, tornando-se habitantes das cidades e assalariado(a)s.

Sabemos que a produção capitalista caracteriza-se por uma corrida desenfreada e ininterrupta rumo à rentabilidade, demandando para os capitais que aí querem ocupar um lugar, não só a extensão das produções existentes sobre novos territórios, para novos públicos, como também a criação de novos mercados, correspondendo a novos bens, capazes de captar uma parte do poder de compra disponível.

A segunda ruptura situa-se no nível das novas produções. O acordo social estabelecido nos anos 50-60 – entre, de um lado, novos bens e serviços, e, de outro, as expectativas dos consumidores, estando estes preparados para, e até desejando, mudar seus modos de vida – encontra-se, a partir de agora, essencialmente rompido. As novas produções não mais apresentam globalmente esse aspecto de via de acesso a um outro tipo de existência. Trata-se, frequentemente, de bens que só trazem, se tanto, uma satisfação marginal, sem que o modo de vida tenha

realmente evoluído. No que concerne à situação francesa, pode-se datar esse esgotamento do esquema de evolução, ocorrido depois da Segunda Guerra Mundial, a partir da grande onda de aquisição da casa própria, por parte dos assalariados. Essa modificação estatutária das condições das pessoas envolvidas contribuiu para definir significativamente suas disponibilidades financeiras (e, portanto, também para orientar maciçamente as poupanças disponíveis para um determinado tipo de investimento) e marcou, de certo modo, uma espécie de apogeu, materializado por um *ersatz* de “volta à terra” – o que, para toda uma geração, correspondia sem dúvida a um objetivo almejado (na falta de um ideal de vida). Por outro lado, somando-se a isso o fato de que os novos bens colocados no mercado implicam em investimentos importantes, de difícil mobilização, em matéria de aprendizagem técnica, de orçamento-tempo, etc., pode-se admitir que esse antigo modelo de desenvolvimento torna-se essencialmente caduco.

Em contrapartida, a demanda social era forte, nos países que não tinham conhecido o mesmo tipo de desenvolvimento no período pós-guerra, mas cujos habitantes estavam bem preparados para conhecer as supostas virtudes desses “modelos” ocidentais, graças aos progressos da comunicação. A produção, impulsionada por essa demanda, podia progredir normalmente, em condições análogas às dos países desenvolvidos, nos anos de crescimento; contudo, mesmo que esse movimento tenha tomado corpo, foi, de certa forma, “poluído” pelo tipo de funcionamento da economia capitalista instalada em seu novo esquema de “crise”. Por um lado, esta economia permaneceu essencialmente orientada pelas características dos mercados ocidentais, mesmo acompanhando com dificuldade o novo rumo da produção. Por outro lado, as necessidades de rentabilidade levaram grande número de empresas a deslocar suas unidades de produção para os países com custos salariais mais baixos, o que contribuiu para distorcer, no plano local, a

adequação (teoricamente possível nesses países) entre produção e consumo crescentes. Finalmente, é preciso também mencionar outros obstáculos a esse possível desenvolvimento, como, por exemplo, os perigos de poluição e destruição da natureza, as resistências culturais e religiosas, etc.

Pode-se, então, afirmar que o crescimento da população ativa é, ao mesmo tempo, o resultado de um sistema produtivo em desenvolvimento e a condição dessa progressão. Um movimento como este pode se sustentar durante um certo período, mas também encontrará inexoravelmente obstáculos que acabarão por se mostrar insuperáveis, gerando, assim, um estado de crise, podendo-se, então, inferir que o mesmo ocorre quando as inovações introduzidas na produção rompem a harmonia que possa ter existido entre o modo de produzir e os modos de vida das pessoas que trabalham (e também de seus dependentes, inativos). Atinge-se, assim, o outro componente do desemprego, aquele proveniente das transformações tecnológicas, que constituem o elemento ativo dessas transformações produtivas.

2 O COMPONENTE TECNOLÓGICO

Tal como está hoje organizada, a produção se reparte em um largo espectro, seja geograficamente (pode-se falar de “mundialização”), seja no que concerne à natureza dos bens produzidos. Nesse plano, o espectro estende-se desde os bens tradicionais, ainda bastante procurados, aos bens novos, que podemos qualificar de “elitistas”, no que se refere aos bens de consumo, e de “sofisticados”, no que se refere aos bens de produção.

A produção dos bens ditos tradicionais pode ser fortemente racionalizada e automatizada, graças às inovações tecnológicas que aí tenham sido introduzidas. Passou-se, assim, da mecâni-

zação dos processos de trabalho à sua automatização, isto é, à organização de uma produção mediatizada, demandando apenas um recurso reduzido de intervenção humana direta sobre a matéria tratada (a qual evolui à medida da criação de novos materiais). Ganhos² puderam ser obtidos através da introdução dessas novas modalidades de trabalho, em termos de velocidade de execução, de erradicação das flutuações irregulares nos atos de trabalho, de redução dos defeitos, de garantia de funcionamento dos produtos, etc.

Essa maneira de produzir necessita de um número global relativamente menor de postos de trabalho para realizar uma mesma quantidade de produtos, se abstraímos os períodos de aprendizagem da nova organização da produção e **as perdas causadas pela insuficiência das inovações sociais que deveriam subentendê-la.**

Evidentemente, essa avaliação deveria levar em conta a contribuição total da mão-de-obra, incluindo, portanto, os empregos periféricos de apoios diversos à produção, dos serviços a serem efetuados antes e depois da produção, do meio intelectual e social, etc. Mas, quando um tal “meio” (no sentido biológico do termo) representa um fator decisivo (constitutivo) do novo modelo produtivo, experimentamos dificuldades para identificá-lo, se adotamos um tipo de raciocínio econômico, isto é, possivelmente cifrável. Portanto, enfrentamos assim um problema metodológico, referente à definição desse meio ambiente, que “suporta” a produção moderna e, principalmente, sua quantificação eventual. Se, micro-economicamente, é quase impossível conceber tal avaliação, pode-se, em contrapartida, tentar

2. Qualificar esses “ganhos” não é nosso objetivo. Tradicionalmente, eles poderiam ser atribuídos a uma melhoria da produtividade, porém, esse conceito, que relaciona uma certa quantidade de produto a uma certa quantidade de trabalho, perde parte de seu poder significativo, devido à crescente dificuldade de mensurar esses dois fatores. Tratando-se de considerar os ganhos monetários que a empresa pode obter, seria então necessário, ao mesmo tempo, estabelecer a relação entre a mudança tecnológica e os resultados financeiros, o que implicaria em um desvio explicativo bastante longo e tortuoso. Na falta de algo melhor, segundo nossos conhecimentos, não parece absolutamente possível superar uma abordagem meramente qualitativa da noção de “ganho”.

buscar³ estabelecer, em níveis agregados, a relação entre a produção total de bens⁴ e a despesa total gasta para pagar a mão-de-obra⁵.

O resultado dessas investigações mostraria um nítido aumento das quantidades produzidas por unidade de trabalho. De qualquer forma, ainda que não seja possível estabelecer uma outra forma de mensuração, pode-se estimar que a existência de um desemprego elevado e durável testemunha a desocupação de pessoas que, outrora, tiveram seu lugar na produção. A dita teoria da “compensação” parece, assim, encontrar alguns limites.

Colocando-nos, agora, no outro extremo do espectro, ou seja, aquele que se refere aos bens ditos elitistas e sofisticados, podemos assinalar as seguintes diferenças: uma demanda menos importante (bens de consumo de acesso limitado, bens de produção poucos difundidos devido ao alto custo dos equipamentos concernentes) e uma mobilização mais intensa da mão-de-obra necessária (em geral, trata-se de trabalhadores com alto nível de conhecimentos, no âmbito dos mais avançados progressos da ciência). Em termos de empregos, pode-se imaginar que nos defrontamos com uma relação quantitativa produção/força de trabalho, do mesmo tipo daquela que podia estar em vigor no período de pleno emprego dos anos 50/60. Porém, aplicando-se hoje a um setor reduzido da produção e do

3. Conseguir realizar esse cálculo implicaria em poder libertar-se dos limites do espaço e do tempo, duas dimensões comprometedoras do esforço de uma medição efetiva, sob uma abordagem em termos de zonas concêntricas sucessivas, colocando-se, então, a questão de saber a que distância (social) da produção efetiva deve-se deixar de estabelecer uma relação com essa produção? Por outro lado, mesmo levando em conta os efeitos de acumulação, qual seria a unidade de tempo considerada pertinente?

4. A avaliação da produção de bens constitui o objeto de controvérsias bem conhecidas, sendo que as atuais evoluções nos métodos utilizados só reforçam o interesse por essas controvérsias, aumentando, sem dúvida de modo conseqüente, a distância entre o preço e o valor (se é que esse conceito-chave conserva ainda um total poder explicativo à medida que aumenta a imaterialização da produção).

5. Também neste ponto a avaliação não é tão fácil quanto fazem parecer os hábitos de mensuração; com efeito, se o número de operadores em contato direto com a matéria tende a se reduzir, isso em nada indica qual é a parte dos assalariados que estabelece uma relação real (porém indireta) com a produção. Pode-se pensar que os assalariados da unidade de produção considerada têm, todos eles, uma relação, mesmo que longínqua, com essa produção. Seria necessário, dentro de uma boa lógica, somar também o trabalho realizado pelas empresas terceirizadas, assim como uma parte do trabalho efetuado pelos fornecedores e mesmo pelos clientes, etc.

consumo, não se pode estimar que esse esquema possa, a termo, tornar-se a nova norma social dominante. Ele desempenha apenas um papel marginal e sua intervenção na sociedade não parece poder ocorrer de maneira próxima.

As transformações verificadas nos campos da produção e do consumo dos bens materiais não são nada mais do que sinais precursores de movimentos ainda mais profundos, cujos efeitos sociais não são muito visíveis, no momento atual, mesmo que, ao se verificar, possam desestabilizar os esquemas de pensamento e os quadros de referência já estabelecidos. As mutações tecnológicas evocadas foram analisadas no âmbito das produções materiais. Contudo, o que mais parece caracterizar tais mutações remete, sobretudo, a uma outra ordem, a do imaterial. As tecnologias modernas baseiam-se nas descobertas e invenções nos campos da eletrônica, da informática e das comunicações. O elemento comum que relaciona essas diferentes disciplinas é a informação, noção genérica que marca o ponto de passagem entre dois elementos materiais (um ou outro desses elementos, ou os dois – segundo as transações consideradas – podendo referir-se a uma pessoa ou a um bem). A existência de tais vetores informacionais possibilita particularmente a intermediação, evocada mais acima, entre o produtor e a matéria.

A economia (definida aqui pelos empregos remunerados) oferece um espaço cada vez maior às atividades de serviços, isto é, as que combinam processamento de informações e suportes materiais, e isso em proporções variadas, em que o primeiro componente parece adquirir uma importância crescente, em detrimento do segundo.

Se avançarmos um pouco prospectivamente nessa direção, perceberemos que os instrumentos tradicionais da análise econômica resistem mal a esse novo curso das coisas: o que significam os conceitos de produção, de consumo, de valor, se substituirmos os bens por informações? Estas não são acumuláveis, nem destrutíveis, talvez nem mesmo negociáveis (é possível existir um

mercado da informação⁶). No plano do emprego, esse novo “modelo produtivo” parece desguarnecer-se dos elementos constituintes que haviam composto o modelo anterior (“produtivo”), enquanto o qualitativo parece se sobrepor ao quantitativo (inclusive o monetário), perdendo significado a noção de apropriação privada. Pode ser que esses movimentos já estejam ocorrendo, e que os efeitos concretos já sejam perceptíveis, inclusive em termos de redução dos empregos remunerados (em relação às atividades efetivas engajadas).

Se essas hipóteses já podem ser validadas, mudanças muito mais amplas deveriam ser aplicadas às análises econômicas habituais e também às políticas (das empresas, dos sindicatos, dos poderes públicos) que lhes são relativas. Jacques Méraud (1997), em artigo do jornal *Le Monde*, de certa forma inaugura essas novas vias.⁷

3 CONCLUSÃO

Tais considerações poderiam ser levadas em conta pelas organizações sindicais, na medida em que se trata de recolocar o trabalho – mesmo que sob uma forma renovada – no centro da atividade econômica, sabendo-se que as outras vias tradicionais de regulação, sem querer designá-las como impasses, pouco

6. Pode-se imediatamente pensar em duas hipóteses completamente opostas, quando se evoca essa perspectiva: ou as informações são bens comuns, acessíveis a todos (e seu custo, tendencialmente após a fase de criação da informação, deve apenas convergir ao custo de acesso à mesma), ou então elas são de natureza secreta, reservadas a um ou a alguns indivíduo(s), e podem, em um plano comercial, atingir “valores” muito altos (cf. tráfico de informações).

7. Jacques Méraud dá a seguinte resposta a uma pergunta que lhe foi feita pelos redatores do referido jornal sobre a possibilidade de risco inflacionário em uma política de retomada econômica: “Não se trata de ir fabricando dinheiro de olhos fechados. Mas, superestimar o risco inflacionário é tão prejudicial quanto o contrário. Tradicionalmente, os economistas consideram a ameaça de inflação, caso cresça a demanda, pois temem que a oferta não possa acompanhá-la, considerando sobretudo a oferta industrial. Contudo, no setor de serviços, a capacidade potencial de produção é mais importante e pode ser mais rapidamente mobilizada. Por menos que ela seja solucionada através de uma criação monetária mais ativa, a demanda de serviços encontrará imediatamente sua oferta, sem suscitar tensões inflacionárias, e teremos imediatamente um progresso da produtividade, enquanto fonte do poder de compra” (*Le Monde*, 2 de setembro de 1997).

contribuíram para solucionar o problema da reabsorção ou mesmo da extinção do desemprego (isto é, dando a todos que o desejarem, a possibilidade de participar da criação social de valor e de beneficiar-se dos meios para sua utilização).

Admitindo-se que as evoluções demográficas tendem a elevar o número de pessoas que desejam se colocar sob tais perspectivas, e considerando que as transformações tecnológicas pressionam, ao contrário, para a redução dos efetivos necessários para realizar essas mesmas produções, não poderemos esperar uma resposta satisfatória apenas pela simples adoção de soluções reguladoras tradicionais.

Desse ponto de vista, portanto, vias de soluções, como a aberta por Jacques Méraud (1997), são interessantes. Será preciso apenas estudar como (por que meios? em que espaços?) elas poderiam ser efetivamente aplicadas, cabendo, talvez, aos mais diretamente atingidos preocupar-se com a questão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOURDIEU, Pierre. *Méditations pascaliennes*. Paris: Seuil, 1997.

FREYSSINET, Jacques. *Le chômage*. Paris: La Découverte, 1994 (Coll. Repères).

MÉRAUD, Jacques. Risque inflationniste que recèlerait une politique de relance. *Le Monde*, 2 sept. 1997.

Desemprego estrutural, desemprego tecnológico: análises e reflexões para o debate*

Guillermo Sala Zabala**

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho foi antecedido por um documento recentemente apresentado em Bogotá, Colômbia, no Seminário Latinoamericano sobre Redimensionamento do Sistema de Formação, promovido pela Central Latinoamericana de Trabalhadores (CLAT).

O enfoque do mencionado documento refere-se à formação e capacitação de quadros capazes de intervir eficaz e eficien-

* Tradução por Maria Lúcia Salles Boudet, do texto *Desempleo estructural, desempleo tecnológico: análisis y reflexiones para el debate*.

** Uruguio, Arquiteto, diplomado em "Desarrollo Local", Universidad Católica Dámaso Antonio Larrañaga. Foi Assistente de Diretor e Coordenador de Sub-projetos ("Desarrollo Institucional, Civil e Empresarial", "Estrategia Comunicacional" e "Identidad Histórica"), Universidad Católica, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Desarrollo Local, Proyecto Aigná. Atualmente é Diretor do Instituto Nacional de Estudios Sociales (INES), Instituto de Formación-Capacitación gerido pela ASU.

temente nos processos ora vigentes no mundo do trabalho, concretamente no âmbito da América Latina.

Do mesmo modo, podemos considerar que *Los cambios en el territorio y nuestras políticas organizacionales*, documento elaborado a partir de vários *workshops* e seminários da Acción Sindical Uruguaya (ASU)¹, em seu XI Congresso, também constitui um antecedente a ser levado em conta pela temática que desenvolve.

Em ambos os trabalhos, os temas **Desemprego Estrutural** e **Desemprego Tecnológico** não são tratados especificamente. Porém, entendemos que a reflexão e a análise ali formuladas contribuem para compreender o contexto em que devemos tratá-los, razão pela qual serão considerados parte integrante desta reflexão.

No primeiro trabalho assinalado, enfocam-se brevemente as **Políticas de Emprego** a serem criadas e implementadas, tanto no plano das sub-regiões dos países, como nos âmbitos locais, levando em conta o que já se enfrentou, com êxitos diversos, em nível nacional.

Nesse documento, abordaram-se os aspectos que se vinculam conceitual e operacionalmente à **Formação Permanente**, enquanto estratégia para a mudança e o desenvolvimento equitativo. Por sua influência direta no desenho de estratégias para enfrentar o desemprego em suas diversas formas, a Formação Permanente apresenta-se como uma das políticas de desenvolvimento local a ser implementada.

No outro estudo, analisamos as mudanças que estão ocorrendo no Uruguai, em relação ao surgimento de novos modos de produção, sugerindo possíveis respostas por parte das organizações tanto sociais e econômicas, como referentes à institucionalidade do Estado. Mas, em especial, são analisadas as

1. ASU, corrente sindical humanista cristã, que atua dentro da PIT-CNT, única central de trabalhadores do Uruguai.

novas condições em que deveria funcionar uma organização de tipo social e, neste caso concreto, a sindical.

Para o presente evento, os temas Desemprego Estrutural e Desemprego Tecnológico colocam-se no centro do debate. Apontamos, então, as considerações a que tais temas nos levam, no mesmo contexto em que situamos a temática da formação e das mudanças territoriais.

É claro que a questão na qual nos detemos, hoje, integra a análise de cenários, que devemos realizar previamente e que constitui um dos objetivos deste Seminário. Por isto, trataremos aqui mais extensamente a temática do desemprego em seus diferentes aspectos.

Elaboramos sua abordagem, tentando disponibilizar os elementos que fomos recolhendo no decorrer de nosso processo de formação pessoal no campo da arquitetura, enfatizando os temas de planejamento territorial, desenvolvimento local e desenvolvimento regional.

Do mesmo modo, queremos compartilhar nossa experiência de trabalho, na qual destacamos, em primeiro lugar, a participação no Programa ACOR, de Desarrollo Comunitario y Regional.

Igualmente, gostaríamos de transmitir-lhes nossa experiência, no Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, exercendo funções na Dirección Nacional de Empleo (DINAE), em um primeiro momento, na Divisão de Pesquisa e, presente-mente, na Divisão de Capacitação Profissional – lembrando que o referido órgão é encarregado de implementar o atual programa de Reconversão do Trabalho, que vem somando uma rica experiência desde 1990, data de sua criação.

Por outro lado, acreditamos poder trazer valiosa contribuição, graças à nossa experiência em trabalho social, tendo participado de diversas instituições e organizações desse tipo, e em especial na última década, integrando o Instituto de Estudios

Sociales (INES), centro de formação e capacitação da ASU, que dirigimos desde 1993.

Nossa organização realizou um processo de análise e reflexão a partir das importantes mudanças introduzidas no mundo do trabalho, concretamente no Uruguai, a partir da década de 1980. Tais reflexões e análises realizaram-se não só dentro da própria organização, como através de um leque de relacionamentos com instituições públicas e privadas, preocupadas com o tema.

Destacam-se ainda os intercâmbios que realizamos com instituições de caráter acadêmico, como também com outras organizações não-governamentais (ONGs) e organizações sociais que adquiriram relevância e peso em âmbito nacional. Esses intercâmbios, efetuados através de seminários, oficinas e outras atividades, concretizaram-se em compromissos e convênios de trabalho, que objetivam obter resultados que nos permitam compreender as dramáticas mudanças que estão se processando, bem como implementar estratégias que nos habilitem a atuar, de modo a contextualizar o emergente Movimento dos Trabalhadores².

Tentaremos responder aos desafios propostos pelo presente Seminário, analisando aspectos do **Desemprego Estrutural** e **Desemprego Tecnológico** e relacionando os mesmos aos modelos de desenvolvimento, tanto no que se refere aos paradigmas que desaparecem, como aos que emergem. Veremos algumas soluções experimentadas, uma proposta de novas formas de fazer Economia e as conseqüências verificadas no mercado de trabalho.

2. Movimiento de los Trabajadores: denominação dada pela CLAT e suas organizações filiadas à união do movimento sindical com as demais organizações sociais de origem popular.

2 O MARCO DE REFERÊNCIA. DO MODELO DE ACUMULAÇÃO FORDISTA-KEYNESIANO AO MODELO DE ACUMULAÇÃO FLEXÍVEL. O IMPACTO DOS AVANÇOS CIENTÍFICO-TECNOLÓGICOS

2.1 O modelo de acumulação fordista-keynesiano

Até meados da década de 1970, prevaleceu um modelo de desenvolvimento que podemos definir por suas características como altamente rígido, muito localizado e sobretudo centralizado: condições que lhe permitiram permanecer por longo tempo.

Esse modelo iniciou-se antes da Grande Depressão e consolidou-se depois da Segunda Guerra Mundial. Contou com um importante apoio dos Estados e dos governos e favoreceu o crescimento econômico e social nos chamados países centrais. Conseguiu formar um sistema sócio-econômico equilibrado e sustentado, que se supunha em crescimento constante.

Baseava-se principalmente no uso ilimitado de energia barata, que permitia estruturar uma indústria forte, com grandes unidades fabris, enormes empresas que realizavam uma produção em série e padronizada.

A incorporação de tecnologia levou rapidamente à automação dos processos de produção, acarretando índices de produtividade muito elevados – o que permitia a geração permanente de postos de trabalho em função do crescimento e, com isso, uma grande capacidade de absorção de mão-de-obra. A organização do processo produtivo respondeu às propostas efetuadas pelo fordismo no princípio do século.

Nos países latino-americanos, o modelo, nascido nos ditos países centrais sob outras condições, plasmou-se na chamada “política de substituição de importações”, amparado por um forte protecionismo. Além disso, complementou-se com um enfoque de modelo exportador, delineado pelas características produtivas de cada país. As conseqüências desse processo são conhecidas,

destacando-se a transformação do próprio Estado em um grande empregador.

Salvo as particularidades de cada país, o modelo funcionou e permitiu que algumas economias tivessem um crescimento importante somado a um efeito de acumulação, embora nem sempre tenha alcançado o pleno emprego, um dos objetivos desse modelo.

Nessa etapa, a conformação de áreas localizadas de grande desenvolvimento, consideradas como pólos, marginalizou do processo extensas regiões de nossos países. Esses territórios permaneceram como subsidiários dos enclaves industriais manufatureiros, proporcionando inicialmente matérias-primas e, sobretudo, mão-de-obra, procedente das regiões rurais.

Desencadeou-se, então, o processo das migrações internas de trabalho, com importantes conseqüências, como a formação de localidades latino-americanas. E, quando o modelo passou a não funcionar, um de seus efeitos foi a emigração de importantes contingentes, geralmente os mais capacitados, ou a marginalização de importantes setores da população, devido ao desemprego.

Esse crescimento não atingiu a totalidade do território de cada Estado. Graves problemas econômico-sociais começaram a surgir em diferentes zonas, criando desigualdades marcantes, determinadas pela (im)possibilidade de emprego, enquanto mecanismo de integração social que permite o acesso a melhores condições de vida. Importantes setores da população foram ficando paulatinamente à margem do sistema, ao não terem acesso a postos de trabalho duráveis, que lhes permitissem integrar-se socialmente de forma adequada.

O mercado de trabalho começou a apresentar segmentações, conformando micromercados de trabalho – fato este delimitado pelas capacidades apresentadas pelos perfis profissionais dos aspirantes a um emprego, e que dependiam, entre outros fatores, das estratégias de investimento crescente nos mercados

financeiros, nos mercados comerciais, nas regulamentações estruturadas pelos Estados, etc.

2.2 O modelo de acumulação flexível

A segmentação do mercado de trabalho é um dos indícios através do qual manifestam-se as mudanças no interior do modelo. Neste momento, sua amplitude parece estar indicando a passagem do modo de produção fordista ao novo modo de produção denominado de **acumulação flexível**.

Uma de suas principais características é dada pelo tipo e pela localização das unidades de produção por ele geradas. Trata-se, geralmente, de unidades pequenas, inclusive micro-unidades, com um alto componente tecnológico e que aproveitam as potencialidades dos territórios onde se localizam.

O tecido sócio-econômico, que se forma nesse espaço, tem uma especial importância para o desenvolvimento dessas unidades, permitindo-lhes atuar em rede. Além disso, tendem a ocupar mão-de-obra muito qualificada e com capacidades diversas (o que hoje chamamos de polivalência).

Esse tipo de empreendimento progrediu por sua capacidade de ser competitivo no mercado e no âmbito de economias de crescente abertura, baseando-se na complementação com outras empresas e na possibilidade de satisfazer uma demanda diversificada.

Por outro lado, como o processo não se dá uniformemente em todos os territórios, gera-se um fenômeno de desigualdade territorial, que se traduz em “áreas que perdem e áreas que ganham” (Acción Sindical Uruguaya – ASU, 1996). Nesse processo de desenvolvimento, muitos territórios ficam relegados, comparativamente a outros de maior dinâmica.

Da mesma forma, muitos setores da economia não têm internamente a mesma intensidade de dinâmicas. Em princípio, parecem provocar o mesmo fenômeno que o modelo anterior;

contudo, a diferença reside em que, neste caso, trata-se de territórios, e não de enclaves ou pólos.

Assim, com o novo modelo emergente, introduz-se paulatinamente **o conceito de cadeias, complexos e distritos produtivos**³, que difere substancialmente do conceito **de enclave industrial ou pólo de desenvolvimento**, forma física identificável com o modelo fordista. Pelo contrário, o primeiro parece ser a forma físico-organizacional que, propagando-se pelo território, identifica o novo modo de produção, articulando todo um território e não simplesmente localizando-se nele.

A emergência desse modo de produção baseia-se em uma complexa interrelação de fatores, dentre os quais os componentes tecnológico e de inovação têm uma gravitação de primeira importância, determinando a nova forma de acumulação também denominada flexível.

Porém, esse processo não é recente, já que, no início do século, alguns autores, e em especial Schumpeter, faziam referência aos fenômenos cíclicos. Mario Vilas e Alfredo Marrero (1997)⁴ destacam a concepção de Schumpeter sobre os ciclos tecno-econômicos de “destruição criativa”, que dão lugar aos paradigmas ou modelos econômicos, que se associam a marcos institucionais próprios. Destacam, além disso, características refletidas nas formas organizacionais e operacionais das empresas, como podemos ver no **Quadro 1**.

3. Cadeias, Distritos e Complexos: redes ou tecido empresarial surgidos em formas cada vez mais complexas, a partir da exploração de um item, no qual se aplicam altos componentes tecnológicos e inovadores (Luís Porto).

4. Ver, especialmente, “La generación de empleos productivos en Uruguay, factores que contribuyen o desalientan su creación”, em Vilas e Marrero, 1997. Esta obra recebeu o Premio Académico Edición 1997, conferido pela Asociación Cristiana de Empresarios (ACDE).

QUADRO 1 – Comparação das características dos paradigmas

Velho Fordismo	Novas TICs (Tecnologias de Informação e Comunicação)
Intensivo em energia	Intensivo em informação
Desenho e engenharia em escritórios de desenho	Desenho realizado por computador
Desenho e produção seqüencial	Engenharia simultânea
Padronizado	O padrão do cliente
Mix de produtos estáveis	Mudanças rápidas no mix de produtos
Projeto e equipamentos específicos	Sistemas flexíveis de produção
Automatização	Sistematização
Empresa única	Redes
Estrutura hierárquica	Estruturas horizontais planas
Departamentalizado	Integrado
Produto com serviço	Serviço com produtos
Centralização	Inteligência distribuída
Capacitação especializada	Capacitação múltipla
Controle e, às vezes, propriedade do governo	Informação, coordenação e regulamentação do governo
“Planejamento”	“Visão”

Segundo Vilas e Marrero (1997),

“para Schumpeter (em seu *Business cycles*, 1939), o progresso técnico é, mais do que para qualquer um dos economistas citados, o centro da dinâmica econômica e todo o sistema está guiado pelas inovações, seu desenvolvimento e sua difusão. O fenômeno da inovação é visto como um fenômeno não-generalizado para a economia, mas apenas para certos setores e certos atores inovadores ou empreendedores. Em contrapartida,

ênfatisa a importância do processo de difusão da inovação – que é o que define o ciclo econômico, construído sobre os efeitos da imitação e da adoção de novas tecnologias, que progressivamente tendem a corroer os benefícios obtidos nas primeiras etapas do ciclo, até gerar as condições para que outra inovação restabeleça essa dinâmica, em um processo que se inicia com uma grande inovação, mas que pode transcorrer por décadas através de outras inovações menores e invenções que afetam todos os aspectos da produção: processos, componentes, materiais, gestão, organização.”

Atendo-nos ao raciocínio anterior, parece-nos claro que, neste final de século, estamos vivendo essencialmente uma etapa de transição. Podemos supor que é possível consolidar um modelo e que o mesmo apresentará determinadas características, que logo poderão provocar a sua queda. No processo, importantes transformações ocorrerão no âmbito do emprego, ou dizendo em termos mais amplos, no âmbito das ocupações.

3 UMA INTERPRETAÇÃO DO PROCESSO. GLOBALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO LOCAL. DUAS REALIDADES COMPLEMENTARES. CENÁRIOS E ATORES

3.1 A globalização

A globalização, também chamada de “mundialização”, não é em si um fenômeno novo. Em termos relativos, sempre esteve presente ao longo da história. Porém, a dimensão que alcança hoje constitui um fenômeno distinto, que pressupõe uma série de desafios.

A globalização não ocorre como um fenômeno autônomo. Ou seja, não corresponde apenas a uma dimensão macro para entender a realidade, que teria uma contrapartida lógica, nos âmbitos locais. Assim como se dá um processo totalizador no

global, dá-se um processo totalizador na dimensão do local. Ou seja, o local passa a ter protagonismo, torna-se necessário e, para tal, deve desenvolver todas as suas potencialidades. A dimensão do pequeno complementa-se, então, com a dimensão do global.

As conseqüências da globalização transcendem substancialmente a dimensão dos Estados, um referencial permanente até pouco tempo atrás. Os processos de integração vão se concretizando, como uma das respostas à globalização, viabilizando-se na medida em que os territórios, no interior dos países, integram-se de forma articulada ao processo de desenvolvimento. Reside nisso precisamente a importância conferida por alguns autores às áreas locais, enquanto âmbitos mais adequados para impulsionar o desenvolvimento equitativo com pleno emprego (Arocena, 1997).

Deste modo, o cenário sócio-econômico transfere-se para os territórios, saindo, como já vimos, dos enclaves industriais e manufatureiros – o que difere substancialmente da concepção anterior, permitindo levar adiante outro tipo de estratégia de desenvolvimento e criando outras expectativas em relação ao emprego.

Um instrumento imprescindível deste enfoque é a descentralização, que pressupõe o desenvolvimento da capacidade de tomada de decisões dos atores, tanto sócio-econômicos como institucionais, próprios de cada contexto. Neste plano, é também necessário desenvolver tecnologias institucionais a fim de poder conduzir adequadamente o novo processo (Sala, 1997). Portanto, é importante ressaltar que fora dos enclaves também existe uma forte estrutura de organização, com potencialidades variáveis, passíveis de crescer em seu inter-relacionamento. Assim, é possível verificar a presença de três sistemas de ação (Sala, 1997), operando sobre o território: a) o sistema político-administrativo; b) o sistema empresarial; c) o sistema sócio-territorial.

As características desses sistemas foram amplamente analisadas em um dos trabalhos referidos anteriormente. Porém, é fundamental incorporá-los à análise, pois eles explicam, por si só, as novas condicionantes em que se sustenta o modelo emergente. A incorporação de novas dimensões e de seus atores implica considerar um contexto muito diferente para a criação de empregos, onde o aspecto institucional tem importância relevante, como o veremos oportunamente.

As lógicas anteriores, próprias da centralização, de caráter vertical pontual, cedem lugar paulatinamente às lógicas de corte horizontal-territorial. Através de seus efeitos, é possível a integração dos diferentes atores de cada cenário, permitindo constituir um tecido sócio-econômico denso, dinâmico, com alto nível de participação.

4 DESEMPREGO ESTRUTURAL, DESEMPREGO TECNOLÓGICO. A FLEXIBILIZAÇÃO DO TRABALHO: ALGUNS ASPECTOS CONCEITUAIS

4.1 Desemprego estrutural e desemprego tecnológico

Analisaremos alguns aspectos relativos aos dois conceitos que dão título ao presente item. O primeiro deles foi tratado por diversos autores, durante muitos anos, enquanto o desemprego tecnológico aparece como um fenômeno novo, produto dos atuais avanços científico-tecnológicos, apesar de já ter sido considerado pelos autores clássicos da economia. Tomaremos como base as reflexões que autores uruguaios teceram sobre nossa realidade, sem contar os autores de renome que, em nossa opinião, trouxeram contribuições importantes.

4.1.1 O pleno emprego e as formas identificáveis de desemprego

Um dos objetivos mais importantes de todo sistema econômico-social tem sido, até o momento, o de atingir o pleno emprego. É ele quem garante, como já afirmamos, a possibilidade de integração social das pessoas, evitando sua marginalização.

Alguns autores analisaram o desemprego estrutural, diferenciando o desemprego voluntário do desemprego de segmentação, ao qual denominaram de estrutural (Rama, 1988). Martin Rama, ao perguntar-se qual é a situação ideal do pleno emprego, quanto à taxa que o indica, propõe outra questão: quais são as políticas a serem implementadas para alcançar esse objetivo? Será ele obtido com a reativação da economia, ou será necessário implementar políticas específicas? Para responder essas perguntas, o referido autor analisa os diferentes tipos de desemprego que podem ocorrer em um momento determinado. Identifica o desemprego voluntário como sendo aquele que ocorre quando alguém que está procurando trabalho não se satisfaz com as condições dos postos disponíveis e, portanto, não os aceita; ao passo que o desemprego involuntário seria aquele em que alguém que procura trabalho não consegue obtê-lo, quaisquer que sejam as condições.

As pessoas que voluntariamente estão sem trabalho, estariam esperando encontrar um posto com as melhores remunerações possíveis. Na verdade, encontram-se em um processo de busca, cuja situação pode derivar da ausência de uma oferta concreta de trabalho ou, em caso contrário, de que a mesma não satisfaça o desempregado. Esta é a visão da escola liberal, segundo a qual, esse contingente de trabalhadores disponíveis constitui a diferença entre a PEA e a oferta efetiva de trabalho. De qualquer modo, não é possível ignorar nessas condições a existência do desemprego voluntário.

A insuficiência de postos de trabalho pode ter várias causas. As empresas, a despeito de suas instalações físicas, podem não estar em condições de oferecer postos de trabalho, devido às condições conjunturais do mercado (por exemplo, custo excessivo da mão-de-obra, em termos relativos), ou então, podem realmente apresentar escassa capacidade de instalação.

Em qualquer desses casos, estamos diante do conceito de desemprego clássico, causado pela própria situação da empresa. Porém, pode acontecer que não haja demanda suficiente para a produção. Portanto, mesmo que haja condições favoráveis para produzir, não há condições para vender, razão pela qual o desemprego que se produz, neste caso, seja do tipo "keynesiano".

Ao melhorar o poder de compra do mercado, o aumento dos salários pode provocar uma reativação da produção, definindo-se, nestes termos, o chamado **desemprego de desequilíbrio**, determinado pela desigualdade entre oferta efetiva de trabalho e demanda de trabalho.

4.1.2 O desemprego estrutural ou de segmentação

Também é possível que haja desemprego, mesmo que o número de postos de trabalho seja igual ao número dos que procuram emprego, porque o perfil dos candidatos não coincide com o perfil requerido especificamente pelos postos. Neste sentido, passam a ter importância as qualificações do candidato e as exigências requeridas pelo empregador, ou então, as condições de trabalho propostas pelo empregador não correspondem às requeridas pelo candidato.

Podem ainda ocorrer falhas na informação: que o candidato, tanto quanto o empregador, não estejam suficientemente informados de que há postos de trabalho passíveis de ser ocupados de acordo com as qualificações do trabalhador, ou

então, que o empregador não saiba que há candidatos aptos a aceitar sua oferta de emprego.

Esse tipo de desemprego tem origem na segmentação do mercado de trabalho. Na realidade, o conceito indica que este se compõe de uma multiplicidade de diferentes micromercados, que, em geral, apresentam uma escassa comunicação entre si. Muitos autores designam esse tipo de desemprego como estrutural, que somado ao desemprego de tipo voluntário, conceitualiza-se como desemprego friccional.

Pode-se notar que no desemprego de tipo estrutural, a capacitação e a formação permanente adquirem uma grande importância, pois sua contrapartida reside na existência de postos vagos sem ocupantes potenciais, devido a sua limitada capacitação para concorrer aos mesmos.

A desocupação voluntária seria, então, compatível com uma situação de pleno emprego. No entanto, a desocupação de desequilíbrio e a desocupação estrutural evidentemente não o são, pois, neste caso, quem busca emprego quer trabalhar aceitando as condições vigentes⁵ – o que acarreta a piora das condições de emprego, em momentos ou conjunturas de crise, e diminui a capacidade do trabalhador de obter uma boa colocação, levando-o a aceitar um posto de trabalho em situação desfavorável.

4.1.3 As políticas de emprego possíveis

Como intervêm, nesses casos mencionados, as políticas de emprego? Segundo Rama (1988), as diferentes políticas devem articular-se de modo a dar uma resposta equilibrada. Podem ser aplicadas políticas de tipo macroeconômico, que possibilitem um crescimento sustentado do nível de atividade. Porém, isso não

5. Segundo as últimas pesquisas do Instituto Nacional de Estadísticas (INE), esta é a situação que se apresenta atualmente no Uruguai.

garante a correspondência entre as vagas e os candidatos para ocupá-las. O resultado da aplicação depende da ponderação efetuada. Após analisar as variações ocorridas em determinados momentos do mercado de trabalho uruguaio, Rama conclui que é necessário abandonar a idéia tradicional de que existe apenas **um** mercado de trabalho. Na realidade, múltiplos mercados coexistem – o que é demonstrado através dos exemplos dos mercados de emprego masculino, feminino, de jovens ou de adultos e ainda, dentro desses, outros mercados diferenciados criados em função de outras variáveis, como por exemplo a capacitação. Citando Lambert (1983) e Drèze (1986), o referido autor define ainda o mercado de trabalho como uma agregação implícita de mercados múltiplos e diferentes, permitindo incorporar à análise o desemprego voluntário como um componente.

O desemprego de segmentação ou estrutural caracteriza-se, então, pela coexistência entre desocupação involuntária e desocupação de vagas (ou seja, aquela que deriva do fato de não haver trabalhadores capacitados para ocupar os postos de trabalho). A segmentação do mercado é maior quanto mais diferentes são os micromercados entre si, sendo que essa diferenciação se aprofunda, quanto maior for a diferenciação dos salários reais de equilíbrio entre os diferentes micromercados.

O exemplo uruguaio mostra como a crescente participação das mulheres e dos jovens, somada à progressiva abertura da economia, favoreceu a diversificação e, portanto, o desemprego de segmentação. Junta-se a isso a diferenciação das remunerações.

O desemprego estrutural desaparece quando o salário real de cada mercado alcança seu próprio nível de equilíbrio. Se os salários reais são “rígidos”, no sentido de que não igualam necessariamente a oferta e a demanda de trabalho em cada micromercado, isto não se dá somente em razão das restrições legais (por exemplo, salários mínimos), mas também pela existência de numerosos mecanismos que operam como indexadores e reajus-

tadores, implícitos ou explícitos. Durante o período da ditadura, houve uma grande liberdade salarial. E foi durante esse período que o desemprego de segmentação oscilou em torno de 4,5%. Em termos gerais, esses valores permanecem os mesmos, apesar da abertura da economia. Porém, devemos levar em conta que a desigualdade salarial favorece um menor desemprego de segmentação, ao obrigar a aceitar piores condições de emprego.

4.1.4 As medidas a serem aplicadas e os critérios básicos

Finalmente, Rama (1988) conclui que, para reduzir a segmentação ou desemprego estrutural, as políticas macroeconômicas não parecem ser as medidas mais adequadas. Pelo contrário, indica que é essencial aumentar a comunicação entre os micromercados, articulando três aspectos básicos: a) informação; b) qualificação; c) adaptação às condições de trabalho.

Quanto ao primeiro aspecto, prioriza-se que os desocupados possam tomar conhecimento das vagas concretas, e que os empregadores, ao mesmo tempo, sejam informados sobre o perfil dos aspirantes aos postos de trabalho oferecidos – determinando a formação de um Observatório de Emprego que dê assistência a ambas as partes.

Quanto à qualificação, esclarece-se que o trabalhador desempregado deve poder, em um prazo razoável, capacitar-se aos postos de trabalho disponíveis.

Quanto ao terceiro ponto, propõe uma reorganização mais flexível das condições de contratação, fundamentalmente em relação à força de trabalho, sem desconhecer os direitos dos trabalhadores, porém reconhecendo as novas realidades.

Apesar de ainda não termos tratado do tema do desemprego tecnológico, vale a pena indicar, neste ponto de nossa reflexão, que as condições do desemprego estrutural ocorrem juntamente com as do desemprego tecnológico. Através das medidas propostas, muitas das respostas à questão de como

alcançar o pleno emprego poderiam ser dadas, aplicando-as, por exemplo, em cenários locais e sub-regionais, como veremos mais adiante.

4.2 Desemprego tecnológico: um fenômeno novo?

O fenômeno do desemprego tecnológico não é um fenômeno estritamente novo (Vilas e Marrero, 1997)⁶. Os economistas clássicos consideravam que a mudança tecnológica constitui uma variável essencial na explicação da lógica do sistema econômico e de sua evolução. Seus antecessores, os mercantilistas, conheceram o fenômeno e propunham as chamadas "medidas compensatórias" para atenuar suas consequências.

Recentemente, um dos últimos informes da Organização Internacional do Trabalho (*El empleo en el mundo, 96/97*), referindo-se ao crescimento do desemprego e à sua nova estrutura, indagava se o progresso tecnológico poderia ser o responsável.

Analisando o fenômeno, o referido informe menciona o "abalo tecnológico" ocasionado pelo uso generalizado e crescente da informática e da automação, nos países desenvolvidos, na década de 1980. Uma de suas primeiras manifestações foi a chamada dispersão dos salários, que aqui tratamos como diferenciação dos salários ou polarização das remunerações.

4.2.1 Um fenômeno que não é neutro

O progresso tecnológico não é neutro, uma vez que sua aplicação modifica a realidade de tal maneira que transforma não só as unidades econômicas, como também a organização do

6. Ver, especialmente, "De los clásicos a Schumpeter".

trabalho, as qualificações e, especialmente, a estruturação salarial.

A demanda de pessoal qualificado cresce continuamente, visando aprimorar a incorporação tecnológica, que redundará em benefícios diretos ao aumentar a produtividade de forma evidente. Essa forte demanda disparou os salários do pessoal qualificado, distanciando-os dos salários dos trabalhadores menos capacitados. Além disso, vem constantemente deslocando a mão-de-obra. O fenômeno ocorreu por setores de ocupação, mas alcançou rapidamente um leque cada vez mais amplo de setores.

Cabe indagar, então, se as análises de Schumpeter podem nos explicar a atual situação, já que, para ele, o desemprego tem uma origem estritamente tecnológica e um desenvolvimento intrinsecamente cíclico.

Os denominados *booms* ou milagres econômicos ocorrem no momento em que, em uma sociedade, historicamente coincidem um paradigma tecno-econômico e novas instituições, ao passo que os períodos de depressão ou de crise são gerados quando não existe uma correlação entre o novo paradigma tecno-econômico e a institucionalidade vigente (Vilas e Marrero, 1997)⁷.

De fato, é evidente a coexistência de paradigmas tecno-econômicos, no sentido de que, enquanto um está se originando, o anterior tende a desaparecer (ver **Quadro 1**, novamente). Neste lapso de tempo, ocorre uma série de fatos e fenômenos de intensidade variada quanto ao emprego e ao desemprego.

É interessante observar como o componente tecnológico, em sua aplicação e suas consequências, é percebido de diferentes formas, como veremos a seguir.

7. Ver, especialmente, "Novas teorias. Os ciclos de paradigmas".

4.2.2 A percepção sobre as novas tecnologias e os contextos de trabalho

Uma primeira visão percebe as Inovações Científico-Tecnológicas (ICTs) como uma nova ferramenta de controle sobre os trabalhadores, contribuindo para reduzir sua autonomia. Fragmentam-se as tarefas ao máximo, como forma de controlar o operário.

Uma segunda visão combina a incorporação de tecnologia com a necessidade que cria de aumentar os conhecimentos dos trabalhadores. Juntamente com uma combinação de conhecimentos sociais, administrativos e de capacidade de gestão, demanda-se a polivalência do trabalhador, para que ele possa integrar-se ao processo da nova organização do trabalho.

Finalmente, uma terceira visão destaca a polarização das qualificações, expressa nos melhores e nos piores postos de trabalho dentro da organização. Segundo ela, os postos médios, típicos das organizações piramidais que atuavam como vias de delegação operacional, desapareceram. Constituíram-se setores altos e setores baixos, dentro das empresas, assim como setores gerenciais e setores operacionais. Porém, como a tecnologia está necessariamente alcançando todos os níveis, torna-se evidente a tendência à “democratização” da gestão do conglomerado.

Na realidade, é provável que ocorra uma mistura das duas últimas visões, ainda que seus efeitos dependam do contexto, tipo de empresa, setor ou cadeia de produção.

4.2.3 A flexibilização do trabalho

Constitui um dos temas mais debatidos, ultimamente. Abordaremos apenas alguns de seus elementos mais gerais, por não ser este o tema central, apesar de ter se tornado inevitável, por sua atualidade.

Sua determinação é evidente, tanto para as organizações empresariais, como as de trabalhadores. As primeiras entendem

a flexibilização como uma forma de adequar-se rapidamente às mudanças tecnológicas e às demandas diferenciadas de um mercado cada vez mais exigente, enquanto os trabalhadores a concebem como uma forma de aniquilar as conquistas alcançadas.

Mesmo não sendo um fenômeno novo (vem sendo analisado desde o começo do capitalismo), adquire, neste momento, uma notável importância, pois atua como um padrão ou uma medida para as mudanças.

Muitos autores opinam que a flexibilização, enquanto conceito, não é pura e simplesmente equivalente à desregulamentação. Evidentemente, se as condições para o desenvolvimento empresarial mudaram no interior do processo capitalista, é lógico esperar que tentem mudar as regras do jogo e desestruturar as formalidades estabelecidas.

Quanto a esse aspecto, é fundamental saber se os trabalhadores podem manter, apoiados na força relativa de suas organizações, as condições já estabelecidas, ou utilizar sua força para negociar condições novas, evitando a perda do emprego e, mais ainda, evitando o fechamento da fonte de trabalho – postura também defendida pelos empresários, que expressam a necessidade de manter os geradores de emprego, assim como seu capital e sua empresa.

Faz-se necessário observar para qual tipo de organização estamos caminhando e, em última instância, para qual modo de produção, para que possamos avaliar, com segurança, qual é o caminho. Manteremos as atuais normas ou caminharemos para novas formas de compor a relação entre capital e trabalho, em função das mudanças que se verificam no modo de produção?

A flexibilidade impõe-se como uma condição para manter a competitividade da empresa, na qual todos, trabalhadores e empresários, estão envolvidos. Ela afeta de maneira essencial os aspectos organizacionais, tanto os que se referem à tarefa e à

capacitação requeridas, como aos contratos e às jornadas de trabalho.

São sobretudo atuais os temas do crescimento do trabalho em equipe e das soluções de determinados problemas nos quais aplicam-se diretamente a polivalência do trabalhador. Por sua vez, tal adequação funcional requer uma capacitação permanente do operário ou do trabalhador, que nem sempre pode ser obtida. Portanto, um efetivo acesso à mesma deveria se converter no eixo de negociação dos sindicatos.

4.2.4 Algumas experiências

Assinalamos, a seguir, algumas experiências que estão se desenvolvendo no Uruguai, referindo-nos, primeiramente, ao Plano de Reconversão do Trabalho (Plan. de Reconversión Laboral) e, depois, a algumas experiências analisadas pelos economistas Vilas e Marrero (1997).

4.2.4.1 O Plano de Reconversão do Trabalho

O Plano de Reconversão do Trabalho começou a funcionar a partir de 1990. Criado por lei do Parlamento Nacional, constitui um organismo regido pela Junta Nacional de Empleo (JUNAE), de caráter tripartite, formado por um representante dos trabalhadores, designado pela Central dos Trabalhadores (PIT-CNT), por um representante dos empresários, designado pelas câmaras empresariais, e pelo Diretor da Dirección Nacional de Empleo (DINAE), órgão executor das políticas de capacitação profissional elaboradas pela JUNAE.

A DINAE estrutura-se em divisões, com atribuições específicas: Divisão de Pesquisas, que investiga as tendências do mercado quanto aos perfis e às capacitações requeridas pelos empregadores; a Divisão de Orientação do Trabalho, que estuda o perfil do desempregado, orientando sua atualização ou sua

nova capacitação profissional; a Divisão de Capacitação Profissional que analisa e propõe os cursos a serem implementados e licitados, bem como o controle e a avaliação das entidades de capacitação.

Há ainda outras unidades, como por exemplo, a Unidade de Projetos Especiais, através da qual instrumentalizam-se projetos com grupos ou setores específicos, como os referentes ao trabalhador rural e ao trabalhador sem capacitação, jovens recém-ingressos no mercado de trabalho, etc.

O Fundo de Reconversão do Trabalho é constituído por contribuições provenientes tanto dos empresários, como dos trabalhadores. Atualmente, atinge cerca de US\$ 15 milhões, embora já tenha obtido mais de US\$ 22 milhões. No ano de 1997, mais de mil cursos, cuja duração média não ultrapassa 200 horas de aula, foram licitados, contando com grupos formados, em média, por 15 a 20 integrantes.

Dentre aqueles que realizam cursos de recapacitação para o trabalho através da DINAE, 65% encontram trabalho na especialização escolhida. Para ter acesso ao curso, é preciso estar inscrito no sistema de Seguro-Desemprego. Como existe um alto componente de economia informal (aproximadamente 29% do PIB), os trabalhadores deste setor não podem ingressar no sistema de reconversão.

4.2.4.2 Experiências de reconversão de empresas e a participação dos trabalhadores nestes processos

Destacaremos, brevemente, alguns exemplos da experiência uruguaia, com base no texto de Vilas e Marrero (1997), que analisam três casos:

1) a indústria uruguaia de programas de informática (*softwares*): casos Artech, Corporación Informática, Geosoft, C&C;

2) a indústria de cerâmica exportadora: caso Metzen y Sena;

3) a indústria do papel: caso Fanapel.

Para realizar tal análise e avaliar como o Uruguai vem respondendo aos desafios do momento, os autores examinaram a questão, através de três elementos: a) as tendências mundiais da globalização dos mercados; b) o sistema de produção flexível; c) a incorporação de tecnologias, em termos de ICTs. Além disso, consideraram as tendências de conformação de setores e cadeias de produção e, ainda, a direção das possibilidades de consolidação de um processo de desenvolvimento para o país.

5 RUMO A UMA NOVA FORMA DE SE FAZER ECONOMIA?

No que se refere à Economia, a análise que temos desenvolvido situa-se no contexto das teorias clássicas. Em termos gerais, podemos dizer que neste fala-se sempre em economia estruturada, correspondendo à dualidade capital/trabalho, como fatores essenciais para se fazer Economia.

No entanto, nosso enfoque coincide com o de vários autores, dentre os quais, Luís Razeto, que critica essa forma de encarar a teoria econômica – que ao basear-se apenas nos dois referidos fatores, impede-nos de considerar e analisar todos os agentes, recursos e fatores que fazem a economia, na sociedade.

Basta pensar que muitas sociedades da América Latina têm um altíssimo componente de economia informal – denominada de **economia popular**, por Razeto – sendo que alguns exemplos ilustram porcentagens que alcançam 60%, ou até mais.

Os setores marginalizados do sistema estão, de algum modo, gerando riqueza e constituindo um “sistema à margem do sistema”, determinando, efetivamente, uma profunda marginalização, residindo aí a origem das crises do sistema de mer-

cado, dando lugar a graves problemas sociais amplamente conhecidos.

Observamos, no entanto, que esses setores que integram a informalidade relacionam-se com o setor moderno da economia, podendo-se distinguir três setores bem definidos: um setor moderno, um setor informal e um setor tradicional – mantendo os dois primeiros estreitas relações entre si, já que o segundo depende, em grande parte, da evolução conjuntural do primeiro.

Porém, por não estar estruturado, o setor informal não é devidamente considerado na análise econômica, residindo na dificuldade de medir o fenômeno, um de seus maiores obstáculos. Assim, todos os países da América Latina apresentam o mesmo panorama, afetados por um processo de modernização parcial do qual não participa toda a sociedade.

De acordo com a análise de Razeto, interpretar a economia apenas através das relações de intercâmbio é deixar de considerar outros fatores importantes. Na relação de intercâmbio, os agentes permanecem independentes e só interagem no próprio momento da relação econômica.

Partindo do fato de que uma relação econômica é “qualquer ato ou processo através do qual se verifica uma transferência ou um fluxo de bens entre pessoas, grupos ou organizações determinadas, os quais manifestam-se, nessa relação, como agentes de atividade econômica” (Guerra, 1997), este autor também identifica, além das relações de intercâmbio, as que seguem:

a) Relações de convivência e cooperação: aquelas que ocorrem quando um grupo de pessoas reúne-se para efetuar um determinado tipo de atividade, no caso a atividade econômica, realizada de forma eqüitativa, proporcionalmente às contribuições de cada um, acarretando fluxos econômicos para o interior do grupo, ainda que este mantenha externamente outro tipo de relações econômicas. É o caso típico do núcleo familiar ou da comunidade.

b) Relações de tributação e atribuições hierárquicas: nas quais todos os integrantes de um núcleo, qualquer que seja seu tipo, prestam às hierarquias coletivas (ao partido político, ao sindicato, à associação de bairro, etc.) tributações que logo são reintegradas ou redistribuídas no seio da comunidade.

c) Relações de doação: nas quais há um doador e um beneficiário. Quando um país destina uma determinada porcentagem de seu PIB aos setores menos desenvolvidos, ou simplesmente a redistribui, está efetuando uma doação e estabelecendo uma relação de doação. Da mesma forma, quando qualquer um de nós presta uma contribuição sem contrapartida, **está fazendo uma doação, que gera um rendimento econômico ao beneficiário. Muitas instituições são favorecidas por esse tipo de relação.**

Quando todas essas relações generalizam-se em determinados âmbitos, acabam formando um certo circuito econômico, podendo situar-se como um setor da economia, que Razeto denomina de Setor Solidário da Economia – o qual pode ser detectado empiricamente nas economias concretas, a partir das conexões e interações verificadas entre alguns tipos de relações econômicas, que se caracterizam por ser particularmente integradoras.

A análise de Razeto categoriza os setores da economia da seguinte forma:

- **setor solidário**, integrado principalmente por agentes, atividades e fluxos econômicos, correspondentes a relações de convivência, cooperação, reciprocidade e doação;
- **setor de intercâmbios**, constituído por agentes, atividades e fluxos, através dos quais estabelecem-se relações de intercâmbio;
- **setor regulamentado**, constituído com base nas relações de tributação e atribuições hierárquicas, geralmente regulamentadas pelo Estado.

É preciso considerar que essa categorização não é pura, no sentido de que um mesmo indivíduo ou uma mesma coletividade podem estar simultaneamente relacionados aos três setores, atuando e estabelecendo relações de diversos tipos. Estas relações estabelecem-se em um meio ao qual os economistas atribuem uma dotação de recursos escassos.

Na opinião de Razeto, contudo, os recursos são variados e certamente não tão escassos, e, se considerarmos como recursos econômicos todos aqueles elementos e forças, materiais e imateriais, naturais e humanos, que tenham a potencialidade de ser aproveitados em algum processo ou atividade econômica de qualquer tipo, certamente não poderemos falar em escassez de recursos.

Diferenciando recursos de fatores econômicos, podemos dizer que recursos são aqueles elementos e forças materiais ou imateriais que participam atualmente dos processos e atividades econômicas, distinguindo-se, então:

- o fator trabalho;
- o fator tecnológico;
- o fator recursos materiais;
- o fator financeiro;
- o fator administrativo e gerencial;
- o fator C.

Este último é definido, por Razeto, como uma série de valores, cujos nomes começam pela letra *c*: Cooperação, Comunidade, Coletividade, Colaboração, Companheirismo, etc. Esse fator C constitui um elemento fundamental em todo tipo de organização econômica, cujo centro não se refere exclusivamente às relações de intercâmbio.

Todos os fatores mencionados estão presentes e são essenciais em toda atividade econômica – o que nos leva a indagar por que privilegiar apenas dois deles nas análises correntes.

Portanto, de tudo que foi visto, vale a pena interrogarmos se nossa sociedade é realmente uma sociedade capitalista, ou se estamos apenas utilizando teorias, instrumentos e ferramentas de análise, que nos levam a atuar e a tomar decisões em termos muito limitados.

Finalmente, é conveniente começar a trabalhar em uma nova abordagem da teoria econômica, que possivelmente nos permitirá construir outras alternativas mais integradoras e chegar ao pleno emprego com desenvolvimento eqüitativo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AROCENA, José. *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*. [S.l.:s.n.], 1997.
- ACCIÓN SINDICAL URUGUAYA – ASU. *Los cambios en el territorio y nuestras políticas organizativas*. [S.l.], 1996.
- EL EMPLEO EN EL MUNDO 96/97. Las políticas nacionales en la era de la mundialización. Ginebra: OIT, 1997.
- GUERRA, Pablo. *Crisis y empresas alternativas en Uruguay: el caso de las cooperativas de producción, como emergentes de un sector solidario de la economía*. [S.l.:s.n.], 1997.
- RAMA, Martín. Que es el pleno empleo? *Suma*, Montevideo, v.3, n.4, p.43-67, abr. 1998.
- SALA, Guillermo. Formación de quadros, el caso del Uruguay. In: AROCENA, José. *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*. [S.l.:s.n.], 1997.
- VILAS, Mario, MARRERO, Alfredo. *Cambio tecnologico y empleo en el Uruguay*. [S.l.]: ACDE, 1997.

PARTE II

Políticas tecnológicas, educação e emprego

Um robô, o trabalho e os queijos: algumas reflexões sobre o ponto de vista do trabalho*

Jacques Duraffourg**

Sinto-me muito honrado pelo convite e agradeço, não somente em meu nome, mas também da equipe universitária de Aix-en-Provence, que dirige um centro de ensino e de pesquisa chamado Análise Pluridisciplinar das Situações de Trabalho (Analyse Pluridisciplinaire des Situations de Travail – APST), o qual, se me permitem, gostaria de apresentar rapidamente, a fim de situar o lugar do qual falo e as razões pelas quais este

* Tradução por Maria Lúcia Salles Boudet, do texto *Un robot, le travail et des fromages: quelques réflexions à propos du point de vue du travail*.

** Francês, "Diplômes d'Études Supérieures Techniques" (DEST CNAM); "Ergonome CNAM" e "Ergonome Européen en Exercice". Especialista em novas tecnologias e gestão de projetos industriais (concepção e direção). Lecionou no CNAM e nas Universidades de Grenoble I e Grenoble II. Atualmente é coordenador da Sarl A.C.T.I.V.I.T.E., instituição de consultoria, estudo, pesquisa e formação, no âmbito das condições de trabalho, e professor no centro de ensino APST da Universidade de Aix-en-Provence. É autor e co-autor de livros e artigos sobre as relações e as condições do mundo do trabalho.

Seminário, organizado pelo DIEESE, suscitou o maior interesse entre nós.

Essa equipe pluridisciplinar constituiu-se há uns quinze anos, em torno das questões relativas à análise do trabalho. O que é trabalhar? Quais são os saberes engendrados no próprio ato de trabalho? Como eles se constituem e se transmitem? Quais são os limites de um conhecimento sobre o trabalho que não prescinde de sua própria experiência? Confrontado a critérios de validade, seria concebível um processo de conhecimento que não confere o devido lugar aos produtores de bens e de serviços, portadores dessa experiência? Estas são algumas das questões que reuniram pesquisadores de diferentes disciplinas (Yves Schwartz, Daniel Faïta e Bernard Vuillon, respectivamente, filósofo, lingüista e sociólogo, criadores da APST, que congrega ergonomistas, sociólogos, economistas...) e assalariados que se defrontam nos planos profissional, social e político, com os problemas propostos pela evolução do trabalho e pelas mudanças nas situações de trabalho.

A APST nasceu em um contexto historicamente determinado: o da crise do trabalho, no final dos anos 60. Ainda não saímos dela e falta muito para isso. Falar em crise do trabalho significa evocar, a meu ver, um questionamento do modo como homens e mulheres produzem sua existência. Tal questionamento tomou a forma de uma contestação do modelo taylorista que preside essa produção. Voltaremos a isso, pois as questões relativas ao taylorismo, às suas contradições, à sua evolução e à sua superação, estão no centro das mudanças que hoje afetam a esfera produtiva de bens e de serviços. O surgimento de um centro como a APST não pode ser explicado fora desse contexto. No princípio, militantes operários foram portadores das interrogações teóricas e práticas que a APST busca hoje responder. Este fato não se dá absolutamente ao acaso: confrontados com o que vivenciam como uma perda progressiva do controle de suas ações, eles são chamados a compreender a natureza real das

mudanças e de seus efeitos, tanto em nível individual, quanto coletivo.

Gostaria de dar um exemplo disso. Na virada dos anos 80, a Secretária Geral da Confecção da Confederação Geral do Trabalho (CGT) encaminhou-nos a seguinte questão:

“Estamos em negociação com os patrões sobre as classificações das operárias, no que se refere à aprovação de suas qualificações e à determinação de seus salários. Automatizaram a costura e assim pretendem rebaixar as classificações, alegando que as operárias só precisam agora ‘guiar o tecido’. Mas, o que significa **guiar o tecido?**”

Se considerarmos essa pergunta apenas no plano concreto, é evidente que a própria costureira sabe melhor do que nós o que significa “guiar o tecido”. Na verdade, essa interrogação busca conhecer o que está conceitualmente imbricado no próprio ato de fazer. Em função disso, ela tem um alcance universal para o conhecimento: constitui um apelo aos conceitos e, simultaneamente, tem um alcance geral em relação às desordens introduzidas pelas decisões sócio-econômicas na vida das pessoas engajadas na esfera produtiva: constitui um apelo à ação. O fato de que uma responsável sindical a nível nacional e internacional formule uma interpelação dessa natureza revela, de qualquer modo, o caráter enigmático da atividade de trabalho, que, pelo que se percebe, denota uma falta de visão essencial do governo do trabalho.

Uma equipe – composta por um ergonomista, um economista, um sociólogo e um médico – tentou considerar as reais implicações teóricas e práticas dessa questão. Constatou o lugar de destaque que deveria conferir à experiência do trabalho, para avançar, não só em termos de resultados, mas, sobretudo, em termos de funcionamento e de progresso para a própria equipe. Foi a secretária geral do vestuário quem ocupou esse lugar. A costureira, que não deixava de se revelar por trás da militante, constituiu o verdadeiro centro de gravidade da equipe de

pesquisa. Sua experiência em costura era, certamente, o mecanismo de segurança necessário à confrontação dos saberes disciplinares empenhados na abordagem da questão de como “guiar o tecido”. Não se tratava, portanto, de um simples acompanhamento da pesquisa ou de um processo de apropriação de resultados produzidos longe das realidades concretas. A experiência do trabalho instalava-se bem no centro da prática de conhecimento do trabalho de costura.

As interrogações dos trabalhadores, trazidas sobretudo por militantes operários (mas também, e cada vez mais, por dirigentes, engenheiros de projetos, administradores de empresa, etc.) identificaram – tanto quanto aquelas dos pesquisadores universitários, frente aos limites dos modelos disponíveis à análise – o que deve mudar nas situações de trabalho.

A partir do momento em que instalou a atividade concreta de trabalho no centro da prática de conhecimento das situações de trabalho, a referida identificação obrigou a descompartimentar os saberes disciplinares. O procedimento posto em prática pela APST constitui um esforço desta natureza, conduzido pela atividade de trabalho, e apreendido como uma gestão sempre singular da distância que existe entre “o que se pede ao trabalhador e o que isso lhe pede” (F. Hubault), entre o que é prescrito e o que acontece realmente. Como diz a socióloga Isabelle Billard (1993), o trabalho “parte-se em mil pedaços, assim que é entregue às categorias de análise das diferentes ciências do homem e da sociedade”. Sempre superado pela abundante riqueza da realidade, o conceito deve aprender com ela, portanto. Como Yves Schwartz declarou, já em 1983, trata-se de “aprender a própria experiência operária” – o que implica, principalmente, a presença de trabalhadores portadores desta experiência, em todo e qualquer organismo de pesquisa sobre o trabalho.

Enquanto ergonomista, compartilho dessa orientação – ainda mais que o campo de pesquisa e de intervenção da

ergonomia é a própria atividade de trabalho (quando o homem está trabalhando, o que faz e como o faz?) – de modo a trazer uma contribuição à transformação do que a determina (a técnica, a administração, a formação, a organização...). Minha experiência profissional ensinou-me que é impossível abordar seriamente a atividade concreta, sem uma nova elaboração dos conceitos utilizados através da experiência sempre singular do operador, cuja atividade tenciono compreender e analisar.

Assim, pretendo abordar o tema **trabalho**, em razão de uma convicção que coloco em debate. Em minha opinião, não teremos nenhuma possibilidade de progredir quanto aos problemas que dramaticamente requisitam nossa atenção (aumento do desemprego e da exclusão, condições do desenvolvimento, desregulamentação, etc.), sem percorrermos novamente o conhecimento da atividade concreta de trabalho.

Para ilustrar essa tese, vou partir de um exemplo deliberadamente “micro”. Durante um Seminário que coordenei em 1992, argumentei – na esteira de um posicionamento político da Ministra do Trabalho da França, Sra. Aubry (“Mudar o trabalho”) – a favor da exigência de consolidar qualquer reflexão econômica e social sobre um melhor conhecimento da atividade de trabalho. Um brilhante especialista em automatização, diretor de uma empresa de engenharia, levou bem uns dois dias para compreender o que eu dizia. Para ele, as coisas eram relativamente simples: quando um cliente o contatava, ele iniciava o trabalho já dispondo de um memorial definindo quantitativamente os objetivos a atingir, os padrões de qualidade da produção e as condições necessárias para elaborar soluções compatíveis aos dispositivos técnico e organizacional existentes. Não via necessidade de outros conhecimentos suplementares para conceber sistemas automáticos eficazes, até que nos contou com humor a seguinte história:

“Um cliente, fabricante de queijos, pediu-me um robô que virasse os queijos, na fase de maturação do produto. Em

princípio, nenhum problema: sabemos conceber um dispositivo capaz de virar todos os queijos com precisão e delicadeza. Então, instalei um “robô queijeiro”. Mas, três meses depois, a empresa chamou-me novamente: sua clientela tradicional queixava-se da degradação na qualidade e a empresa começava a perder mercado. No entanto, o dispositivo funcionava muito bem. Fui visitar uma outra fábrica de queijos e constatei que as operárias tocavam nos queijos e até os cheiravam, mas não os viravam sistematicamente. Agora estou entendendo a complexidade real do trabalho delas. Confesso que, na ocasião, não me ocorreu que a relação entre o modo de fazer e a qualidade do produto fosse suficientemente importante para explicar os efeitos dos quais se queixava meu cliente. Meu robô, assim que vê um queijo, não resiste e ‘*plaf*’, vira-o”.

O que entrevi durante esse Seminário me questionou, pois essa automatização da virada dos queijos acarretou a supressão de vários postos de trabalho, ocupados por operárias que realizavam manualmente essa tarefa.

Ou seja, lá onde víamos apenas mãos e músculos, havia também senso tátil, senso olfativo, córtex. E além disso: cultura (o queijo, para os franceses, tem muito valor!), itinerário profissional, processos complexos de acumulação e de transmissão de uma habilidade profissional, portanto, história individual e coletiva, em suma, um trabalho complexo, parcialmente impossível de ser antecipado. No caso, o robô queijeiro constitui, no verdadeiro sentido do termo, trabalho morto, restrito – no âmbito do trabalho humano indispensável ao processo de maturação do queijo – à repetição mecânica da pequena parcela passível de ser formulada em conceito.

Com essa história do robô “queijeiro”, cujos ensinamentos podem ser generalizados para todos os setores industriais e de serviços, encontramos-nos em um nível microscópico. Trata-se aí da contribuição específica dos ergonomistas. M. de Montmollin (1986) afirma que estes são decididamente míopes: só

enxergam bem de muito perto. Vocês podem se perguntar no que essa história interessa aos nossos debates. Em minha opinião, ela ilustra os diferentes níveis da categorização proposta por Reginaldo Muniz Barreto (Coordenador de Escritórios Regionais do DIEESE) e, desse ponto de vista, é preciso completar o que escreveu M. de Montmollin: “olhar de perto permite ver longe”.

1. No mais alto nível da categorização feita por Barreto, encontramos o processo concreto de geração das tecnologias. Ora, esse processo é conduzido a partir de uma representação do trabalho humano muito redutora da complexidade real da atividade de trabalho. Mais precisamente, as tecnologias são concebidas a partir da tarefa, isto é, de objetivos expressos sob a forma de resultados antecipados, a serem atingidos em condições econômicas, materiais e organizacionais determinadas. Na verdade, a atividade concreta dos operadores que realizarão essa tarefa está quase totalmente ausente de sua definição. Para se convencer disso, basta consultar as especificações dos dispositivos técnicos.

Em nosso exemplo, o processo de maturação do queijo prevê, contudo, um número médio de viradas do produto em intervalos regulares, sob uma condição bastante conhecida dos cientistas: esse cálculo só será válido se “todos os outros fatores continuarem os mesmos”. Voltaremos a isto, mas é melhor dizer desde já: no campo do trabalho, essa condição nunca é preenchida. A complexidade da atividade de trabalho resulta justamente dos imperativos de gestão da variabilidade dessas condições. Ou seja, sem sua reintrodução no núcleo do processo de geração das tecnologias, ficamos reduzidos a administrar as conseqüências desse impasse fundamental. Que conseqüências? Evidentemente, aquelas que preocupam os assalariados e seus representantes, mas também, ao nível do sistema econômico, aquelas que preocupam os que tomam decisões. Em nosso

exemplo, empregos foram suprimidos e a empresa perdeu mercado.

2. Isto nos leva justamente ao segundo problema evocado por Barreto: o da escolha das tecnologias adequadas à empresa – que, em nosso exemplo, não conseguiu prever as conseqüências de sua escolha, pois os instrumentos de gestão de que dispõe são estritamente ordenados por fatores exteriores a ela. Disso resulta uma concepção da produtividade, que integra apenas a produtividade aparente do trabalho, ou concretamente, no caso considerado, o número de queijos virados por unidade de tempo. Nessas condições, o trabalho é visto apenas como um custo a ser reduzido, objetivo que pode ser atingido com “o investimento em um robô, virador automático e sistemático de queijos”.

Estamos provavelmente condenados a um combate de retaguarda, se não dispomos dos meios para reintroduzir a realidade do trabalho no processo de decisões. Trata-se de substituir o trabalho considerado como um custo, pelo trabalho analisado como um investimento na concepção da produtividade, e também de traduzir concretamente essa mudança nos instrumentos de gestão. Para isso, existe uma condição: é preciso ser capaz de inteirar-se da complexidade real das atividades produtivas, para irrigar a vida cotidiana da empresa. Tecnicamente, pode-se dizer que não se trata de uma tarefa pequena: a atividade de trabalho é e continuará sendo bastante enigmática. É difícil explicar essa complexidade em palavras, separadamente dos atos, se ela só é testada através da experiência. Por definição, ela só é parcialmente antecipada. Em relação a isso, F. Daniellou (1996) evoca o que chama de “o paradoxo da ergonomia de concepção”.

Mas, além das dificuldades técnicas, que a análise do trabalho permite reduzir graças aos desenvolvimentos dos métodos de análise da atividade de trabalho, a questão essencial reside na postura epistemológica adotada diante do trabalho humano: enquanto o conceito não se render à escola

da experiência, para “reavaliar em conjunto seu testemunho”, como o disse Yves Schwartz (1997), o trabalho permanecerá expulso do lugar que deveria ocupar no fundamento da economia e da gestão. Não é uma questão teórica. Enquanto o engenheiro, o organizador, o gestor, o médico do trabalho, o representante do pessoal e também o economista, o ergonômista, o sociólogo, e outros mais, não estiverem convencidos de que, ao ocuparem um posto de trabalho qualquer, eles têm algo de fundamental a aprender com a atividade do operador que ocupa esse posto, o trabalho continuará sendo o objeto de uma racionalização que tem um nome: o taylorismo.

3. Evocar o posto de trabalho e a atividade do operador é situar-se ao nível do processo de implantação das tecnologias. É aí que reside o terceiro problema proposto por Barreto. Em relação a isso, minha história do robô queijeiro significaria uma ausência total de margem de manobra na introdução da automação desse tipo de tarefa? Estaríamos de certa forma diante de uma escolha dramática (pelo menos para os agentes econômicos franceses!): automatizar e ter um queijo de má qualidade, ou manter os empregos e perenizar indefinidamente as más condições de trabalho das operadoras que ocupam esses empregos? O processo de implantação das tecnologias seria do tipo “tudo ou nada”?

Não penso que seja. Se a complexidade do trabalho real das operadoras for reconhecida, então será possível trabalhar com o programa de “virada” dos queijos, a partir do diagnóstico que só as operadoras são capazes de fazer. Que diagnóstico? Aquele que resulta da apreciação do estágio de maturação de cada queijo, permitindo decidir o momento conveniente de virá-lo, o que significa duas coisas: de um lado, sua verdadeira qualificação reside nesse diagnóstico, e não no gesto de “virada”; de outro lado, é preciso reconhecer, em função dessa qualificação, o lugar que cabe às operadoras no processo de introdução da automação. Torna-se, assim, possível instruir a negociação

dos contratos de trabalho (qualificação e salário, principalmente) sobre bases inteiramente renovadas e repensar os fundamentos da organização do trabalho de outra forma que não seja com os *slogans* habituais do gerenciamento participativo (iniciativas, responsabilidades, autonomia ..., e por aí fora).

4. Quanto às conseqüências da introdução das tecnologias no final do processo, evocadas por Barreto, essas só podem ser geradas sobre bases defensivas, na ausência de possibilidades de intervenção sobre os elementos que as determinam. Nesse ponto, a experiência é fundamentalmente idêntica em todos os países, mesmo que as conseqüências sejam infinitamente mais dramáticas no Brasil do que na França. Para os assalariados, a introdução do robô queijeiro traduziu-se em desemprego, exclusão e problemas de saúde e, para a empresa, em diminuição da eficácia, perda da habilidade e dificuldades comerciais e econômicas.

Partir do trabalho – isto é, inverter o processo, começando pelas situações concretas para atingir a geração das tecnologias – constitui a possibilidade de pensar as evoluções em bases ofensivas, que colocam em primeiro plano a questão do papel dos trabalhadores. Ancorar o processo de concepção e de introdução da automatização da virada dos queijos sobre um real conhecimento da atividade necessária à maturação dos queijos constituía, pelo visto, a possibilidade de:

- desenvolver cooperações (entre especialistas da automatização, da informatização e as operadoras) para a elaboração do plano de trabalho e o ajustamento do programa de virada dos queijos;
- refletir sobre uma melhor alocação das tarefas entre a máquina e o homem;
- repensar uma organização do trabalho que favoreça o desmembramento das diversas funções;

- progredir na apreciação da qualidade não só do resultado, mas também dos sistemas técnico, organizacional e humano que permitem atingí-lo; em suma, a possibilidade para a empresa de funcionar de outra maneira.

O reconhecimento da competência real dos trabalhadores constitui, assim, a pedra angular das relações entre as esferas do técnico, do econômico e do social. Quando essas competências são negadas, levando a subestimar, e mesmo a ignorar, a real complexidade do trabalho, essas esferas se autonomizam, acarretando as conseqüências conhecidas. É necessário nomear essa situação? Vocês a reconheceram: são as conseqüências da realização dos paradigmas tayloristas, que somente a identificação concreta permite descobrir. A condição para superá-la: dar novamente ao trabalho humano todo o lugar que lhe é devido, a fim de construir uma coerência que seja uma alternativa para aquela que predomina atualmente na esfera produtiva.

Vou prosseguir um pouco mais com a minha história sobre o queijo, para evitar justamente que ela seja vista apenas como “uma pequena história”. Por conhecer bem esse tipo de posto ocupado pelas operárias especializadas, posso garantir-lhes que por trás do que o observador vê (“este” queijo é virado, e não “aquele”) há um mundo de variabilidades a ser gerido: proveniência e qualidade do leite, variações imperceptíveis das condições de ambiente do local de maturação, habilidades particulares da equipe de fabricação do queijo, influência da situação dos estoques, exigências específicas dos diferentes clientes... As exigências dessa gestão dão lugar à elaboração de estratégias de antecipação, de procedimentos de troca de informações, muitas vezes, informais, de processos complexos de regulações individuais e coletivas, etc., que uma análise da atividade de trabalho deve evidenciar, em relação ao conjunto das características do funcionamento da empresa (política comercial, de manutenção, de qualidade, gerenciamento de pessoal, política social, etc.). A

esse respeito, não é exagero afirmar que a saúde econômica e mesmo a continuidade da empresa dependem, num ponto fundamental, da qualidade do diagnóstico feito amiúde pelas operadoras. Sejamos até um pouco provocadores: o futuro dessa empresa situa-se, de algum modo, na ponta dos dedos e junto dos narizes das operárias que emprega.

Analisar isso de maneira operacional é a razão de ser do que chamamos em ergonomia de “a intervenção do ponto de vista do trabalho”. Esse procedimento metodológico foi formalizado. É utilizado pelos profissionais da intervenção, entre os quais é preciso incluir militantes sindicais responsáveis, por exemplo, pela formação, pelas condições de trabalho e de segurança e, mais amplamente, pela política reivindicativa quando, por exemplo, devem legalmente opinar, no comitê da empresa, sobre as mudanças que afetam as situações de trabalho. Não poderia afirmar categoricamente que esse procedimento se generalizou no movimento social, pois falta muito para isso. Mas posso testemunhar sobre um longo período, que tendo chegado hoje à maturidade, foi apropriado por um certo número de atores sociais com o objetivo de reconstruir uma estratégia ofensiva.

A noção de ponto de vista é essencial. Baseia-se, de fato, na seguinte constatação: tudo o que constitui a vida de uma empresa – sua história, seu funcionamento cotidiano, seus problemas, seus projetos – é captado, a partir de uma representação operatória ordenada, pela atividade concreta que cada ator exerce para desempenhar sua função. Há, portanto, diversos pontos de vista na empresa (a gestão, a organização, a qualidade, a manutenção...). É um eufemismo afirmar que o ponto de vista do trabalho é pouco estruturado e completamente dominado pelos outros pontos de vista na vida cotidiana da empresa. Construir uma intervenção do ponto de vista do trabalho tem como objetivo, enfim, devolver a ele seu verdadeiro lugar. Isto deve ocorrer em todas as fases da intervenção, da instrução de

demanda à definição dos objetivos de ação, passando pela fase de um real diagnóstico.

A “modelização” que estou apresentando (ver **Quadro 1**) necessitaria certamente de desenvolvimentos conseqüentes. Vou me contentar em fazer alguns comentários que permitem caracterizar as três colunas. Da demanda aos objetivos de ação, passando pelo diagnóstico, cada etapa corresponde ao aprofundamento do que era apenas hipótese, no estágio precedente. Essa progressão evoca o princípio das bonecas russas¹, de acordo com uma lógica fixada, de início, pela instrução de demanda.

Através de minha experiência como consultor, pude verificar que todos meus interlocutores têm uma obsessão: esperam soluções de modo mais rápido e menos caro possível. Tudo se passa como se as questões a tratar e os problemas a resolver fossem perfeita e objetivamente definidos. Contra todos os dogmatismos, a começar pelo liberal, sob o qual estamos vivendo atualmente, aprendi que o verdadeiro problema não reside nas soluções, mas na maneira pela qual as questões são construídas. Disso resulta a orientação que condiciona todo o resto: é preciso começar por desconstruir/reconstruir as questões, para instruí-las do ponto de vista do trabalho. Esta instrução, da qual as seqüências da intervenção constituem apenas os prolongamentos, comporta três etapas, ou mais precisamente, **três círculos concêntricos**:

- primeiro, a exigência de uma reformulação da demanda, a partir das relações que ela estabelece com a atividade de trabalho dos operadores;
- em seguida, a construção de um ponto de vista do trabalho;
- finalmente, a instalação das condições de um confronto entre os diferentes pontos de vista postos em prática na empresa.

1. Idênticas, mas de tamanhos diferentes, encaixando-se umas nas outras (nota da tradução).

Quadro 1. A intervenção do ponto de vista do trabalho

	A CONSTITUIÇÃO DO PONTO DE VISTA DA ATIVIDADE	A CONSTRUÇÃO DO PONTO DE VISTA DO TRABALHO	A CONFRONTAÇÃO ENTRE OS PONTOS DE VISTA
A PREPARAÇÃO DA DEMANDA	<p>A definição dos problemas colocados em relação à margem prescrita/real e as modalidades de seu gerenciamento</p> <p>Objeto da intervenção</p>	<p>A identificação dos pontos de articulação da atividade (convergências, divergências) com as outras áreas de funcionamento da empresa</p> <p>Posicionamento da intervenção</p>	<p>A instalação das condições (éticas, sociais, institucionais) de uma confrontação dos pontos de vista</p> <p>Condições da intervenção</p>
A FORMULAÇÃO DO DIAGNÓSTICO	<p>A contribuição do conhecimento sobre a atividade de trabalho</p> <p>Objeto da intervenção</p>	<p>A análise do trabalho pela atividade</p>	<p>Debates sobre as representações da empresa a partir do trabalho (Estatuto, Funcionamento, Projetos)</p> <p>TRABALHO & Saúde Segurança Produtividade Flexibilidade</p>
A DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS DE AÇÃO	<p>O enriquecimento do memorial descrito das transformações (concepção, planejamento, formação, organização...)</p> <p>Resultado da intervenção</p>	<p>A constituição do trabalho como variável estratégica (processo de concepção, de decisão, de entendimento entre as partes)</p> <p>Efeitos da intervenção</p>	<p>Definição clara das margens de manobra e das bases dos compromissos a serem assumidos (investimentos, salários, efetivos, qualificações...)</p> <p>Questões colocadas pela intervenção</p>

1. Reformular as questões que constituem o objeto da demanda do ponto de vista da atividade concreta dos homens e das mulheres que trabalham

No exemplo da demanda de automatização da virada dos queijos, o ponto de partida reside não na questão da virada, mas no diagnóstico necessário à decisão da virada. Em outras palavras, em que consiste concretamente a virada dos queijos? Eis a questão fundamental. Nesse exemplo, a filiação com a demanda inicial de automatização é perceptível – e ainda assim! – tem um caráter geral, qualquer que seja o problema formulado. Por exemplo, a contratação de um assalariado a ser integrado em uma equipe de trabalho modificará os processos de regulação e as estratégias coletivas; o desenvolvimento da empresa em um mercado distante introduzirá novas exigências de transporte e de cumprimento dos prazos; a introdução de um prêmio de rendimento tornará mais rígida a coerção do fator tempo, a diversificação da produção multiplicará as mudanças, as operações de regulação e de abastecimento, etc.

Concretamente isso equivale a reformular a questão do ponto de vista da distância entre a tarefa prescrita e a atividade real para produzi-la.

A título de hipótese, no estágio da instrução – através da produção de um conhecimento, graças à análise do trabalho na fase do diagnóstico, através da participação, enfim, de um enriquecimento do memorial descritivo por meio daquilo que o trabalho revela –, trata-se de identificar e reconhecer as modalidades concretas de gestão da distância acima mencionada, pelos operadores.

2. Relacionar a atividade de trabalho – melhor apreendida, doravante, em sua real complexidade – com o conjunto dos elementos relativos ao funcionamento da

empresa, o qual determina, restringe, facilita, condiciona, etc., tal atividade.

O objetivo é contribuir para a construção de um ponto de vista do trabalho acerca do funcionamento da empresa. Trata-se de procurar as convergências, as divergências, as contradições entre as características da atividade necessária à realização da tarefa e as exigências e restrições levadas em conta na definição desta última.

A operação de maturação do queijo implica em atividades determinadas pela natureza da matéria-prima fornecida, pelas condições variáveis de fabricação, pelos prazos de entrega, pelas exigências dos clientes quanto à qualidade..., em suma, pelo conjunto das decisões comerciais, financeiras, organizacionais, técnicas..., dos diferentes setores da empresa. Evidenciar tais relações e trabalhá-las no momento do diagnóstico, capacitando-se, assim, a partir do trabalho, a influenciar os processos de decisões, de concepção, de organização, etc., constitui não só o meio de envolver o maior número de membros da empresa, como principalmente de reuni-los no âmbito de suas próprias preocupações. O objetivo é que eles se interessem pelas soluções a serem elaboradas e sejam interpelados a respeito delas, durante o exercício de suas funções.

A intervenção posiciona-se, assim, em relação às questões essenciais (saúde, segurança, conforto dos assalariados, por um lado; eficácia, flexibilidade, produtividade, por outro lado) do ou dos problemas que constituem o objeto da demanda e das soluções suscetíveis de serem encontradas. Esse posicionamento tem o efeito de iniciar o processo de transformação do trabalho que, de variável tradicional de ajustamento do funcionamento da empresa, passa a ser variável estratégica desse funcionamento.

3. Criar as condições para uma confrontação dos pontos de vista.

Essa confrontação não é evidente, porque senão o saberíamos! Todos nós conhecemos a solidez dos compartimentos que caracterizam o funcionamento das empresas. O agente comercial ou o gerente de recursos humanos, por exemplo, julgam que, em princípio, um projeto de automatização da virada dos queijos é algo que não lhes diz respeito diretamente. Para eles, trata-se de uma questão técnica para a qual não são competentes. Se vocês explicarem ao agente comercial que a maneira pela qual ele negocia seus contratos com os clientes determina as exigências geradas pelas operadoras, sua tendência será dizer-lhes que isto não é seu problema. A idéia de ter, em função desse gerenciamento, algo de fundamental a dizer ao especialista da automação, no que se refere à concepção do dispositivo técnico, lhe parecerá, na melhor das hipóteses, incompreensível e, na pior, extravagante.

É, pois, necessário criar, desde o início, as condições de um encontro entre esses diferentes atores, estabelecendo, a partir do trabalho, um debate sobre os critérios (saúde, segurança, produtividade, flexibilidade, etc.), a fim de reatar o que foi arbitrariamente separado. É uma condição para que os compromissos ulteriores assumidos estabeleçam-se sobre bases claras, evitando assim subestimar gravemente as conseqüências das opções que serão feitas (por exemplo, no caso do robô queijeiro, as perdas da habilidade profissional causadas pelas demissões, as perdas de fatias de mercado devido ao rebaixamento da qualidade...)

Criar as condições éticas, sociais, institucionais, de uma real confrontação dos pontos de vista, avivar essa confrontação, alimentando-a de conhecimentos sobre o trabalho, contribuir para a instrução das bases da negociação sócio-econômica dos atores da empresa, são requisitos que sempre resultam de uma negociação

complexa e permanente. Mas o que está em jogo, além da intervenção propriamente dita, é o controle da mudança.

A introdução dessa prática não é evidente. Enquanto consultor em ergonomia, sei que ela é tanto mais difícil quanto mais a correlação de forças é medíocre. Quero dizer com isso que a fraqueza e, principalmente, a ausência de contra-poder na empresa tornam problemática a possibilidade de “sustentar” seriamente o ponto de vista do trabalho. Na verdade, devo dizer que encontro cada vez mais dirigentes que medem sua própria fragilidade nessa situação, que eles mesmos muitas vezes ajudaram a criar. Às vezes, em um alto escalão da direção, o desenvolvimento de tais contradições alarga as margens de manobra. O que não impede que o reconhecimento do trabalho e de seu verdadeiro lugar na vida cotidiana da empresa cristalizem uma oposição claramente situada no terreno político. Quando os profissionais e os universitários consideram seriamente a questão do trabalho, situam-se de fato nesse terreno.

Partimos de uma história muito localizada, ou seja, a implantação de um robô queijeiro. Em conseqüência, situamos voluntariamente no âmbito do posto de trabalho e da empresa considerada, a fim de sermos concretos. Mas será que é possível pensar em ir além? Será que o ponto de vista do trabalho poderá renovar a reflexão nos níveis meso e macro-econômicos? É possível sustentar a tese da imperativa necessidade de repassar pelo trabalho concreto para abordar os problemas colocados pelo desenvolvimento tecnológico, pela ampliação dos mercados, etc.? Acredito que sim e, para concluir, gostaria de ilustrar esta tese com um exemplo que, desta vez, diz respeito a um setor industrial.

Há alguns anos, o abate dos suínos foi automatizado. Um tapete, composto de um dispositivo que segura o animal sob as coxas, leva o porco até a seção de abate realizado por eletrocussão. O ganho de tempo é considerável e um posto de trabalho incômodo foi suprimido. Porém, o dispositivo funciona de

maneira satisfatória apenas se os porcos têm um peso e uma morfologia, senão idênticos, pelo menos compreendidos dentro de um intervalo de tolerância pequeno. Se não for assim, eles escapam: assisti à corrida dos operários para recuperar os fujões. Lembro-me de ter ironicamente observado ao diretor do matadouro que a solução residia provavelmente na produção de porcos cúbicos! A necessidade de obter porcos “padronizados”, de acordo com os requisitos do novo dispositivo, traduziu-se em novas e severas exigências para os produtores de porcos, fornecedores dos matadouros. Estas exigências são sancionadas pela instauração de multas para todos os “porcos fora das normas”.

Foi o que ocorreu na fase de escoamento da produção de porcos. Na outra ponta da produção, os produtores trabalham segundo uma técnica de criação denominada de “turmas”. Baseando-se no conhecimento do ciclo de fecundidade das porcas, o Instituto Técnico do Porco recomendou a organização da criação por turmas de porcas, intercalando uma distância de tempo entre as turmas, equivalente ao período que vai do nascimento da cria até o desmame dos filhotes. Essa organização permite racionalizar o uso dos locais de criação: gestantes, maternidade, engorda, etc. As novas exigências dos matadouros traduzem-se na necessidade de, num prazo rigidamente determinado, levar cada turma de filhotes a um nível de desenvolvimento idêntico, em termos de peso e de tamanho.

Nesse contexto técnico-organizacional, de que maneira os produtores de porcos podem satisfazer as exigências do mercado? Tomemos o exemplo das empresas de criação de porcos mais modernas. Elas se informatizaram e é o caso, por exemplo, do processo de distribuição da ração. O programa de informática, concebido a partir da curva média de crescimento dos filhotes, determina a composição e a quantidade de alimento para cada turma, segundo seu nível de crescimento. Mas ocorre que toda turma de filhotes comporta, entre outros, os comilões e os tímidos, gerando, e disso ninguém duvida, um desenvolvi-

mento desigual. Eu poderia citar muitos outros fatores de variabilidade resultantes dessas opções organizacionais e técnicas.

Considerada do ponto de vista do trabalho, essa ausência de articulação entre dois segmentos desse setor industrial exige uma recomposição permanente das turmas. Trata-se concretamente de compensar essas desigualdades de desenvolvimento, a fim de produzir filhotes que correspondam às exigências dos matadouros. Para os criadores, recompor as turmas consiste em manipular com muita frequência os leitões, para mudá-los de compartimento. Essa atividade, fisicamente pesada, induz a grandes problemas corporais que tendem a excluir os empregados mais antigos e a transformar os novos, recrutados ao nível de técnicos, em encarregados da manutenção. Por outro lado, ela impõe um enorme trabalho de supervisão e diagnóstico. Com efeito, não está ao alcance de qualquer um saber identificar rapidamente e de maneira segura, a partir do comportamento dos animais, a probabilidade de estar havendo um problema quanto ao desenvolvimento dos leitões, em relação à norma imposta. Mostramos também que essa situação recai sobre a produtividade e a rentabilidade das criações (aumento da porcentagem de perdas, problemas de higiene nos locais de criação, efeitos da concentração dos animais na variabilidade do peso dos filhotes...), enrijecendo seus funcionamentos, sobretudo porque o uso dos locais está longe de ser o ideal. Poderíamos evocar muitas outras conseqüências que fazem duvidar seriamente da validade das opções econômicas e técnicas que foram feitas nesses dois segmentos do setor.

Estamos, a partir daí, em posição de questionar novamente o Instituto Técnico do Porco sobre os limites da criação por turmas; os idealizadores dos locais de criação sobre a própria concepção destes; os profissionais da produção de carne no que se refere à automatização do abate; as câmaras de agricultura e os criadores quanto à informatização, etc. Especialistas da prevenção, que participaram desse estudo, começaram um

trabalho sobre essas bases. Trabalho de muito fôlego, cujos resultados, evidentemente, não se manifestam por uma mudança radical e imediata, mas que é essencial, porque introduz no campo da concepção, da organização e da decisão, maneiras de pensar, questões e critérios que antes nunca tiveram lugar.

Permitam-me, para concluir, ressaltar que essa história – que poderíamos completar, continuando a analisar todas as interfaces entre os segmentos do setor, até chegar na banca do açougueiro – ilustra bem dois aspectos centrais de nossos debates:

- a permanência e a expansão do campo de aplicação dos paradigmas tayloristas (porcos padronizados, nunca se ousou pensar nisso antes!), enquanto não cessam de nos dizer que Taylor pertence agora à museologia;
- a importância das interfaces entre os segmentos, por conseqüência da instância meso-econômica, para poder articular o local ao global. Se há hoje uma questão decisiva, é bem essa.

Barreto considera ainda que é impossível permanecer no âmbito da empresa quando há um face-a-face direção/trabalhador. Diz que é necessário engajar-se em uma pesquisa mais ampla a fim de influenciar a própria definição das tecnologias. Compartilho dessa análise, mas creio que essa pesquisa deve enraizar-se no domínio do trabalho dos assalariados da empresa e progredir em um movimento ascendente até os fatores determinantes de qualquer natureza desse trabalho. A capacidade de formular alternativas, com o apoio dos trabalhadores, passa, na minha opinião, por esse procedimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BILLARD, I. Le travail, un concept inachévé. *Éducation Permanente*, n.116, p.19-33, 1993.
- DANIELLOU, F. *L'ergonomie en quête de ses principes: débats épistémologiques*. Toulouse: Octares, 1996. (Coll. Travail).
- DE MONTMOLLIN, M. *L'ergonomie*. Paris: La Découverte, 1986. (Coll. Repères).
- GUÉRIN, F., LAVILLE, L., DANIELLOU, F., et al. *Comprendre le travail pour le transformer*. Montrouge: ANACT, 1997. (Coll. Outils et méthodes).
- NOULIN, M. *L'ergonomie*. Paris: Techniplus, 1992. (Coll. Mémento DEGE).
- SCHWARTZ, Y. *Reconnaissances du travail: pour une approche ergologique*. Paris: PUF, 1997. (Coll. Le travail humain).
- WISNER, A. *Réflexion sur l'ergonomie*. Toulouse: Octares, 1995. (Coll. Travail).

A formação contínua na Espanha. Os acordos nacionais de formação contínua*

Yolanda Ponce Sanz**

Em 19 de dezembro de 1996, as organizações empresariais e sindicais mais representativas (CEOE, CEPYME, CC.OO., UGT e CIG) assinaram o chamado **II Acordo Nacional de Formação Contínua** (II Acuerdo Nacional de Formación Continua – II ANFC), que regulamenta um período de desenvolvimento na formação dos recursos humanos na Espanha, iniciado em 1992, através da assinatura do primeiro Acordo. Ambos foram complementados, por sua vez, por outros Acordos, de caráter tripartite, firmados entre os agentes sociais e o Governo.

* Tradução por Maria Lúcia Salles Boudet, do texto *La formación continua en España*. Los acuerdos nacionales de formación continua.

** Espanhola, Licenciada em Sociologia – com especialização em Sociologia Política e Demografia, pela Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM –, Mestre em Relaciones Laborales, pela Universidad Complutense, e Mestre em Estudios de la Mujer y Políticas de Igualdad de Oportunidades, pela Dirección General de la Mujer de la Comunidad de Madrid. Atua como Assistente Técnica da CC.OO. na FORCEM, através da Comissão Tripartite de Formação Contínua.

Esses dois Acordos prevêm o desenvolvimento de um processo que pretende disponibilizar às empresas e aos trabalhadores um **sistema de formação profissional baseado no diálogo social e na responsabilidade direta dos próprios protagonistas da atividade econômica**. Esse modelo – original em relação aos concebidos por outros países membros da União Européia, e que reconhece o papel central dos agentes sociais nas decisões quanto ao quê e como aprender dentro da empresa – deve possibilitar uma maior eficácia, rentabilidade e adaptação dos investimentos em formação contínua, no que se refere às novas necessidades do sistema produtivo.

Quando os primeiros Acordos foram firmados, o sistema produtivo espanhol investia realmente pouco na qualificação de seus recursos humanos, o que se refletia no dado eloqüente de que o gasto médio realizado pelas empresas espanholas em formação havia sido um dos mais baixos de todos os países da União Européia. Segundo a *Pesquisa de Custo do Trabalho (Encuesta de Coste Laboral)*, realizada pelo Instituto Nacional de Estatística (Instituto Nacional de Estadística – INE), no capítulo da formação, o gasto médio global das empresas espanholas foi de 0,2% do custo do trabalho, em contraposição aos 1,5% das empresas da Comunidade Européia em geral.

Além disso, o limitado volume de investimento em formação distribuía-se muito desigualmente entre os diferentes tipos de empresa. De fato, praticamente inexistia em empresas pequenas e médias. Essa situação encontrava-se em aberta contradição com a circunstância de que precisamente essas empresas constituíam, como seguem sendo hoje, a base do tecido produtivo espanhol.

Por outro lado, também contrastava com o fato de que o conjunto de novidades tecnológicas e de mudanças nas condições e exigências dos mercados incidia com particular intensidade sobre as pequenas e médias empresas, justificando a neces-

sidade geral de incrementar as ações destinadas a reforçar a formação contínua.

1 PARITARISMO E ORIENTAÇÃO À DEMANDA

O Sistema de Formação Contínua, instrumentalizado pelos Acordos Nacionais citados, caracteriza-se pelo paritarismo no primeiro Acordo e por uma maior participação da Administração do Estado, no segundo.

Com efeito, são os empresários e os trabalhadores, através de suas Organizações Empresariais e Sindicais, das Direções das Empresas e das representações legais dos trabalhadores, que administram e gerenciam o Sistema – de forma independente dos poderes públicos, no que se refere ao primeiro Acordo –, ainda que não sem um rigoroso controle econômico e financeiro por parte dos organismos competentes, tanto da Administração do Estado, quanto da própria União Européia, que também participa de seu financiamento.

Quanto ao segundo Acordo, atualmente em vigor, a FORCEM constitui a entidade gestora dos fundos da quota correspondente à formação contínua, enquanto o Instituto Nacional de Emprego (Instituto Nacional de Empleo – INEM) se incumbem do pagamento das ações de formação aprovadas pela Comissão Tripartite.

Desta maneira, a interlocução de empresários e trabalhadores com o Sistema realiza-se através de pessoas e de Organizações que compreendem muito bem os problemas que devem enfrentar no campo da formação, pois esses lhes são comuns.

Além disso, o paritarismo do Sistema de Formação Contínua vem contribuindo para gerar uma cultura da negociação e da soma de esforços, em relação às exigências suscitadas pela formação contínua, que também acarretará efeitos positivos em outros âmbitos da relação de trabalho.

A participação conjunta de empresários e trabalhadores, ao longo de todo o processo de administração do Sistema, contribui para viabilizar os esforços complementares requeridos pela formação contínua, tanto do ponto de vista da empresa, em termos de investimento e de compromisso com suas capacidades gerenciais, quanto do ponto de vista dos trabalhadores, em termos de motivação, dedicação e disponibilidade para participar de atividades de formação, que nem sempre podem coincidir com os horários de trabalho.

Por outro lado, esse Sistema de Formação Contínua caracteriza-se por estabelecer um largo campo de ação à liberdade das empresas, para definir suas necessidades e os meios e ações de formação mais adequados para atendê-las.

De fato, o Sistema limita-se a responder as solicitações formalizadas pelas empresas e aceita que as mesmas se estabeleçam segundo as necessidades de formação identificadas pelas próprias empresas, com plena liberdade de decisão e a partir de suas próprias análises estratégicas. Por isso, aceita também, com flexibilidade, as diferentes metodologias ou modalidades de formação, por entender que o fato de terem sido propostas pelos protagonistas da economia implica que sejam as mais adequadas para enfrentar tais necessidades.

Em realidade, o Sistema de Formação Contínua criado pelos Acordos Nacionais configura-se, principalmente, como um Sistema de demanda, e não de oferta.

Neste sentido, não estabelece programas rígidos nem detalhados, nos quais as empresas tenham que inserir suas iniciativas. Pelo contrário, apóia as ações que as empresas julgam as mais convenientes a realizar, em função de suas próprias necessidades e identificadas por elas mesmas, tanto de maneira individual, como setorial, pretendendo eliminar, assim, todo tipo de rigidez que pudesse interferir na perfeita adequação entre as necessidades de formação e as ações de formação. Os programas, os conteúdos, as metodologias, o número de horas dedi-

cadas a cada ação, a modalidade escolhida como a mais idônea, tudo isso, com algumas referências mínimas, cabe à decisão livre e responsável dos beneficiários – não havendo outra exigência que não a de justificar sua relação com as necessidades de formação previamente detectadas, conforme alguns requisitos estipulados nos diferentes editais de convocação.

2 O CONTEÚDO E A ORGANIZAÇÃO DOS ACORDOS

Os Primeiros Acordos Nacionais de Formação Contínua (I ANFC) foram estabelecidos com uma vigência de quatro anos. Seus objetivos fundamentais definiam-se do seguinte modo: promover o desenvolvimento pessoal e profissional dos trabalhadores, melhorar a competitividade das empresas, adaptar os recursos humanos às inovações tecnológicas e propiciar o desenvolvimento de novas atividades econômicas.

Beneficiaram-se deles as empresas e os trabalhadores que desenvolveram ações de formação nos termos estipulados pelo Acordo (referente aos Planos de Formação), assim como os trabalhadores empregados, através de todas as iniciativas.

No que se refere ao financiamento do referido Acordo, os recursos procediam basicamente da quota de Formação Profissional recolhida pela Seguridade Social entre empresas e trabalhadores (0,7% sobre a base de acidentes de trabalho e doenças profissionais), conforme uma escala que variava para cada ano da vigência do Acordo. No primeiro ano, destinaram-se ao financiamento do Acordo Nacional 0,1% da base, ou o equivalente a uma importância de 18.000 milhões de pesetas; no ano de 1994, destinaram-se 36.000 milhões, ou seja, 0,2%; no terceiro ano, 1995, a taxa subiu para 0,25%, ou o equivalente a 45.000 milhões; e no quarto e último ano do primeiro acordo, 1996, a taxa foi de 0,3%, ou seja, 54.000 milhões. A quantia final resultante para financiar o Acordo Nacional deverá chegar a aproxi-

madamente 180.000 milhões de pesetas. A esta cifra devem ser somadas as contribuições do Fundo Social Europeu, que prevê uma dotação de 100.427 milhões de pesetas para o período 1994-1999, dos quais 17.767 milhões de pesetas já foram financiados em 1994, 16.542 milhões, durante o ano de 1995 e 17.655 milhões de pesetas, em 1996.

O Segundo Acordo Tripartite determina que, da quota atual de formação profissional (0,7% sobre a base de acidentes de trabalho e doenças profissionais), 0,35% sejam destinados à formação dos desempregados e 0,35% ao financiamento direto das ações de formação dos trabalhadores assalariados, tanto do setor público quanto do privado, excluídos os que pertencem à Administração Pública, cujo acordo foi firmado entre os seus sindicatos e a administração.

A assinatura dos Segundos Acordos de Formação Profissional (II ANFC), em dezembro de 1996, dá lugar a três Acordos, dois dos quais referem-se ao Subsistema de Formação Contínua e o terceiro, o Acordo de Bases sobre a Política de Formação Profissional, constitui o eixo dos três subsistemas de Formação Profissional em suas diferentes modalidades: Formação Regular, de longo ciclo; Ocupacional, dirigida aos desempregados; e Contínua, para os trabalhadores empregados. Esse processo deverá materializar-se no contexto do Programa Nacional de Formação Profissional, cuja finalidade consiste na coordenação das políticas de formação e nos planos institucionais sobre a matéria, buscando a coerência das qualificações profissionais proporcionadas pelos subsistemas de Formação Profissional, com as competências requeridas pelo sistema produtivo.

Os temas sobre os quais versam os II ANFC, assinados pelos Agentes Sociais e o Governo, referem-se ao estabelecimento das fórmulas de financiamento do Acordo Nacional e ao reconhecimento da responsabilidade de empresários e sindicatos na Formação Profissional, e estabelecem os mecanismos de acompanhamento e controle e também a identificação das áreas

de colaboração com a administração, as quais dizem respeito, em particular, ao Instituto Nacional do Emprego, acordando-se a constituição de uma Comissão Tripartite de avaliação e acompanhamento dos Acordos.

Os ANFC desenvolveram-se como parte do paritarismo ali implícito, através de Comissões Paritárias de âmbito setorial, criadas em cada setor de atividade, com a função de aplicar o Acordo da maneira mais adequada à realidade de cada setor. Essas Comissões surgiram por duas vias. Uma parte delas foi criada no contexto dos Convênios Coletivos setoriais de alcance nacional e a outra, no contexto da assinatura de Acordos de Formação Contínua de caráter setorial. Nos dois casos, outorgou-se um protagonismo essencial à negociação coletiva, que pode, assim, converter-se em um dos principais eixos de aplicação dos Acordos. A Comissão Mista Estatal, que podia decidir a constituição de órgãos territoriais que contribuíssem ao desenvolvimento do Primeiro Acordo Nacional, impulsionou a criação das Comissões Paritárias Territoriais. Atualmente, estão constituídas 46 Comissões Paritárias Setoriais e 16 Territoriais, cada uma delas no âmbito de uma Comunidade Autônoma.

3 A FUNDACIÓN PARA LA FORMACIÓN CONTINUA – FORCEM

Para completar esse contexto institucional, as organizações que firmaram o ANFC criaram a Fundação para a Formação Contínua (Fundación para la Formación Contínua – FORCEM), como entidade paritária encarregada do planejamento, aprovação, financiamento, apoio técnico e acompanhamento das ações formativas contempladas tanto no Acordo Bipartite, como no Tripartite.

A representação da FORCEM, que é a expressão máxima do paritarismo, coincide em sua composição e em suas funções

quase totalmente com as da Comissão Mista Estatal de Formação Contínua. A Presidência e a Vice-presidência são de caráter rotativo, renovando-se a cada ano. Assim, a FORCEM personifica, de certo modo, o Sistema de Formação Contínua de Gestão Paritária, criado pelos Agentes Sociais, com uma sólida arquitetura institucional que estrutura quase todos os setores da economia e âmbitos territoriais – o que garante um nível adequado de distribuição da responsabilidade e de abertura à participação, bem como atende, através de efeitos redistributivos e solidários, as necessidades das diferentes regiões e áreas de atividade econômica.

São de cinco tipos as atividades que podem beneficiar-se das Ajudas (*Ayudas*) geridas em função do Acordo Nacional:

Planos de Formação de Empresa – trata-se dos Planos de Formação promovidos por empresas com 200 ou mais trabalhadores no Primeiro Acordo, número reduzido para 100 no Acordo atual.

Planos Agrupados – trata-se dos Planos de Formação promovidos por Associações Empresariais e/ou Sindicais para empresas de um mesmo setor, com a finalidade de realizar ações formativas que, ou não reúnem as condições já mencionadas para configurar um Plano de Empresa, ou, quando o fazem, preferem abordá-las em colaboração com outras do mesmo setor.

Planos Intersetoriais – estes possibilitam o desenvolvimento de atividades de formação que, por sua natureza, têm um componente comum a vários ramos de atividade e podem ser apresentados pelas organizações empresariais e sindicais mais representativas.

Licenças Individuais de Formação – o Sistema de Formação prevê o financiamento de licenças individuais para a realização de atividades de formação escolhidas livremente pelo trabalhador, que sejam oficialmente reconhecidas, com carga horária definida e que exijam um mínimo de presença. A empresa recebe o financiamento para cobrir os custos salariais e as

quotizações sociais do trabalhador, até um máximo de 200 horas no Segundo Acordo, enquanto no Primeiro foram apenas 150. Para poder usufruir dessa licença, requer-se uma antigüidade de pelo menos um ano na empresa, no Segundo Acordo, enquanto no Primeiro, requeria-se respectivamente um ano no setor e seis meses na empresa.

Ações Complementares e de Acompanhamento à Formação – tal como constam no Segundo Acordo, ou seja: “poderão ser financiadas em função do mesmo as medidas complementares e de acompanhamento à formação, que contribuam à detecção de necessidades de formação nos diferentes âmbitos, para a elaboração de instrumentos e/ou metodologias aplicáveis aos planos de formação e à difusão da formação contínua e ainda todas aquelas que melhorem a eficiência do sistema de formação contínua”. Essas ações já foram implementadas durante o Primeiro Acordo.

4 O IMPACTO DOS ACORDOS NACIONAIS DE FORMAÇÃO CONTÍNUA NA ESPANHA

Desde a constituição da FORCEM, em meados de 1993 – ano em que se lançou uma Convocatória de Ajudas (Convocatoria de *Ayudas*) – até o ano de 1996, período durante o qual houve sete prazos para a apresentação de solicitações de ajuda, desenvolveu-se uma importante atividade cujo impacto já começa a ser percebido na economia espanhola.

Segundo os dados do INE, em 1988, as empresas espanholas destinavam 11.200 pesetas por trabalhador empregado à Formação Contínua. Em 1993, destinaram-se 33.000 pesetas, sendo que a FORCEM e o Acordo Nacional sobre Formação Contínua não estiveram alheios a este resultado.

Em 1993, as ajudas geridas pela FORCEM permitiram a formação de 299.948 trabalhadores, correspondendo a 4,6% da

população assalariada. Em 1994, o número de trabalhadores formados com a ajuda da FORCEM elevou-se para 807.273, o que correspondeu a aproximadamente 13% da população assalariada. No que se refere ao exercício de 1995, o financiamento da FORCEM contribuiu para a formação de mais de um milhão de trabalhadores, o que equivale a cerca de 15% da população assalariada. Calcula-se que durante 1996, ainda que não haja dados definitivos, 1.309.589 trabalhadores receberam formação financiada pela FORCEM, o que corresponde a 18,34% da população assalariada.

A penetração dos Acordos Nacionais no mercado de trabalho teve, pois, um ritmo muito notável de crescimento. Esse ritmo não só se expressa no número de trabalhadores formados pela ajuda da FORCEM, como também pelo volume de financiamento concedido, que, em 1993, elevou-se a 10.894 milhões de pesetas, em 1994 a 38.863 milhões e, em 1995, a 62.050 milhões de pesetas.

Naturalmente, esse aumento do financiamento foi possível graças à progressiva elevação da porcentagem da quota de formação profissional disponível a cada ano. Mas também resultou de um importante esforço de divulgação e de gestão.

Em 1993, a FORCEM recebeu 959 projetos, aprovando 747. Em 1994, recebeu 2.012, dos quais 1.543 receberam financiamento, enquanto em 1995, o número de projetos elevou-se para 3.158, dos quais 2.405 foram aprovados e financiados. Em 1996, apresentaram-se 3.935 projetos, não havendo ainda um resultado final sobre o número de aprovados.

As razões pelas quais não se aprova o financiamento para um certo número de projetos apresentados remetem a diversas causas. Na maioria dos casos, o indeferimento se deve a falhas na forma de tramitação, à incompatibilidade entre o financiamento solicitado e outro já obtido, ao fato de a informação não ter sido registrada, quando necessário, perante a Representação Legal dos Trabalhadores, etc.

No que se refere à participação das pequenas e médias empresas nas ajudas da FORCEM, cabe também afirmar que a mesma tem sido crescente.

Em 1993, 21,8% do financiamento foram concedidos a Projetos Agrupados, nos quais encontram-se sobretudo integradas as pequenas e médias empresas. Porém, em 1994, a porcentagem destinada ao financiamento dos Projetos Agrupados elevou-se para 44,7% do total do financiamento concedido, enquanto em 1995 foi de 51,7%. Somando-se a isso o efeito dos Projetos Intersetoriais que, por suas características particulares, atendem preferencialmente as necessidades de formação das pequenas e médias empresas, pode-se concluir que estas foram as principais beneficiárias do esforço derivado dos Acordos Nacionais, visando a redistribuição das quotas de formação.

O desenho da projeção da atividade da FORCEM em diferentes regiões e setores evidencia algumas realidades dignas de interesse. No que se refere ao número de projetos aprovados, financiamento obtido, participantes credenciados e horas dedicadas à formação, o setor que mantém a liderança é o da metalurgia que, em cada um de seus indicadores, gira em torno de 20%. Seguem, com certa distância, os setores de alimentação, comércio, bancos, construção e químicos. Em geral, ocorre o fenômeno em que setores com uma vida associativa mais intensa e com maior tradição tenham mais fácil acesso ao sistema, o que não impede que a FORCEM esteja se esforçando para suscitar essa participação em setores objetivamente necessitados de formação, mas que ainda não se mobilizaram o suficiente para obtê-la.

De outro ponto de vista, o perfil das ações de formação financiadas pela FORCEM corresponde sobretudo a atividades de modalidade presencial e de organização grupal, enquanto o protótipo dos participantes dessas atividades corresponde ao de um homem (67,19% dos participantes, contra 32,19% de mulheres), trabalhador qualificado (46,11%), alocado no setor

de produção (41,69%), ou no terciário (23,7%), e com idade entre 25 e 35 anos.

Em última análise, e dentro da margem de liberdade que o Sistema oferece às empresas, trata-se de orientar a formação justamente quanto às carências mais relevantes, estimulando positivamente aqueles que trabalham nas atividades em que os reequilíbrios e as necessidades do mercado de trabalho se revelam como mais exequíveis.

Tecnologia, emprego e qualificação: algumas lições do século XIX*

Cláudio L. Salm**
Azúete Fogaça***

RESUMO

Nas últimas décadas deste século, as economias vêm sendo marcadas por um acelerado processo de mudanças estruturais. Um elemento central destas mudanças são as inovações tecnológicas – as novas formas de produzir e de organizar a produção, que determinam grandes alterações sobre as formas do emprego e os requerimentos de qualificação.

Dado que tais impactos não constituem, essencialmente, fenômenos de nova natureza, nem são exclusivos deste período de transformações,

* Uma versão preliminar deste artigo foi publicada na revista Redes, Santa Cruz do Sul, RS, vol. 3, n. 1 e esta versão foi publicada na Revista de Economia Contemporânea, Rio de Janeiro, IE-UFRJ, n. 4, p. 107-136, julho-dezembro 1998.

** Brasileiro, Doutor em Economia. Professor-Visitante do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora.

*** Brasileira, Doutora em Educação. Professora Visitante do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora.

dedicamos este texto à forma como foram percebidos e analisados em momentos semelhantes ao que hoje vivenciamos. Para tanto, recorremos a autores consagrados, como Ricardo, Marx e Marshall, que trataram, ao longo do século XIX, de vários aspectos que hoje tanto nos interessam.

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas deste século, as economias vêm sendo marcadas por um acelerado processo de mudanças estruturais. Os elementos centrais destas mudanças são o acirramento da concorrência intercapitalista e as inovações tecnológicas – as novas formas de produzir e de organizar a produção, que determinam grandes alterações sobre as formas do emprego e os requerimentos de qualificação. Antes de tratar, na seção 2, deste tema – tecnologia e qualificação –, central a este texto, fazemos, a seguir, algumas considerações sobre a relação entre tecnologia e emprego.

A literatura recente sobre **globalização** vem apontando que tais impactos não constituem, essencialmente, fenômenos de nova natureza, nem são exclusivos deste período de transformações. Na verdade, de meados do século passado até a Primeira Grande Guerra, assistiu-se a um processo semelhante ao que hoje vivenciamos e cujos traços fundamentais constituem o verdadeiro pano de fundo sobre o qual refletiram, mesmo que não o tivessem vivido, em toda plenitude, os grandes economistas do século XIX. Nesse sentido, recorremos a autores clássicos¹, como Ricardo, Marx e Marshall, que trataram de duas questões que hoje tanto nos interessam, quais sejam, os impactos da reestruturação produtiva sobre o emprego e sobre os requerimentos educacionais.

1. Clássicos, aqui, no sentido de que escreveram "(...) livros que, quanto mais pensamos conhecer por ouvir dizer, quando são lidos de fato mais se revelam novos, inesperados, inéditos" (Calvino, 1995).

Na questão do emprego, pelo menos até a eclosão dos efeitos da **crise asiática**², estávamos assistindo a um claro descompasso entre a percepção dominante na população e a de muitos economistas. Enquanto a população, segundo as pesquisas de opinião, já vinha colocando o desemprego e seu principal subproduto, a violência, como suas duas maiores preocupações, não faltavam economistas, especialmente entre os do governo, que tratavam do problema com eufemismos ou apresentavam soluções simples para a questão; destacavam, principalmente, a eficiência do nosso mercado de trabalho na reconversão da mão-de-obra afetada pela reestruturação produtiva em curso.

Entre as afirmações mais freqüentes na agenda dos estudos sobre os problemas do emprego, encontramos variações em torno das seguintes³:

- Não temos um problema de emprego, mas de qualidade dos empregos criados.
- A nossa taxa de desemprego é baixa, o que demonstra que não temos desemprego estrutural; os demitidos pela indústria estão sendo absorvidos pelo comércio e pelos serviços.
- O que impede a maior criação de empregos no Brasil é o custo elevado da mão-de-obra, principalmente por conta dos encargos sociais.

Nosso objetivo é refletir sobre as razões desse desencontro de opiniões a respeito da gravidade da situação do emprego. Não cremos, em princípio, que esse desencontro possa ser atribuído ao oportunismo ou à desonestidade intelectual. Provavelmente, tem mais a ver com as bases teóricas em que se apóiam aqueles economistas.

2. Neste texto não trataremos dos efeitos recentes sobre o patamar do desemprego, decorrentes da elevação da taxa de juros.

3. Declarações como estas têm aparecido com tanta freqüência, que consideramos ocioso identificar este ou aquele autor.

Fatos novos requerem teorias novas, é certo. Mas, a seqüência abertura comercial \Rightarrow acirramento da concorrência \Rightarrow inovações tecnológicas \Rightarrow aumento de produtividade \Rightarrow desemprego não constitui propriamente uma novidade. Afinal, é um dos fenômenos mais recorrentes da economia capitalista nos últimos duzentos anos.

Tanto isso é verdade que, nessas duas décadas de globalização, não surgiu qualquer contribuição teórica sobre o desemprego, conjuntural ou estrutural, que possa ser vista como uma superação do que de melhor se escreveu anteriormente sobre o assunto, inclusive no século XIX⁴.

Pelo contrário, talvez mesmo devido ao preconceito reinante contra o pensamento econômico clássico, retoma-se o debate sobre velhos problemas a partir de argumentos há muito discutidos e rejeitados. Em outras palavras, parece que, pelo menos na questão do emprego, estamos regredindo do ponto de vista teórico.

O que configura, hoje, como desde o início do século passado, uma visão otimista sobre os efeitos da inovação tecnológica sobre o emprego, pode ser resumido assim: o aumento de produtividade em um setor, produz sempre, de uma forma ou de outra, inclusive através de menores preços, aumentos reais de renda e, portanto, aumentos de gastos que, por sua vez, resultarão em nova demanda de trabalho, naquele setor ou em outras atividades, de modo a **compensar** os postos perdidos pelo aumento inicial de produtividade⁵.

O mesmo raciocínio aparece em versão governamental sobre as conseqüências do processo de abertura da economia brasileira:

4. O que se aplica especialmente às sete páginas que Ricardo (1983) dedicou à análise dos efeitos da mecanização sobre o trabalho, no capítulo "Sobre a maquinaria".

5. Marx (1982), em *O capital*, refere-se a essa visão como "teoria da compensação" e Jeremy Rifkin (1995), recentemente, denominou-a de "mágica da tecnologia".

"Durante esse processo ocorrerão perdas de postos de trabalho e, mesmo, desemprego, de um lado; de outro, algumas empresas e, por vezes, boa parte de um ramo inteiro da indústria poderão não se adaptar à concorrência internacional e desaparecer. Isso, no entanto, deve ser analisado do ponto de vista do conjunto da economia.

Em primeiro lugar, é preciso estabelecer uma distinção entre perdas agregadas; o fechamento de uma fábrica que leve algumas centenas de trabalhadores ao desemprego, ainda que temporário, é certamente uma ocorrência indesejável, mas que não permite a ilação de que a economia ou a sociedade estarão, globalmente, piores, em termos de bem-estar. Ao contrário, o evento mais provável é que a fábrica fechada, devido à concorrência, estará permitindo que milhares de consumidores comprem o mesmo produto a preços mais baixos, elevando sua renda real, permitindo que outros bens de consumo sejam adquiridos (dado o excedente que se materializou) e contribuindo, assim, para um aumento global do próprio emprego. Em nível agregado, portanto, os efeitos são incertos, sendo mais provável a manutenção do nível de emprego, dados os efeitos positivos da concorrência sobre o poder aquisitivo da população" (Brasil, 1996, p. 39).

Diante de argumentos semelhantes, Ricardo diria, aí por volta de 1820, que, se é verdade que a inovação tecnológica é a forma mais eficaz de enfrentar a concorrência externa, o aumento de produtividade resultará em prejuízo para os trabalhadores, cuja participação no produto tende a cair em favor dos ganhos do capital. Para que isto não aconteça, é preciso que a produção cresça mais que a produtividade, o que, segundo ele, parecia ser algo bastante difícil de ocorrer sustentadamente. Todavia, se a produção cresce mais que a produtividade, todos se beneficiam, apesar das "inconveniências" apontadas por Ricardo, decorrentes da reconversão de capital e mão-de-obra para as atividades em expansão. Mas, se o dinamismo (investimentos) da economia não era suficiente para compensar a perda de empregos devido ao aumento de produtividade, quais saídas Ricardo via para os trabalhadores?

Neste caso, ele previa que parte dos ganhos do capital iria ser gasta, não como capital, quer dizer, como novos investimentos, mas como renda, como consumo dos capitalistas, e que tal consumo seria fortemente desviado para o aumento das várias formas de criadagem⁶.

Na segunda metade do século XIX, com a difusão das novas tecnologias que marcaram a Segunda Revolução Industrial, principalmente nas áreas de energia e comunicações, a reconversão da mão-de-obra já não podia ser vista como uma “inconveniência” apenas, mas como algo quase impossível para grande parte dos trabalhadores, condenados ao “desemprego estrutural”, o que levaria Marx a observar que:

“(...) suas possibilidades são ínfimas. Atrofiados pela divisão do trabalho, esses pobres diabos valem tão pouco fora de seu âmbito de atividade, que só encontram acesso em ramos de trabalho inferiores e, por isso, superlotados e mal pagos” (Marx, 1982, p. 505).

A história confirmou as apreensões de Ricardo e de Marx. De fato, à exceção das décadas do pós-guerra (1950-75), as taxas de crescimento da economia capitalista sempre foram insuficientes para “compensar” o aumento da produtividade. A emigração em massa e as várias formas do que antigamente se chamava de trabalho improdutivo (além da criadagem, burocracias, exércitos, etc.) foram as principais saídas para os problemas do emprego.

Essa pequena incursão no pensamento do século passado é suficiente para perceber que a primeira afirmação – **não temos um problema de emprego, mas de qualidade dos empregos criados** – soaria como um *nonsense* naquele contexto. Na melhor tradição do pensamento econômico, nível e qualidade do emprego nunca foram analisados como fenômenos

6. Na linguagem de hoje, falamos em “serviços pessoais”, que vão desde a tradicional empregada doméstica até os modernos *personal trainers*.

separados, isto é, a degradação ocupacional era vista como equivalente a desemprego⁷.

Quando, então, abandona-se essa visão? Quando se adota outra base teórica, a neoclássica. Trata-se de uma concepção de como funciona o mercado de trabalho que, apesar de muito peculiar, voltou, hoje, a dominar a análise econômica. Nesta representação do mercado de trabalho, “oferta” e “demanda” de mão-de-obra são entendidas como duas variáveis independentes, que se equilibram através do salário, desde que este possa flutuar livremente. Desta forma, não pode haver desemprego por definição. Se ele ocorre, é porque existem fatores, principalmente institucionais (legislação trabalhista, contratos coletivos, sindicatos...), que estão impedindo o mercado de chegar ao equilíbrio. São as chamadas “rigidezes”, e seria preciso, portanto, “flexibilizar” a contratação de mão-de-obra (salários) para eliminar o desemprego.

Na base da argumentação está uma curva de demanda por mão-de-obra, que expressa uma relação inversa entre salário e emprego⁸. O que explica esta relação inversa? Podem ser duas suposições. A mais antiga, a de que existiria um “fundo de salários”, uma quantidade fixa de capital disponível (meios de subsistência) para a contratação da mão-de-obra. Mais empregos implicariam, então, em dividir o “fundo” por mais gente. Posteriormente, supôs-se a existência de uma “função de produção”, que seria a possibilidade técnica de combinar capital (equipamentos) com mão-de-obra, de diversas, infinitas maneiras, conforme o preço e a “produtividade marginal” de cada fator. Em “equilíbrio”, o preço da mão-de-obra, o salário, depende de sua “produtividade marginal”, seja lá o que isto possa significar⁹.

7. Uma exceção entre os grandes economistas é Keynes que, talvez porque não estivesse preocupado com o desemprego tecnológico, não via qualquer distorção nas ocupações, sempre que o nível de emprego pudesse ser restabelecido.

8. Para o que segue, ver o estudo de Antonella Stirati, 1994.

9. A curva de demanda por mão-de-obra nunca mereceu muito crédito no pensamento econômico: “It is very doubtful if this conception can be given any precise meaning which is capable of useful application” (Hicks,

Pois bem, o importante a assinalar é que nada do que é essencial a essa representação neoclássica do mercado de trabalho é desconhecido desde os clássicos, mas sim, que sempre foi considerado, pela melhor tradição, ou equívocado, como no caso do “fundo de salários”, ou pouco relevante para entender as determinações do nível e da qualidade do emprego.

Isso porque, tratar “oferta” e “demanda” de mão-de-obra como duas forças independentes já confina a análise, de início, a um plano superficial. O verdadeiro desafio sempre consistiu em entender os processos através dos quais a demanda de mão-de-obra molda a força de trabalho – “the demand for men regulates the production of men” (Smith, 1983) – e investigar o que a sociedade pode fazer a respeito.

Aquela curva induz a pensar que, se os salários são baixos, é **porque** a produtividade é baixa. Na boa tradição, o sentido a ser explorado na determinação entre produtividade e salários é o inverso. As atividades de baixa produtividade sobrevivem, **porque** existem pessoas dispostas a trabalhar por baixos salários:

“(…) os empregadores (...) se apegam amiúde aos velhos métodos, que exigem apenas trabalhadores não-qualificados (...) e que podem ser contratados por baixos salários (...) Não há necessidade social mais urgente do que tornar essa classe de mão-de-obra escassa e, portanto, cara” (Marshall, 1982).

Desta perspectiva, a ênfase recai sobre o dinamismo e a estrutura da economia e não sobre a diminuição do custo da mão-de-obra (flexibilização dos contratos de trabalho).

Mas, por conta da teoria da moda, a literatura do “*mains-tream*”, principalmente a produzida pelos organismos internacionais, apresenta o que ocorre nos Estados Unidos e na Europa, como **alternativas**. A única escolha a ser feita é entre maior

apud Stirati, 1994, p. 188). Já o que estaria por trás da **curva de oferta de mão-de-obra** é ainda mais misterioso. Uns falam da “desutilidade do trabalho”, apesar de as pesquisas mostrarem que os desempregados, mesmo os que vivem de seguro-desemprego, apresentam maior propensão ao *stress*, ao enfarte e a outras somatizações.

desigualdade com menor desemprego, como nos Estados Unidos, ou menor desigualdade com maior desemprego, como no caso europeu. A mensagem é clara: caso os países avancem na desregulamentação dos seus mercados de trabalho, também poderão alcançar um maior nível de emprego, como os americanos, ainda que às custas da multiplicação de “*low-wage & dead-end jobs*”, mas economizando em gastos com seguro-desemprego e outros encargos sociais.

Enfim, se a questão do emprego, tanto no que se refere ao nível quanto à qualidade, voltasse a ser pensada como função do desenvolvimento da economia, e não como algo sujeito às mesmas determinações da comercialização do chuchu, acreditamos que não haveria tanta discrepância entre as preocupações da população e as declarações de muitos economistas¹⁰.

As considerações feitas até aqui também ajudam a entender o otimismo contido nas demais afirmações sobre a situação do emprego no Brasil, mas cabe acrescentar alguns poucos comentários a respeito de cada uma delas.

Vejamos a segunda destas considerações: **A nossa taxa de desemprego é baixa, o que demonstra que não temos desemprego estrutural; os demitidos pela indústria estão sendo absorvidos pelo comércio e pelos serviços.**

Dadas as condições restritivas da PME-IBGE, para enquadrar uma pessoa na condição de desempregado – e não vai aqui nenhuma crítica a essa pesquisa como indicador de conjuntura –, taxas de desemprego aberto próximas a 6% devem ser consideradas como muito elevadas. Basta observar que o tema **desemprego** ganha destaque na imprensa, quando a taxa se aproxima desse nível. Hoje, a taxa de desemprego já alcança 8%, mas deve ser lembrado que, anteriormente, nem nos piores anos de recessão, a taxa média de desemprego aberto do IBGE ultrapassou em muito os 7%.

10. Para um exame mais detalhado, ver Medeiros e Salm, 1994.

Quanto à “compensação” dos empregos perdidos na indústria pela expansão do comércio e dos serviços, ela não pode ser vista simplesmente como evidência de que não temos desemprego estrutural, ou como evidência do bom funcionamento do nosso mercado de trabalho, embora indique, sem dúvida, que se trata de um mercado bastante flexível.

Na verdade, apesar da elevação temporária dos rendimentos relativos nas atividades protegidas da concorrência externa, os salários no comércio e nos serviços continuam a ser bem inferiores aos pagos pela indústria, principalmente para a maioria que só tem tido acesso a estas atividades como **assalariados sem carteira**.

A terceira afirmação – **o que impede a maior criação de empregos no Brasil é o custo elevado da mão-de-obra, principalmente por conta dos encargos sociais** – envolve uma questão polêmica. Uma forma oportuna de abordá-la é saber como ela é percebida no exterior. Para tanto, contamos com dois inquéritos sobre fatores condicionantes da competitividade em cerca de cinquenta países, cujos resultados foram analisados recentemente pela Fundação Dom Cabral¹¹.

Ainda que, na média, a avaliação feita do fator trabalho/população, no Brasil, não nos coloque em posição vantajosa quanto à competitividade (como ocorreu, aliás, com todos os demais fatores avaliados), ela difere bastante entre os sub-fatores considerados.

O que pesou de maneira particularmente desfavorável nas avaliações foi a qualificação da mão-de-obra, tanto no que tange a conhecimentos **gerais** amplos, quanto a conhecimentos **técnicos** amplos, além dos itens que compõem as **relações de trabalho**.

11. Fundação Dom Cabral, 1996. Os dois estudos aqui comentados são *The world competitiveness yearbook 1996* (IMD) e *The global competitiveness report 1996* (WEF). Vale registrar que ambos são trabalhos bastante deficientes, mas, ainda assim, úteis como informação sobre a imagem do país no exterior. Qual a possível influência dos relatórios nas decisões de investimento estrangeiro, é coisa que não sabemos.

No entanto, vários aspectos receberam avaliação positiva ou, pelo menos, não-crítica. Estes aspectos foram os seguintes:

- demográficos;
- **institucionais (legislação trabalhista, sindicatos);**
- **custo da mão-de-obra;**
- desemprego aberto (como indicador de flexibilidade do mercado de trabalho);
- qualificação, enquanto conhecimentos técnicos **específicos** (educação profissional ao nível do ensino fundamental).

A julgar por estes resultados, a afirmação sobre o peso excessivo dos encargos sociais também parece estar desfocada, assim como a ênfase que vem sendo dada à educação profissional básica e à desregulamentação do mercado de trabalho¹².

O que emerge desses relatórios é que ainda somos percebidos como um país de mão-de-obra abundante e barata, e, muito por conta disso, como sugerido por Marshall, despreparado para enfrentar os desafios da abertura comercial.

Mas, a nosso ver, o mais importante não é propriamente a discussão sobre a base teórica, e sim, o enorme esforço despendido em tentativas de escamotear os reais problemas do emprego impostos pela globalização. Os economistas americanos, por exemplo, embora sofram a mesma influência do “*mainstream*”, nem por isto deixam de valorizar os temas que mais preocupam a sociedade americana, tais como os listados abaixo, que constituem algumas das prioridades de pesquisa na área da Economia do Trabalho, nos Estados Unidos¹³:

- Qual a importância relativa das novas tecnologias, da concorrência externa e do enfraquecimento dos sindicatos na explicação da piora na distribuição de renda?

12. À exceção da jornada de trabalho, cuja regulamentação foi avaliada como excessivamente rígida.

13. Esta lista foi extraída do site do jornalista Gilberto Dimenstein, na Internet, em 1997.

- O salário mínimo pode prejudicar a criação de empregos? Ele segue sendo importante na defesa dos segmentos mais vulneráveis, como os trabalhadores rurais, mulheres sem instrução, etc.?
- Quais as razões para as deficiências do sistema educacional americano, principalmente quando confrontado com os sistemas europeus e asiáticos?
- Quais as implicações negativas para o futuro da economia americana, do crescimento dos empregos temporários, *part time* e terceirizados?
- Em que medida os sindicatos americanos têm contribuído para a introdução de novas práticas nas relações de trabalho, com vistas à flexibilidade funcional e aumento de produtividade?
- Quais as conseqüências do desemprego, da desigualdade crescente e da degradação das oportunidades ocupacionais, sobre a criminalidade e a saúde?

Por esta agenda, somos levados a concluir que, de fato, a formação teórica não é necessariamente a única e nem a principal explicação para um eventual descompasso entre as preocupações da população e o trabalho dos economistas.

2 TECNOLOGIA E QUALIFICAÇÃO

Voltemo-nos, agora, para o exame dos impactos do processo de reestruturação sobre os requerimentos educacionais.

Desde o início desta década, a crise do sistema educacional tem estado, acertadamente, no contexto das discussões sobre os impactos do processo de abertura da economia brasileira. Depois de duas décadas em que os problemas da educação praticamente só inquietavam os educadores, eis que o fraco desempenho do sistema educacional brasileiro passa a ser criticado

também por políticos, empresários e sindicalistas. O motivo de tal preocupação já é suficientemente sabido: a internacionalização da economia pressupõe a adoção de novas tecnologias na produção e na organização do trabalho que, lançando mão dos avanços da micro-eletrônica, determinam novos perfis ocupacionais, para os quais a escolaridade básica completa e de qualidade aparece como uma condição necessária.

Mais ainda, os requisitos de escolaridade que agora estão postos para todos os trabalhadores, inclusive os do chão-de-fábrica, indicam um movimento de revalorização da educação geral, na medida em que a base da qualificação profissional, nesses novos padrões, não estaria localizada unicamente nos cursos vocacionais e nos sistemas de formação profissional. Em outras palavras, diferentemente da base técnica anterior, para a qual a qualificação do trabalhador é possível, independentemente de sua trajetória escolar, agora, é a escola de educação geral que, através do desenvolvimento das habilidades intelectuais e do domínio dos conhecimentos científicos básicos, criará a base sobre a qual se fará, posteriormente, a qualificação profissional.

Nesse sentido, o debate em torno da crise do sistema educacional, em seus diferentes níveis e modalidades de ensino, ganha contornos mais amplos, na medida em que diz respeito não só à já secular preocupação com a formação para a cidadania, mas também à inserção no mercado de trabalho, de acordo com os novos padrões de desempenho e de produtividade.

A partir destas constatações, e tendo como exemplo os países desenvolvidos que, apesar da qualidade de seus sistemas de ensino, vêm fazendo reformas educacionais que visam melhor adequá-los às novas exigências da Economia, no Brasil algumas iniciativas vêm sendo tomadas na área educacional. O discurso oficial aponta, nesse conjunto de iniciativas, para dois eixos básicos: a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis do

sistema e a adequação da rede pública de ensino técnico-vocacional às novas demandas colocadas pela esfera produtiva.

É nesse contexto que se situam medidas, tais como a avaliação ao final dos cursos de nível superior (o chamado “provão” ou “vestibular de saída”), a avaliação sistemática do ensino básico, a distribuição de “kits” de educação à distância na rede de ensino fundamental e a proposta de reforma do ensino técnico de nível médio.

No plano conceitual, como já assinalamos na parte referente ao emprego, estamos vivendo uma época em que o que conta é a “última palavra”, mesmo quando as formulações dominantes estejam longe de superar consagradas reflexões anteriores. Este parece ser também o caso do pensamento a respeito dos impactos da mudança tecnológica sobre a educação dos trabalhadores, relação cuja base conceitual já está firmemente estabelecida há mais de um século. Daí considerarmos importante recuperar o que pensaram sobre o tema dois grandes economistas do século passado, Marx e Marshall.

Esta recuperação é importante, não apenas porque sempre podemos aprender com a história das idéias, mas porque ela é particularmente útil, na medida em que aqueles clássicos da Economia refletiram sobre um momento da economia capitalista muito semelhante, sob vários aspectos, ao que estamos vivenciando hoje: grande velocidade nas inovações tecnológicas¹⁴, mundialização da economia¹⁵, e emergência de novas economias, como a americana e a alemã, que desafiavam a posição hegemônica da Inglaterra, tal como, nas duas últimas décadas, o Japão chegou a ameaçar a liderança econômica dos Estados Unidos.

O contexto que serve de referência às reflexões de Marx é ainda aquele em que se observam mudanças na produção indus-

14. Cabe lembrar que as épocas vivenciadas por Marx e Marshall são marcadas também por inovações tecnológicas que, como hoje, inclusive, atingiram significativamente as comunicações.

15. Não podemos esquecer que a década de 1880 marca o início da era do “imperialismo”.

trial, que constituirão o conjunto de transformações que determinou a Segunda Revolução Industrial. Será a partir de meados do século XIX que a experiência acumulada com as máquinas simples, típicas da Primeira Revolução Industrial, associada ao avanço científico (a química, a eletricidade, etc.), permitirá o aperfeiçoamento das máquinas e as transformações no processo de produção, que se tornará progressivamente automatizado.

Quanto à qualificação da mão-de-obra, a importância da destreza manual e das habilidades específicas começam a declinar quando a divisão (manufatureira) do trabalho vai sendo substituída pela divisão do trabalho entre máquinas, que assim vão formando um **sistema**, cuja integração e articulação estarão cada vez mais a cargo da ciência e da tecnologia. Nesse processo, a velha divisão do trabalho, com suas especializações estreitas, deixa de apresentar vantagens e passa a ser, **da ótica da racionalidade técnica**, um “anacronismo”, para usar a expressão de Marx, ou mesmo um estorvo¹⁶.

Desta forma, Marx se apóia em uma perspectiva que já se delineava com a introdução de novos processos de produção, que pressupunham ou permitiam novas formas de organização do trabalho, substituindo os processos manufatureiros analisados por Adam Smith. Daí, no que se refere à divisão do trabalho e seus impactos no perfil e na qualificação dos trabalhadores, a reflexão de Marx tem como ponto de partida a comparação entre a manufatura e a grande indústria, ou a indústria automatizada, produto dos avanços que configuraram a Segunda Revolução Industrial.

As divergências entre o pensamento de Smith e o de Marx, no que se refere à divisão do trabalho e à qualificação do traba-

16. Embora do ponto de vista da “racionalidade econômica”, segundo Marx, sempre subsistirá a tendência a desvalorizar a força de trabalho, através de novas formas de divisão e implantação de tarefas passíveis de serem executadas por trabalhadores não-qualificados e, portanto, “baratos”. Assim, Marx antecipa aquilo que será a realidade da produção fabril no século XX, sob o fordismo-taylorismo. Mas este aspecto, ainda que da maior importância e também atual, não é essencial ao ponto aqui desenvolvido. Ver a respeito, Koblitz, 1996.

lhador localizam-se, sobretudo, na perspectiva que cada um deles tem sobre a divisão manufatureira do trabalho. Para Smith, **a desqualificação do trabalho é um processo inexorável, inerente ao capitalismo e que, portanto, tende a permanecer e a se aprofundar**¹⁷. E é por isto que, diz Marx, “para evitar a degeneração completa do povo em geral, oriunda da divisão do trabalho, recomenda Adam Smith o ensino popular pelo Estado, embora em doses homeopáticas” (1982, p. 415).

Já para Marx, a divisão manufatureira do trabalho era **historicamente localizada, e tendia a ser superada na grande indústria, com a introdução da automação.**

“Na produção mecanizada desaparece este princípio subjetivo da divisão do trabalho. Nela, o processo por inteiro é examinado objetivamente em si mesmo, em suas fases componentes e o problema de levar a cabo cada um dos processos parciais e de entrelaçá-los é resolvido com a aplicação técnica da mecânica, da química, etc., embora a teoria tenha sempre de ser aperfeiçoada pela experiência acumulada em grande escala” (Marx, 1982, p. 433-434, grifos nossos).

E é a partir dessa diferença básica entre os processos manufatureiros (isolamento das tarefas parciais) e fabril (a continuidade das tarefas/etapas da produção), que Marx vai enfatizar a POSSIBILIDADE de mudança radical na organização do trabalho, isto é, na distribuição/alocação dos trabalhadores nos postos de trabalho típicos da produção mecanizada.

Na descrição da divisão do trabalho fabril, Marx distingue, inclusive, a emergência de dois grupos distintos de trabalhadores, os qualificados – encarregados da manutenção das máquinas, e que também deverão deter algum conhecimento científico, já que serão os responsáveis maiores pelo funcionamento da fábrica – e os demais, os “trabalhadores principais” e os “traba-

17. Quanto a isso, o próprio Marx aponta, em *O capital*, que “(...) em meados do século XVIII, algumas manufaturas empregavam de preferência indivíduos meio idiotas em certas operações simples que constituíam segredos de fabricação” (1982, p. 414).

lhadores auxiliares” que, respectivamente, operam e “alimentam” a máquina.

“A distinção principal ocorre entre trabalhadores que estão realmente ocupados com as máquinas-ferramentas... e seus auxiliares... (inclusive) os que alimentam as máquinas com o material a ser trabalhado. Ao lado dessas duas classes há um pessoal pouco numeroso, que se ocupa do controle de toda a maquinaria e a repara continuamente (engenheiros, mecânicos, marceneiros, etc.). É uma classe de trabalhadores de nível superior, uns possuindo formação científica, outros dominando um ofício; distinguem-se dos trabalhadores de fábrica, estando apenas agregados a eles. Sua divisão do trabalho é puramente técnica” (Marx, 1982, p. 480-481).

O elemento fundamental que Marx vai destacar nessa divisão fabril do trabalho, que agora está relacionada à base técnica ou à tecnologia empregada, é que, diferentemente da divisão manufatureira, ela **permite uma flexibilidade na distribuição dos trabalhadores dentro do conjunto ou do sistema de máquinas.** Se, por um lado, elimina-se a especialidade, o desenvolvimento de uma habilidade específica que caracteriza uma determinada etapa da produção, por outro, **essa não-especialização significa a possibilidade do trabalhador operar diferentes máquinas em diferentes etapas do processo de produção,** antecipando o que hoje se denomina como **POLIVALÊNCIA.**

E aqui, Marx explicita as razões dessa possibilidade. Na manufatura, a fixação do trabalhador em um determinado posto de trabalho decorre da fragmentação do processo de produção em etapas distintas e concorre significativamente para o alcance da destreza que garante a quantidade e a qualidade da produção; a passagem de um trabalhador parcial para outro posto de trabalho significaria, então, uma quebra nesse processo, até que ele, no novo posto, e o seu substituto, no anterior, chegassem aos níveis de “especialização” e destreza necessários.

“Para trabalhar com máquinas, o trabalhador tem de começar sua aprendizagem muito cedo, a fim de adaptar seu próprio movimento ao movimento uniforme e contínuo de um autômato. Quando a maquinaria como um todo forma um **sistema de máquinas** diferentes, operando simultâneas e combinadas, exige a cooperação nela baseada uma distribuição das diferentes espécies de grupos de trabalhadores pelas diferentes espécies de máquinas. Mas, **a produção mecanizada elimina a necessidade que havia na manufatura, de cristalizar essa distribuição, anexando permanentemente o mesmo trabalhador a uma mesma função.** Não partindo do trabalhador o movimento global da fábrica, mas da máquina, pode-se mudar o pessoal a qualquer hora sem interromper o processo de trabalho” (Marx, 1982, p. 481, grifos nossos).

Como se observa, Marx trata de maneira absolutamente diferenciada as máquinas típicas do período manufatureiro e da Primeira Revolução Industrial, daquelas que, resultantes da Segunda Revolução Industrial, introduzem de fato os processos automatizados. Para as primeiras, reconhece a necessidade de um preparo específico desde cedo, que só habilitaria o trabalhador a operar um determinado tipo de máquina. Daí que a fixação do trabalhador em um posto de trabalho mostra-se como elemento indispensável à produção.

Com os processos automatizados, o trabalhador pode ser liberado dessa exigência, porque a “especialização” já não será um requisito do processo de produção, que poderá permitir, sem perda de qualidade e de produtividade, a passagem pelas diferentes etapas desse processo. Para Marx, longe de figurar como uma perda, este seria um ganho para o trabalhador.

Por isto, é a partir do mecanismo, isto é, do sistema de máquinas, que Marx vai tratar com especial atenção aquilo que considera uma das contradições do sistema capitalista, expressa inicialmente no caráter positivo que confere a essa não-especialização. O trânsito do trabalhador pelas diferentes etapas do processo de produção, que significaria, à primeira vista, um passo

a mais no processo de desqualificação descrito por Smith, é destacado por Marx em uma outra dimensão, na qual a perda da vinculação a uma etapa específica da produção seria determinante de uma tendência à requalificação da força de trabalho.

“O que caracteriza a divisão do trabalho na fábrica é o fato de o trabalho perder aí todo o caráter de especialidade. A partir do momento em que cessa todo desenvolvimento especial, **a necessidade de universalidade, a tendência a um desenvolvimento integral começa a se fazer sentir.** A fábrica liquida as especializações e o idiotismo do ofício” (Marx, 1982, p. 481).

Sob esse aspecto, a questão maior, para Marx, não estaria na estruturação de uma educação escolar que suprisse as lacunas deixadas pelo trabalho – como um “antídoto” ao idiotismo do ofício, desenvolvendo as “faculdades” ou potencialidades não desenvolvidas no trabalho simplificado –, mas na reconversão desse trabalho à condição de trabalho livre, emancipador, fonte de prazer e de realização para o operário.

Isto poderia ser alcançado em decorrência da própria natureza da indústria moderna: na divisão social do trabalho, cujo fundamento é o artesanato, os ofícios se cristalizaram e duraram milênios, o que, entretanto, não impediu que fossem substituídos por formas mais atualizadas de atividades produtivas. Da mesma forma, o processo histórico de desenvolvimento da indústria moderna passaria naturalmente pela adoção da rigidez da organização manufatureira do trabalho que, entretanto, tenderia a ser superada.

“A indústria moderna nunca considera nem trata como definitiva a forma existente de um processo de produção. (...) sua base técnica é revolucionária, enquanto todos os modos de produção anteriores eram conservadores. (...) **Por meio da maquinaria, dos processos químicos e de outros modos, a indústria moderna transforma continuamente a base técnica da produção, as funções dos trabalhadores e as combinações sociais dos processos de trabalho.** Com isso,

revoluciona constantemente a divisão do trabalho dentro da sociedade e lança massas de capital (...) e de trabalhadores de um ramo para o outro. **Exige, por sua natureza, variação do trabalho, isto é, fluidez das funções, mobilidade do trabalhador em todos os sentidos**" (Marx, 1982, p. 557-558, grifos nossos).

Em relação a isto, Marx faz observações quanto aos possíveis efeitos negativos, para os trabalhadores, dessa constante recombinação de funções e variação do trabalho – a instabilidade nas funções presentes e a insegurança quanto ao futuro, seriam alguns deles. Todavia, reafirmando a tendência à requalificação da força de trabalho, que considera como uma “lei natural”, dá maior destaque aos riscos postos para a própria indústria, quando ela se contrapõe a essa “lei natural”, isto é, ao fato do processo de evolução tecnológica conduzir inevitavelmente à necessidade, para o capital, de contar com trabalhadores os mais versáteis possível.

Assim, quando apesar do uso da maquinaria moderna (ou da automação), a indústria “insiste em reproduzir a velha divisão do trabalho com suas peculiaridades rígidas” e não segue sua própria característica; acaba por desgastar desnecessariamente a força de trabalho e criar condições desfavoráveis à estabilidade social, podendo, inclusive, atingir níveis preocupantes. Com isto, a indústria moderna

“(...) torna questão de vida ou morte reconhecer, como lei geral e social e da produção, a variação dos trabalhos e, por consequência, **a maior versatilidade possível do trabalhador**, e adaptar as condições à efetivação normal dessa lei. Torna questão de vida ou morte substituir a monstruosidade de uma população operária miserável, disponível, mantida em reserva para as necessidades flutuantes da exploração capitalista, pela **disponibilidade absoluta do ser humano para as necessidades variáveis do trabalho**; substituir o indivíduo parcial, mero fragmento humano que repete sempre uma operação parcial, pelo **indivíduo integralmente desenvolvido, para o qual as diferentes funções sociais não passariam de**

formas diferentes e sucessivas de sua atividade” (Marx, 1982, p. 558-559, grifos nossos).

Dessa forma, Marx aponta tanto para a inexorabilidade da superação da rigidez na alocação/distribuição dos trabalhadores em um determinado processo de produção, quanto para o fim das especializações que atam esses trabalhadores a um determinado tipo de produção. E isto não significa um aprofundamento do processo de desqualificação, previsto por Smith; ao contrário, Marx está vislumbrando um tipo de operário, cujo perfil ocupacional e respectiva qualificação permitam que acompanhe a dinâmica própria do capitalismo.

E é isto que explica a observação de que a indústria moderna precisará substituir “o indivíduo parcial – mero fragmento humano que repete sempre uma operação parcial”, este sim, um produto do processo de desqualificação do trabalho – pelo “indivíduo integralmente desenvolvido”. A tecnologia, ao transformar as combinações sociais do processo de trabalho, produz novas combinações dos movimentos fundamentais que compõem o processo de produção. O desenvolvimento integral do indivíduo diz respeito a essas novas combinações, para as quais o trabalhador deve estar apto.

A questão da educação do trabalhador surge, então, com base nessa tendência à requalificação. A educação é vista por Marx como um elemento fundamental à realização dessas transformações, mas, ainda assim, encontrará a oposição ou a resistência do capital, não só pela negação de que essa tendência seja inerente ao próprio processo de desenvolvimento capitalista, como pela determinação de limites à educação do trabalhador.

Por isso, Marx prevê que, diante da recusa do capital em reconhecer a necessidade de uma maior flexibilidade na distribuição dos trabalhadores e de contar com operários versáteis, somente pela luta política os trabalhadores conseguiriam o acesso a uma educação adequada. E afirma ainda que a

educação adequada a esse trabalhador de funções múltiplas não seria a das escolas profissionais tradicionais, cuja importância está restrita à etapa inicial desse processo, mas sim, a “educação tecnológica”, que o habilitaria à variedade de funções que caracterizariam essa nova fase da produção capitalista.

“As escolas politécnicas e agrônomicas são fatores desse processo de transformação, que se desenvolveram espontaneamente na base da indústria moderna; constituem também fatores dessa metamorfose as escolas de ensino profissional, onde os filhos dos operários recebem algum ensino tecnológico e são iniciados no manejo prático de diferentes instrumentos de produção.

A legislação fabril arrancou ao capital a primeira e insuficiente concessão de conjugar a instrução primária com o trabalho na fábrica. Mas, não há dúvida de que a conquista inevitável do poder político pela classe trabalhadora trará a adoção do ensino tecnológico, teórico e prático, nas escolas dos trabalhadores. Também não há dúvidas de que a forma capitalista de produção e as condições econômicas dos trabalhadores se opõem diametralmente a estes fermentos de transformação e ao seu objetivo, a eliminação da velha divisão do trabalho” (Marx, 1982, p. 559, grifos nossos).

Resumindo, o que a indústria moderna precisaria reconhecer e encontrar nos trabalhadores é a capacidade de adequação a formas sucessivas e diferentes de uma mesma atividade, decorrentes das variações possíveis do processo de trabalho. E o desenvolvimento dessa capacidade seria a finalidade das escolas elementares e do ensino tecnológico, que devem visar, além da familiaridade com o instrumental básico de profissões diversas, a eliminação da velha divisão do trabalho.

Em Marshall (1842-1924), encontramos alusões diretas à educação e à aprendizagem industrial, postas, então, como fatores indispensáveis ao aumento da eficácia nas atividades produtivas. O pensamento de Marshall, um século depois de Smith e abrangendo uma etapa posterior a Marx, também tem

como referência a Grande Indústria, que se consolidava então na Inglaterra, e na qual percebia que a interação homem-máquina se efetivaria de forma mais produtiva, desde que precedida de um preparo adequado¹⁸.

Em outras palavras, enquanto Smith se referia a processos simples, que requeriam um mínimo de educação que comportava conhecimentos rudimentares e privilegiava a formação moral, Marshall fazia suas observações a partir de um processo de produção mais complexo, do qual Marx acompanhara a etapa inicial, e no qual se evidenciava, para ele, a demanda por uma qualificação profissional consistente, anterior ao desempenho das atividades produtivas¹⁹.

Observe-se que, ao mesmo tempo em que percebe, em comparação com épocas anteriores, a aceleração do avanço científico e tecnológico, Marshall não considera o processo de simplificação das tarefas como um fato negativo:

“As sólidas qualidades do operário moderno que opera uma máquina são menos cotadas do que as do artesão medieval. Isto é motivado, em parte, pelo nosso hábito de considerar como banais as qualidades comuns de nossa época, esquecendo-nos do fato de que a expressão “trabalho não-especializado” está constantemente mudando de sentido” (Marshall, 1982, Livro I, p. 184).

O que Marshall procura evidenciar é o fato de que o trabalho industrial, mesmo aquele considerado trabalho simples, requer uma etapa de preparação, de formação, para que possa ser bem executado; essa boa execução envolve “o hábito de responsabilidade, do cuidado e rapidez em lidar com máquinas e materiais caros”.

18. Segundo Deane (1975), a força de trabalho na Inglaterra, ao final do século XIX, caracterizava-se por ser, na sua grande maioria, não-qualificada, com a participação de mulheres, crianças e imigrantes irlandeses pobres e pouco educados.

19. Ainda segundo Deane (1975), pesquisa realizada na Inglaterra em 1833 revela que apenas uma em cada três crianças inglesas em idade escolar recebia algum tipo de instrução diária e, ainda assim, de valor duvidoso.

"A maior parte do trabalho dedicado ao controle das máquinas é considerada totalmente mecânica e não-especializada, não-dependente de nenhuma faculdade humana digna de apreço. Na verdade, porém, é provável que nem um décimo da população atual do mundo possua as faculdades mentais e morais, a inteligência e o domínio sobre si mesmo que essa tarefa exige (...) a não ser depois de um treino constante durante pelo menos duas gerações; mesmo em uma cidade industrial, só uma pequena parte da população é capaz de executar tarefas que, à primeira vista, parecem ser rotineiras" (Marshall, 1982, Livro I, p. 184).

Marshall procura ressaltar, então, dois elementos fundamentais: o primeiro, a especificidade do trabalho industrial, que requer uma capacidade de ajuste ao ambiente fabril, à lógica, aos princípios e aos valores da sociedade capitalista. O segundo, as transformações que se operavam nos processos de produção, conseqüências da Segunda Revolução Industrial onde, em detrimento das habilidades motoras, ganham espaço as habilidades intelectuais, que considera extremamente importantes para o operário da indústria moderna.

"Alguns tipos de trabalho manual exigem uma longa prática em uma única série de operações, mas esses casos não são muito comuns e se tornam cada vez mais raros, porque **os maquinismos estão se encarregando constantemente do trabalho que exige habilidade manual dessa espécie**" (Marshall, 1982, Livro I, p. 184, grifos nossos).

A partir daí, a reflexão de Marshall aproxima-se bastante daquela efetuada por Marx, quando percebe que, com a automação, o progressivo esvaziamento das tarefas mecânicas, ou das habilidades motoras, corresponde ao desenvolvimento de um outro conjunto de habilidades abstratas e que, exatamente por isto, têm uma aplicação mais geral, isto é, não estão restritas a uma determinada atividade ou ocupação.

Marshall refere-se, então, a um "domínio geral" que é, ao mesmo tempo, uma "habilitação geral", não se ligando a tarefas

específicas. É uma capacidade de controle que não se confunde com algo destinado a uma ocupação especial, porque habilita o operário a um conjunto variado de ocupações industriais. E Marshall também coloca estas transformações como algo que decorre do próprio desenvolvimento do processo de produção.

"Da mesma forma que um jogador de críquete aprende com facilidade a jogar tênis, um operário especializado pode, frequentemente, mudar de ofício sem grande perda de eficiência. **A habilidade manual especializada a ponto de não ser transferida de uma ocupação para outra está se tornando um fator de produção de importância cada vez menor.** (...) O que faz com que os operários de uma cidade sejam mais eficientes do que os de outra é principalmente a superioridade na sagacidade e energia de ordem geral, que **não são específicas de nenhuma ocupação**" (Marshall, 1982, Livro I, p. 184-185, grifos nossos).

E Marshall vai além, quando afirma que esta "habilidade geral" pode ser entendida também em termos da população como um todo, ou seja, como uma característica fundamental de uma sociedade que se pretende industrializada.

"As qualidades que fazem um grande povo industrial são a capacidade de ter em mente muita coisa ao mesmo tempo e cada coisa pronta a seu tempo, agir rapidamente e saber resolver as dificuldades que se possam apresentar, de se acomodar facilmente com qualquer mudança nos detalhes do trabalho executado, de ser constante e digno de confiança, de ter sempre uma reserva de forças para serem utilizadas, em caso de emergência.

Essas qualidades não são exclusivas de uma determinada ocupação, mas são requeridas em todas, e se nem sempre elas podem ser transferidas com facilidade de uma tarefa para outra da mesma espécie, é porque precisam ser completadas pelo conhecimento do material com que se vai lidar e pela familiaridade com os métodos especiais" (Marshall, 1982, Livro I, p. 185, grifos nossos).

Observe-se que, no conjunto, o pensamento de Marshall antevê uma associação cada vez mais intensa entre ciência e tecnologia, bem como a aceleração da dinâmica das transformações nos processos de produção, o que leva, assim como em Marx, à explicitação de um conceito de **POLIVALÊNCIA**, que tem como base uma educação que habilite o trabalhador ao convívio com a mudança, a uma postura autônoma e criativa, à qual se acrescentaria, quando necessário, o retreinamento ou a atualização. Da mesma forma, Marshall antecipa o conceito de **COMPETITIVIDADE NACIONAL**, quando explicita que essas novas “habilidades” devem constituir uma característica da população como um todo.

Nesse sentido, Marshall também contradiz a suposta marcha inexorável do processo de desqualificação do trabalho; para ele, a grande indústria – já incorporando o conhecimento científico em maior escala – especializa-se, no sentido de que o operário industrial não será um “pau-para-toda-obra”²⁰, a ponto de se restringir a um determinado tipo de atividade ou posto de trabalho, incapaz sequer de responder às mudanças que nele ocorram.

E é nesta perspectiva que Marshall descreve dois tipos básicos de “habilidades”:

“Podemos então empregar a expressão “habilidade geral” para designar as faculdades, **os conhecimentos de ordem geral e a inteligência**, que são, em diversos graus, **propriedade comum em todos os graus elevados da indústria**; enquanto a destreza manual e o conhecimento dos materiais e processos necessários a determinados fins podem ser classificados como “habilidade especializada” (Marshall, 1982, Livro I, p. 185, grifos nossos).

Tomando a descrição de Marshall, fica evidente que ele se refere a uma qualificação geral, que habilita o indivíduo a ser um

20. Essa foi a expressão usada por Deane (1975), ao descrever o operário inglês do início do século XIX.

trabalhador da indústria, e a uma qualificação específica, que habilita o indivíduo para um determinado tipo de trabalho. O desenvolvimento das habilidades gerais depende, segundo Marshall, de um ambiente cultural e familiar favoráveis, desde a infância e a juventude, mas depende principalmente da educação geral.

Quanto a isto, aponta a existência de uma relação entre a situação dos trabalhadores e a eficiência da indústria, na qual a segunda seria bastante dependente da primeira. E que esta dependência seria “maior do que possa parecer à primeira vista”, na medida em que os filhos dos trabalhadores não conseguem obter uma educação geral mais completa e são levados prematuramente à busca de atividades práticas.

“(…) frequentemente os filhos dos operários precisam deixar a escola quando mal aprenderam os elementos da leitura, da escrita, da aritmética e do desenho, e por vezes argumenta-se que a parte do pouco tempo gasto nessas matérias seria melhor empregada em trabalho prático. **Os progressos feitos na escola são importantes, não tanto por eles mesmos, mas pela possibilidade de futuro avanço**, pois uma educação verdadeiramente geral, verdadeiramente liberal, **não se ocupa com os detalhes das diversas profissões**; deixando esta tarefa para o ensino técnico, **habituia o espírito a utilizar suas melhores faculdades nos negócios e a usar dos negócios como um meio para aumentar a cultura**” (Marshall, 1982, Livro I, p. 186, grifos nossos).

Assim, Marshall diferencia a formação geral da formação específica e mostra que a primeira é que deve ser valorizada, e isto, no interesse da indústria. Embora faça alusão a um processo de crescimento, de desenvolvimento individual que o trabalho pode proporcionar aos indivíduos com a educação geral adequada, não se trata de nenhuma preocupação “redentora”, mas sim, de evidenciar que, para o capital, é melhor contar com um operariado capaz de bem utilizar suas “faculdades”, porque este é o trabalhador capaz de conferir mais eficiência às ativi-

dades fabris e de se ajustar ao dinamismo das inovações que ocorrem no ambiente fabril.

“As condições da indústria mudam tão depressa que a longa experiência em alguns ofícios chega a ser desvantagem e, em muitos casos, de bem menor valor que a rapidez em adquirir novas idéias e adaptar-se a novas condições” (Marshall, 1982, Livro I, p.185).

Em relação ao ensino técnico, e coerente com sua concepção de qualificação profissional, Marshall considera que, quando destinado apenas a ensinar a destreza manual e os conhecimentos elementares das máquinas, este ensino, embora pareça adequado, irá se revelar o contrário, seja porque não desenvolve as potencialidades do indivíduo, seja porque dedica-se a habilidades **“que a indústria tende a desprezar”**. Marshall refere-se, inclusive, ao fato de que as habilidades manuais podem ser melhor aprendidas na prática, no próprio trabalho, desde que a educação geral tenha anteriormente desenvolvido as “faculdades”, ou seja, a inteligência dos indivíduos. Assim, não haveria porque o sistema educacional colocar o desenvolvimento das habilidades manuais e dos conhecimentos específicos como um objetivo de suas ações educativas. Para ele, o ensino técnico tradicional

“limitava-se a ensinar aquela destreza manual e aqueles conhecimentos elementares das máquinas e procedimentos que um rapaz inteligente aprende por si mesmo, assim que começa a trabalhar. (...) essa chamada “educação”, porém, não desenvolve as faculdades individuais; antes, pelo contrário, impede seu desenvolvimento” (Marshall, 1982, Livro I, p. 186).

O ensino técnico adequado deve, então, desenvolver aquela “aptidão geral”, que inclui o “emprego de olhos e dedos”, mas também incorporar outras habilidades e conhecimentos, inclusive artísticos, bem como métodos de pesquisa, principal-

mente se consideradas as transformações trazidas pelas inovações que caracterizariam a Segunda Revolução Industrial. Tal como Marx, ele percebe na automação que se difunde no final do século XIX o elemento determinante de um processo de valorização da educação geral, enquanto capacitação dos indivíduos para o trabalho industrial, na medida em que as habilidades manuais, motoras, seriam progressivamente superadas pelas habilidades intelectuais, decorrentes do desenvolvimento e do uso da inteligência.

“(...) é preciso que nos lembremos que todo o progresso na precisão e versatilidade das máquinas automáticas **diminui o campo de trabalho manual**, em que o controle das mãos e da visão é tão valorizado; e também de que **aquelas faculdades que são treinadas em uma educação geral de melhor espécie vêm sua importância crescer cada vez mais**” (Marshall, 1982, Livro I, p. 186, grifos nossos).

A partir daí, Marshall explicita seu conceito de educação técnica, cujos objetivos se aproximariam bastante daqueles determinados para a educação geral:

“(...) a educação técnica visando os estágios mais elevados da indústria deveria ter como finalidade **desenvolver as faculdades de um modo quase tão constante como o faz a educação geral**. Deveria assentar sobre as mesmas bases de uma rigorosa educação geral e proporcionar, ademais, conhecimentos detalhados especiais em benefício das diversas profissões” (Marshall, 1982, Livro I, p. 187, grifos nossos).

E esse ensino técnico, para ajustar-se melhor ao contexto de mudanças tecnológicas da segunda metade do século XIX, deveria ocorrer, ainda, em estreita articulação com os estabelecimentos industriais, em um modelo que se aproximaria bastante do que hoje é conhecido como o “sistema dual” alemão de qualificação profissional.

“É preciso lembrar sempre que tudo quanto um jovem aprende por si, por experiência própria, em oficinas bem

dirigidas, tem para ele maior valor, e constitui um maior estímulo à sua atividade mental, do que se tivesse sido ensinado em uma escola técnica, por um professor, e através de modelos de instrumentos. Um bom sistema é o de passar os seis meses de inverno (...) estudando ciência, e os seis meses de verão como aprendiz contratado, em grandes oficinas. (Este sistema) apresenta, porém, dificuldades práticas que só podem ser vencidas por um entendimento cordial e generoso entre os chefes das grandes oficinas e os diretores dos colégios" (Marshall, 1982, Livro I, p. 187).

Para Marshall, a participação da empresa na qualificação dos jovens trabalhadores constitui um elemento extremamente importante, também porque asseguraria o conhecimento amplo dos processos produtivos, na medida em que permitisse a circulação do aprendiz pelos vários setores da fábrica.

"O patrão se obriga a fazer com que o aprendiz aprenda completamente todas as subdivisões de uma grande divisão da indústria, em lugar de fazer com que ele aprenda apenas uma dessas divisões, como acontece frequentemente na atualidade. **A educação do aprendiz seria então tão ampla como se tivesse aprendido tudo relativo à indústria (...) e essa aprendizagem poderia ser complementada com um conhecimento teórico de todos os ramos da profissão a ser adquirido na escola técnica**" (Marshall, 1982, Livro I, p.187, grifos nossos).

Embora reconheça que há tipos de trabalho que podem ser executados com eficiência, tanto por operários sem instrução, como por um educado, e que há ramos e níveis mais elevados de educação que são de utilidade direta dos patrões, dos contramestres e de um número limitado de operários, Marshall acredita que

"uma boa educação proporciona grandes benefícios indiretos, inclusive ao trabalhador comum, estimulando sua atividade mental e curiosidade científica, tornando-o mais inteligente e capaz, aumentando o teor de vida em horas de trabalho e nas de lazer, sendo assim um meio importante de produzir riqueza material" (Marshall, 1982, Livro I, p. 187-188).

Essa crença nos benefícios diretos e indiretos da educação não se restringia à questão do emprego em atividades fabris. Apesar de apontar na tecnologia seu caráter poupador de mão-de-obra, Marshall não se iludia a respeito dos "Serviços", enquanto frente importante de abertura de novas ocupações; por isso, adverte aos pais – no caso, são trabalhadores manuais qualificados – sobre a tendência à degradação e depreciação das ocupações da área de "Serviços".

"(...) os filhos dos operários qualificados precisam de meios (...) para se tornarem capazes de fazer trabalho ainda mais responsável. Não ganharão muito – aliás, têm mais probabilidade de perder – introduzindo-se nas fileiras da baixa classe média. Porque (...) **a simples capacidade de escrever e fazer contas pertence de fato a um grau mais baixo que o trabalho manual especializado**; e foi colocada acima no passado, simplesmente porque a educação popular fora negligenciada" (Marshall, 1982, Livro II, p. 303, grifos nossos).²¹

A essa percepção da educação como instrumento fundamental em um processo de elevação do padrão ou da qualidade de vida da população, na vida profissional e fora dela, acrescenta-se, em uma perspectiva democrática de oferta de igualdade de oportunidades educacionais, a percepção da educação como estratégia para que se possam revelar os talentos oriundos das classes operárias, que se embotam, não pelo trabalho industrial em si, mas pela pouca educação que recebem. Assim, Marshall afirma não haver

"extravagância mais prejudicial ao crescimento da riqueza de uma nação do que esse desperdício, que faz com que se percam, em um trabalho inferior, os homens de talento nascidos de pais pobres" (Marshall, 1982, Livro I, p. 188-189).

21. Se substituirmos "capacidade de escrever e fazer contas" por "capacitação em informática básica", a advertência de Marshall permanece verdadeira.

Nesse sentido, Marshall destaca, à época, o deslocamento do pólo de desenvolvimento industrial (inclusive no que se refere ao surgimento de inovações), até então localizado na Inglaterra, para os Estados Unidos e a Alemanha. E ele credita o sucesso dessas duas economias principalmente ao fato de terem zelado pela boa educação de seus trabalhadores.

“As grandes invenções industriais que marcaram época provi-nham, até há pouco, quase que exclusivamente da Inglaterra. Mas agora, outras nações estão começando a lhe fazer concorrência. **A qualidade excepcional das escolas públicas dos Estados Unidos**, a variedade de gêneros de vida lá existentes, o intercâmbio entre diferentes raças (...) fizeram com que se desenvolvesse um espírito de pesquisa infatigável, enquanto o ensino técnico está sendo ministrado com especial vigor.

Por outro lado, **a difusão de conhecimentos científicos entre as classes médias e mesmo entre as classes trabalhadoras** na Alemanha, combinadas com o conhecimento que possuem das línguas modernas, e com seu hábito de viajar e de instruir-se, habilitou-os a se igualar aos mecânicos ingleses e americanos e a tomar a dianteira em muitas aplicações industriais da química” (Marshall, 1982, Livro I, p. 188, grifos nossos).

Como se observa, Marshall, já nessa época, não coloca a possibilidade do surgimento de inovações na produção industrial apenas ao nível do pessoal que compõe o topo da hierarquia ocupacional. A importância dada à educação do trabalhador e ao seu acesso ao conhecimento científico pressupõe a participação também do chão-da-fábrica no processo de inovação.

O destaque se estende ainda para “os benefícios econômicos que uma nação pode obter de uma melhoria da educação geral e técnica da massa da população”, que propiciaria também a elevação dos próprios trabalhadores até as categorias especializadas e aos postos de comando – contramestres e patrões – “ampliando os domínios da ciência e ampliando a riqueza nacional”. Nesse sentido, além de propor uma mudança no tradicional papel do professor, centrado na transmissão de conteúdos,

Marshall deixa claro a percepção de que essa é uma área para a qual devem ser carreados os recursos públicos que forem necessários, de modo a garantir aos jovens a educação adequada.

“Temos, pois, de esforçar-nos por conservar em pleno andamento o progresso mecânico, e por **diminuir a oferta de mão-de-obra incapaz de outro trabalho a não ser o não-qualificado**. (...) A Educação deve tornar-se mais completa. O mestre-escola deve aprender que o seu dever principal não é distribuir conhecimentos, pois alguns xelins comprarão mais ciência impressa do que o cérebro de um homem pode conter, mas educar o caráter, as faculdades e atividades, para que as crianças, mesmo de pais menos atilados, tenham melhor preparo e se tornem pais aptos na geração seguinte. **Para essa finalidade, o dinheiro público deve fluir livremente**” (Marshall, 1982, Livro II, p. 302, grifos nossos).

Todavia, Marshall percebe que a própria dinâmica da Economia, isto é, a introdução constante de inovações, seria um elemento que dificultaria essa busca da diminuição da oferta de mão-de-obra inadequada face às novas formas de produção:

“A habilitação geral facilmente transferível de um ofício para outro está se elevando a cada ano em importância, relativamente à habilidade manual e ao conhecimento técnico especializado em um ramo da indústria. Assim, o progresso econômico acarreta, de um lado, uma constante e crescente mutabilidade nos métodos da indústria, e portanto, **uma dificuldade cada vez maior em prever a procura de trabalho de qualquer espécie, em uma geração adiante**”²² (Marshall, 1982, Livro I, p. 185, grifos nossos).

Tal como Marx, Marshall também considera que essas mudanças que demandam uma melhor educação do trabalhador não serão assumidas facilmente pelo capital; nesse sentido, faz ainda uma advertência em relação à resistência dos dirigentes da indústria em aceitar uma maior participação e mobilidade dos

22. Hoje, estima-se que no espaço de uma mesma geração, uma pessoa terá que mudar algumas vezes de categoria de trabalho.

trabalhadores nas atividades industriais, e vê esta resistência como um impeditivo ao crescimento da economia do país.

“Grande parte da prosperidade das cidades livres da Idade Média, e da Escócia, na época atual, é devida às **aptidões dos filhos das classes trabalhadoras**. Mesmo dentro da própria Inglaterra há uma lição desse tipo que precisa ser aprendida: **o progresso mais rápido é o das regiões do país em que a maior proporção de industriais é constituída por filhos de operários**.”

No sul, uma espécie de casta impedia os trabalhadores e os filhos dos trabalhadores de chegarem aos postos de mando. (...) Esse espírito de casta e essa falta de sangue novo entre os dirigentes da indústria são dois fatores que se complementaram, e não são poucas as cidades do sul da Inglaterra, cuja decadência não muito remota pode-se atribuir em grande parte a essa causa” (Marshall, 1982, Livro I, p. 189, grifos nossos).

E essa percepção da necessidade de uma maior participação dos trabalhadores, isto é, da redução da distância entre os trabalhadores diretos e seus dirigentes, e de uma maior influência desses trabalhadores nos processos produtivos, fica evidente também quando das considerações que Marshall faz da Educação enquanto investimento nacional, quando ele então conclui que

“não se pode medir as vantagens de consagrar fundos públicos e particulares para a educação do povo apenas pelos seus frutos diretos. Até mesmo como uma aplicação de capital, é vantajoso dar às massas maiores oportunidades do que as que possuem atualmente(...) o valor econômico de um único gênio industrial é suficiente para cobrir as despesas de educação de toda uma cidade, pois uma única idéia, um grande invento (...) aumenta a capacidade produtiva (...) como o trabalho de cem mil homens” (Marshall, 1982, Livro I, p. 189-191).

Como se pode observar, a despeito das profundas diferenças ideológicas e teóricas que separam Marx e Marshall, ambos coincidem, no fundamental, quanto ao papel econômico

da educação e quanto ao tipo de educação dos trabalhadores que melhor atende aos requisitos de processos produtivos em constante mudança.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Presidente (1995- : F. H. Cardoso). *Uma estratégia de desenvolvimento social*. [S.l.:s.n.], 1996.
- CALVINO, I. *Por que ler os clássicos?* São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- DEANE, Phyllis. *A revolução industrial*. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- FOGAÇA, Azuete. *Educação e economia: um estudo sobre a automação flexível e a recuperação da inteligência na produção*. [S.l.: s.n.], 1994. FE/UFRJ, 1994 (Tese de Doutorado).
- FUNDAÇÃO DOM CABRAL. *O Brasil e a América Latina na competitividade mundial*. Minas Gerais: [s.n.], 1996.
- KOBLITZ, Arthur C. V. *Desenvolvimento do processo de produção capitalista em Marx*. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 1996. (Monografia de graduação).
- MARSHALL, A. *Princípios de economia*. São Paulo: Abril, 1983. (Col. Os economistas).
- MARX, Karl. *A miséria da filosofia*. São Paulo: Global, 1985.
- _____. *O capital*. São Paulo: DIFEL, 1982. Cap. 13: A teoria da compensação para os trabalhadores desempregados pela máquina.
- MEDEIROS, Carlos A., SALM, Claudio. O mercado de trabalho em debate. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 39, p. 49-65, jul. 1994.
- RICARDO, D. *Princípios de economia política e tributação*. São Paulo: Abril, 1983. (Col. Os economistas). cap. 31: Sobre a maquinaria.
- RIFKIN, Jeremy. *O fim dos empregos: o declínio inevitável dos níveis dos empregos e a redução da força global de trabalho*. São Paulo: Makron Books, 1995. 348 p. Cap. 2: A mágica da tecnologia e realidades de mercado.
- SMITH, A. *A riqueza das nações*. São Paulo: Abril, 1983. (Col. Os economistas).
- STIRATI, Antonella. *The theory of wages in classical economics*. Inglaterra: EE, 1994.

PARTE III

**Mudança tecnológica e relações
de trabalho: experiências sindicais**

Mudanças tecnológicas e relações profissionais: experiências sindicais na Europa Ocidental*

Jacques Freyssinet**

A ameaça do desemprego provocada pela introdução das máquinas deu origem às primeiras grandes lutas sociais da Revolução Industrial na Inglaterra. Hoje, na Europa Ocidental, a coexistência entre um desemprego maciço e persistente e a introdução generalizada de novas técnicas e novas formas de organização do trabalho propõe graves problemas ao movimento

* Tradução por Maria Lúcia Salles Boudet, do texto *Changements technologiques et relations professionnelles: expériences syndicales en Europe Occidentale*.

** Francês, Doutor em Ciências Econômicas, Professor de Ciências Econômicas na Universidade de Paris I e co-responsável pelo Diplôme d'Études Supérieures Spécialisées (DESS - 3ème cycle) "Administration et Gestion de l'Emploi". Diretor do Institute de Recherches Économiques et Sociales (IRES). Foi Presidente da Organização "Emploi, Revenus" do Conseil National de l'Information Statistique (CNIS), membro do Conselho de Administração e do Conselho Científico do Centre de Recherches sur les Qualifications (CEREQ) e membro do Conselho de Administração do Centre d'Études de l'Emploi (CEE). Realizou diversas missões de ensino e cooperação científica e técnica com universidades ou organismos de diversos países, além de missões de consultoria pela OIT. Publicou vários livros, artigos, relatórios e contribuições em obras coletivas, em geral sobre as relações e as condições do mundo do trabalho.

sindical. Para compreender seu impacto sobre as relações profissionais, é preciso antes lembrar brevemente com que herança histórica o sindicalismo abordou a crise deste último quarto de século. Apresentaremos, em seguida, a problemática geral que as organizações sindicais tentaram impor para que os campos de competência das relações profissionais não ficassem limitados unicamente ao exame das conseqüências do progresso técnico. Tomando essa base, apresentaremos algumas experiências significativas observadas em países da Europa Ocidental.

1 UMA HERANÇA HISTÓRICA AMBÍGUA

Simplificando os termos do debate, é possível opor duas tradições dominantes na experiência histórica do movimento sindical. Elas modelaram as análises e as estratégias sindicais frente à mudança técnica e continuam presentes, consciente ou inconscientemente, nos comportamentos atuais.

1.1 Sindicalismo de ofício: a defesa do emprego e das qualificações

O sindicalismo de ofício é espontaneamente hostil às inovações técnicas. Vê-se nele uma estratégia patronal visando substituir o trabalho qualificado por máquinas, com o objetivo de reduzir o custo salarial e o controle dos trabalhadores sobre os processos produtivos. No século XIX, resultou em lutas frontais, muitas vezes violentas, contra a introdução das novas máquinas.

Na metade do século XX, as tradições do sindicalismo de ofício subsistiam apenas em alguns ramos e em alguns países, sobretudo no Reino Unido. As oposições radicais à mudança

técnica tornaram-se excepcionais. A atitude mais freqüente era negociar garantias que preservassem os interesses dos trabalhadores nos seus respectivos postos: proteção contra as demissões, garantia das classificações profissionais adquiridas (e portanto do nível de salário), manutenção das áreas de competência específicas (e mesmo dos monopólios), reconhecidas aos especialistas das diferentes corporações profissionais.

Não se deve apressadamente considerar esses comportamentos como historicamente ultrapassados. De um lado, diante das ameaças de demissão e/ou de desqualificação, a reação dos trabalhadores corre sempre o risco de adotar um reflexo puramente defensivo, se o sindicalismo não for portador de soluções alternativas ou se essas soluções forem rejeitadas pelo patronato. Por outro lado, num contexto de desemprego maciço de não-qualificados, os trabalhadores preocupam-se cada vez mais com a manutenção de suas qualificações; a defesa da "profissionalidade" pode constituir um objetivo mobilizador.

1.2 Sindicalismo de indústria: a repartição dos ganhos de produtividade

Com o desenvolvimento da lógica da produção de massa e da divisão "científica" do trabalho, a natureza das questões associadas à mudança técnica transformou-se profundamente.

O sindicalismo de indústria procura proteger menos as categorias profissionais específicas do que os interesses comuns de todos os seus membros. Quando o crescimento econômico consegue afastar as ameaças sobre o emprego, seu objetivo consiste em beneficiar-se ao máximo das vantagens oferecidas pelos ganhos de produtividade engendrados pelas novas técnicas.

Além disso, o movimento sindical europeu inspira-se majoritariamente nas doutrinas socialistas que, em suas diferentes

orientações, têm em comum uma visão positiva do progresso técnico. O desenvolvimento das forças produtivas é tomado como base objetiva de uma transformação das formas de organização social e de melhoria das condições dos trabalhadores. O que se deve combater não é a introdução de novas técnicas, mas sua utilização negativa pelo patronato, unicamente em benefício próprio.

Enfim, com exceção de certas tendências minoritárias, o sindicalismo se recusa a associar-se às decisões de gestão da empresa, em nome do antagonismo dos interesses. O patronato, salvo algumas frações muito minoritárias, adota a mesma atitude hostil, em nome do poder exclusivo de gestão do chefe da empresa.

Assim, define-se na prática um compromisso no qual a esfera das relações profissionais concerne somente ao tratamento das conseqüências do progresso técnico:

- por um lado, a negociação e os conflitos tratam da repartição dos ganhos de produtividade engendrados pelo progresso técnico: salários diretos, proteção social, redução da jornada de trabalho, etc.;
- por outro lado, a negociação e os conflitos tratam das repercussões do progresso técnico sobre as condições de trabalho: intensificação do trabalho, novas fontes de insalubridade e fadiga, condições de higiene e de segurança, etc.

O quarto de século de forte crescimento, próximo ao pleno emprego, que a Europa Ocidental conheceu depois da Segunda Guerra Mundial, assistiu à imposição desse modelo de relações industriais na maioria dos países.

No entanto, desde o fim dos anos 1960, sobretudo devido aos movimentos sociais surgidos em 1968, aparecem novas correntes que rejeitam esse compromisso, criticando radicalmente o modelo de desenvolvimento econômico, tecnológico e

social oriundo do keynesianismo-fordismo. Essa nova perspectiva será brutalmente questionada pela ruptura, a partir de 1973, da dinâmica de forte crescimento. A questão do desemprego tecnológico volta à ordem do dia, em novos termos. Antes de examinar as experiências do movimento sindical em diferentes países europeus, é necessário definir, de modo geral, como ele propôs os termos do debate.

2 DUAS CONCEPÇÕES ANTAGONISTAS

De maneira caricatural, pode-se dizer que, diante de uma concepção patronal hierarquizada e determinista da mudança técnica, o movimento sindical esforçou-se em apresentar tal mudança como uma das variáveis de um sistema econômico-social que, em cada um de seus níveis, oferece margens de liberdade para escolhas coletivas.

2.1 Uma concepção determinista da mudança técnica e de suas conseqüências sociais

Em sua versão mais simplificada, a problemática determinista pode se resumir assim:

Existe, em dado momento de uma determinada sociedade, um estoque de conhecimentos científicos e técnicos. Este estoque evolui em função da atividade autônoma da esfera da pesquisa.

Nesse estoque, as empresas selecionam as inovações, com base em um critério de rentabilidade que depende das condições de mercado que lhes são impostas (pela regra de competitividade).

A introdução da inovação técnica supõe uma reorganização da produção e do trabalho, comandada por um critério de produtividade. O escoamento da produção da empresa se dará por seu desempenho produtivo.

As condições de introdução da inovação determinam um conjunto de conseqüências sobre o nível de emprego (em função da variação relativa da produção e da produtividade), sobre a estrutura do emprego (divisão técnica do trabalho, qualificações) e sobre as condições de trabalho.

Essas conseqüências, e somente elas, dependem do âmbito da negociação coletiva ou, mais amplamente, da esfera do social. As etapas anteriores dependem de cálculos de otimização sob regras rígidas, cuja responsabilidade é exclusiva do chefe da empresa.

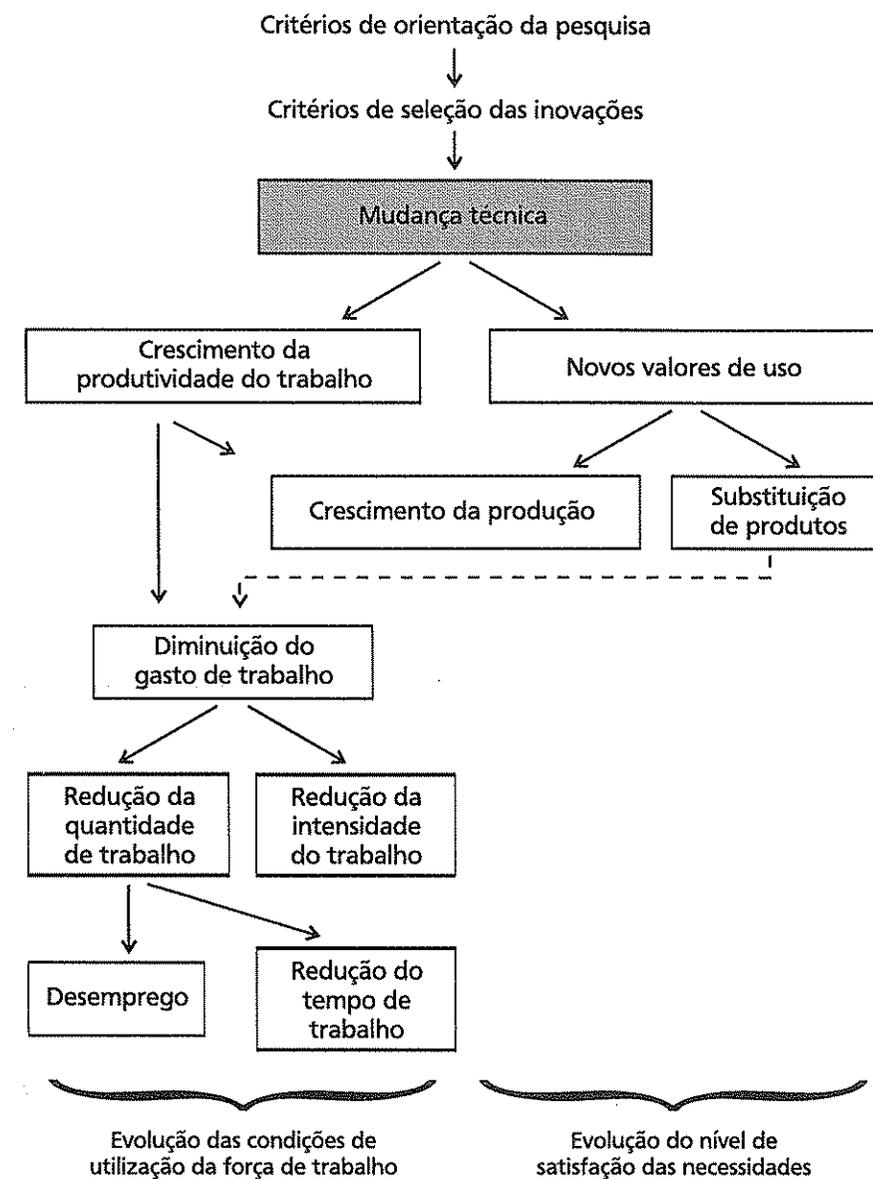
Vê-se que esse esquema, mesmo inaceitável em seu princípio, pode ser o objeto de um compromisso, enquanto houver condições de crescimento que permitam conceder vantagens aos principais atores sociais. Em um contexto de crise econômica prolongada, ele conduz a uma lógica de "negociações de concessões", na qual os trabalhadores são levados a se adaptar às exigências de mudanças técnicas tidas como inevitáveis.

2.2 Uma intervenção sindical sobre as escolhas tecnológicas

Desde a década de 1970, muitas organizações querem sair de um esquema que restringe suas competências à mera negociação das conseqüências sociais das inovações técnicas decididas pelas empresas. Trata-se agora não só de intervir em âmbito macroeconômico sobre a política científica, tecnológica e industrial, como também intervir nas escolhas de investimento das empresas.

2.2.1 Tais escolhas apóiam-se, mais ou menos explicitamente, sobre uma análise global dos encadeamentos que relacionam a **mudança técnica ao volume do emprego**. O **Gráfico 1** dá uma representação esquemática dessa análise.

Gráfico 1
Progresso técnico e desemprego



A primeira hipótese é que a mudança técnica não “cai do céu”; sua natureza e seu ritmo resultam dos critérios adotados para orientar a pesquisa científica e técnica, assim como dos critérios de seleção da inovação na fase de introdução efetiva da mudança técnica na produção. Esses critérios podem ser parcialmente submetidos a objetivos relacionados ao trabalho (eliminar as carências de mão-de-obra, modificar as condições de trabalho, etc.). A partir desse nível, não existe determinismo, mas sim, processos de escolha, implícitos ou explícitos.

A mesma observação se impõe quando analisamos as repercussões da mudança técnica sobre a atividade econômica. Para a conveniência da exposição, analisaremos sucessivamente um dado número de alternativas, sublinhando porém que, na prática, elas são objeto de escolhas combinadas e interdependentes.

A mudança técnica incide sobre os produtos e/ou sobre os processos de produção. No primeiro caso, provoca o aparecimento de novos valores de uso (bens materiais ou serviços) e, no segundo, permite o aumento da produtividade do trabalho.

A criação de novos valores de uso provoca seja o aparecimento de atividades totalmente novas, e portanto o crescimento da produção, seja a substituição de produtos velhos por produtos novos. Nesse segundo caso, é possível, mas não necessário, que a quantidade de trabalho contida nos novos produtos seja mais fraca do que a contida nos produtos antigos. O peso respectivo desses dois efeitos, incremento de atividade ou substituição de atividade, depende da evolução da demanda.

A melhoria da produtividade do trabalho, ocasionada pela mudança das técnicas de produção, abre duas possibilidades: aumento da produção com o mesmo gasto de trabalho, redução do gasto de trabalho em um mesmo nível de produção (ou qualquer combinação das duas possibilidades). A solução depende aqui também da evolução da demanda.

A diminuição do gasto de trabalho pode pois resultar de um aumento da produtividade, mais rápido que o da produção, eventualmente ampliado por um efeito de substituição sobre os produtos. A diminuição do gasto de trabalho necessário torna possível uma redução da intensidade do trabalho e/ou uma redução da quantidade de trabalho (mensurada em tempo). Na medida em que a quantidade de trabalho diminui, isso pode se traduzir seja por uma redução do tempo de trabalho, em todas as suas formas (duração semanal ou anual, prolongamento da escolaridade, antecipação da idade para a aposentadoria, etc.), seja pelo aumento do desemprego.

Existe realmente uma relação entre mudança técnica e emprego, porém ela não é absolutamente automática. Ela é função dos processos econômicos e sociais que operam em três áreas principais:

- os critérios de orientação da pesquisa e de seleção das inovações;
- o nível e os modos de satisfação das necessidades;
- as condições de utilização da força de trabalho.

A mudança técnica não é, por natureza, criadora ou destruidora de empregos; ela modifica as condições de determinação do nível do emprego. Resultarão dela mais consumo, mais tempo livre, mais desemprego? A resposta não reside no progresso técnico, mas sim, nos modos de regulação do sistema produtivo.

2.2.2 No que se refere ao **impacto qualitativo das mudanças técnicas sobre o conteúdo dos empregos**, duas teses se opõem radicalmente, há muito tempo.

Uma corrente crítica vê no progresso técnico um instrumento de aceleração da desqualificação e da intensificação do trabalho, presente no âmago da dinâmica capitalista. As novas tecnologias da informação forneceriam hoje uma ilustração suplementar dessa corrente, permitindo um controle sistemático da atividade de trabalho, submetendo a mesma a um conjunto

de normas incorporadas às máquinas e aos programas, identificando qualquer falha e reduzindo qualquer margem de autonomia.

Do lado oposto, outros autores vêem nos progressos técnicos o meio de eliminar os aspectos desagradáveis do trabalho manual e de concentrar progressivamente a atividade humana nas funções de controle, de comunicação e de cooperação.

Inúmeros estudos monográficos realizados nessa área fornecem argumentos às duas teses. A escolha das técnicas e dos equipamentos que as incorporam, a escolha dos modos de divisão e de organização do trabalho que as acompanham, operam-se com amplas margens de liberdade. Constituem o lugar de enfrentamento entre os grupos de atores interessados: do lado da direção da empresa, os técnicos, os agentes comerciais e financeiros; do lado dos assalariados, as diferentes categorias profissionais. O resultado final depende de seus respectivos objetivos e das correlações de forças que se estabelecem entre eles.

Ainda aqui o determinismo tecnológico está ausente; são as regulações econômicas e sociais que comandam os critérios de seleção e os modos de uso das técnicas. Quanto mais diversificadas forem as opções oferecidas, mais fortes serão as consequências sobre o conteúdo do trabalho em seus diferentes aspectos: qualificação, autonomia, intensidade, insalubridade, desconfortos, etc.

3 ALGUMAS EXPERIÊNCIAS SINDICAIS NACIONAIS

Dentro da perspectiva que acabamos de apresentar, a ação sindical deve se organizar em diferentes níveis:

- presença sindical nas instâncias nacionais que definem as orientações da política científica e tecnológica;

- participação nas escolhas de política industrial que determinam a posição da economia nacional na divisão internacional do trabalho;
- intervenção nas políticas de formação, inicial e contínua, que preparam uma força de trabalho adaptada a utilizar as novas tecnologias;
- intervenção nas escolhas técnicas relativas às decisões de investimento das empresas, para que sejam considerados os aspectos quantitativos e qualitativos, referentes ao emprego ao qual se relacionam.

3.1 Diversas modalidades de intervenção sindical

As organizações sindicais adotaram **estratégias diferentes** nos países da Europa Ocidental, em função da atitude dos Estados e das organizações patronais frente a suas demandas. Podemos aqui dar apenas algumas ilustrações disso.

No plano dos direitos dos sindicatos e dos trabalhadores, os resultados mais importantes foram obtidos nos países escandinavos. Na **Noruega**, já em 1975, um acordo nacional foi concluído entre sindicatos e patronato sobre a introdução dos sistemas de informática; em 1981, esse acordo se estendeu ao conjunto das novas tecnologias. Os sindicatos associavam-se às escolhas, desde a fase da planificação dos investimentos e, nas empresas, os trabalhadores elegiam delegados especializados para acompanhar essa introdução. Os sindicatos realizaram um importante esforço de formação desses delegados e também de seus associados, para evitar uma ruptura com os delegados. Em 1977, uma lei sobre o ambiente de trabalho estabeleceu a obrigatoriedade de informações, desde a fase de concepção dos sistemas de informática. Na **Suécia**, uma série de leis criou um dispositivo para a negociação coletiva – nacional e depois local. Algumas convenções coletivas atribuem às organizações sindicais o direito de contratar consultores externos.

Na **Alemanha**, as convenções coletivas de cada setor de atividade incluem principalmente as cláusulas de proteção aos trabalhadores, em casos de demissão, reconversão ou deslocamento. É no âmbito da empresa que intervêm as negociações de acordos, a partir do momento em que as novas tecnologias trazem conseqüências sobre as condições e a qualidade do trabalho. Por outro lado, os comitês de empresa dispõem de um direito de informação, em casos de mudanças técnicas, e de um direito de codeterminação sobre suas conseqüências em matéria de saúde, de segurança e de classificações profissionais. Algumas federações de setores de atividade, sobretudo a IG Metall, empreenderam um importante trabalho de pesquisa e de apoio técnico junto aos negociadores.

Na **Itália**, a intervenção sindical centrou-se no problema da organização do trabalho; sob este ângulo introduziu a questão da escolha das tecnologias, reivindicando um direito de controle para os trabalhadores, reconhecido pela negociação coletiva.

Na **França**, ao contrário, a lei desempenhou um papel decisivo, em 1982, ao reconhecer aos comitês de empresa o direito de informação e consulta, em caso de introdução de novas tecnologias e, nesse contexto, a possibilidade de recorrer a especialistas externos.

3.2 Obstáculos e recuos

Os avanços da intervenção sindical ocorreram no final da década de 1970 e início da década de 1980. Hoje, o balanço dessas experiências é antes de tudo decepcionante; vários fatores contribuem para explicar o limitado sucesso dessas estratégias.

Em primeiro lugar, a intervenção na escolha das técnicas e, sobretudo, a elaboração de propostas alternativas supõe a aquisição de uma profunda competência nessas áreas. Os sindicatos conseguiram isso, quer recorrendo a especialistas externos, quer formando especialistas em suas próprias fileiras. Porém, a

grande dificuldade, salvo em casos excepcionais, foi associar o conjunto dos trabalhadores a esses procedimentos. Há um abismo entre os especialistas e os militantes e, mais ainda, entre estes e os assalariados.

Em segundo lugar, a mobilização dos trabalhadores em torno dessas questões só se dá quando percebem concretamente, através dos licenciamentos, das desqualificações ou da degradação das condições de trabalho, as conseqüências negativas da introdução de novas técnicas. A correlação de forças só pode ser estabelecida, portanto, quando da realização dos investimentos. Assim, os conflitos e negociações incidirão somente sobre as conseqüências negativas das novas técnicas, e não no momento em que se preparam as decisões de escolha.

Em último lugar, e principalmente, a crise econômica e o aumento do desemprego transformaram as condições da intervenção sindical. Mesmo quando em período de fraco crescimento da economia, ao possibilitar ganhos de produtividade, as novas tecnologias acarretam supressão de empregos, sua introdução acelerada é apresentada, tanto em nível nacional como no âmbito da empresa, como uma condição indispensável à manutenção da competitividade. As organizações sindicais encontram-se, portanto, diante da ameaça de supressão de empregos ainda mais maciça, quando se opõem à modernização. Conseqüentemente, elas se põem em posição defensiva e não chegam a negociar garantias para limitar, mais ou menos, os custos suportados pelos trabalhadores.

É significativo que os estudos aprofundados sobre o tema da intervenção sindical nas escolhas técnicas tenham sido publicados na Europa, antes do final da década de 1980. Desde então, a internacionalização das economias e a dominação das lógicas de competitividade, macro e microeconômicas, fizeram da modernização um imperativo que os sindicatos aprovam, aceitam ou suportam. O retrocesso é evidente: voltamos à fase em que a competência dos sindicatos só é reconhecida para

discutir as conseqüências sociais das novas tecnologias. Ou bem a noção de desemprego tecnológico é refutada, ou bem é apresentada sob um aspecto negativo, inevitável mas transitório, que condiciona a competitividade e, portanto, o restabelecimento das condições de um crescimento mais rápido.

Tradicionalmente favorável ao progresso técnico, o sindicalismo europeu experimenta, hoje, uma fase de desequilíbrio das correlações de forças, que lhe dão apenas uma fraca capacidade de intervenção sobre o conteúdo e as modalidades de utilização desse progresso.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL. *Les partenaires sociaux face au changement technologique 1982-1985*. Genève, 1986.
- CFDT. *Les dégâts du progrès: les travailleurs face au changement technique*. Paris: Seuil, 1977.
- DOMMERGUES, Pierre, GROUX, Guy, MASON, John. *Les syndicats français et américains face aux mutations technologiques*. Paris: Anthropos, 1984.
- EVANS, John. *Négociation l'introduction de nouvelles technologies*. Bruxelles: Institut Syndical Européen, 1982.
- _____. *Nouvelles technologies et négociation collective*. Bruxelles: Institut Syndical Européen, 1985. (Info, 13).
- GROUX, Guy. Syndicalisme et technologie. In: KESSELMAN, Mark (org). *1968-1982: le mouvement ouvrier français, crise économique et changement politique*. Paris: Ouvrières, 1984.
- LE SYNDICAT et l'organisation du travail: l'expérience de la CGIL italienne. Paris: Galilée, 1978.
- MICHON, François. *Sur l'entreprise, la modernisation du système productif et les nouveaux enjeux des relations professionnelles*. Paris, 1995. (Cahiers du SET-METIS).
- NIELSEN, Kurt, OLSEN, Peter, NIELSEN, Birger. From silent to talkative participants: discussion of technique as social construction. *Economic and industrial democracy*, août 1996.
- NOUVELLES technologies dans l'industrie: l'enjeu des qualifications. *Sociologie du travail*. oct./déc. 1984. Ed. spécial.

- REHFELDT, Udo. *Stratégies syndicales et négociations collectives sur les nouvelles technologies en RFA: 1967-1987*. Paris, 1997. (GIP Mutations Industrielles, Cahier, 6).
- SELLIER, François. *L'impact des nouvelles technologies sur l'action syndicale et le système français de relations industrielles*. Aix-en-Provence: LEST, 1985.
- SENGENBERGER, Werner. Relations industrielles sous la pression de la concurrence et des restructurations. *Revue Internationale du Travail*, n. 2, 1992.
- TALLARD, Michèle. La négociation des nouvelles technologies: éléments d'une comparaison de la France et de la RFA. *Droit social*, fév. 1987.

Brevíssima reflexão sobre a formação profissional na cultura dos "recursos humanos"*

Mario E. Ackerman**

1 A LINGUAGEM NÃO É NEUTRA

Assim como Carrio observava que "a linguagem é o mais rico e complexo instrumento de comunicação entre os homens" (Carrio, 1979, p. 27), Umberto Eco também advertia que "os hábitos linguísticos são muitas vezes sintomas importantes de sentimentos não expressos" (Eco, 1995, p. 3).

* Tradução por Maria Lúcia Salles Boudet, do texto *Brevisima reflexión sobre la formación profesional en la cultura de los recursos humanos*. Este trabalho reproduz com algumas modificações e adaptações formais o Capítulo I, os itens 10 e 11 do Capítulo III e a parte final do item 16 do Capítulo IV do livro de Mario E. Ackerman, *Si son humanos no son recursos: pensando en las personas que trabajan*, Buenos Aires: Hammurabi, 1996.

** Argentino, Advogado pela Universidad Nacional de Buenos Aires (UNBA), é Professor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad UNBA e Professor Titular de Derecho del Trabajo e Diretor dos Programas de Pós-Graduação em Relaciones Laborales, Universidad Austral. Foi Consultor Senior do Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, é Consultor Externo da OIT e Assessor Técnico da Presidencia de la Comisión de Legislación del Trabajo, da Cámara de Diputados da Argentina.

E, quanto ao uso da linguagem, é oportuno também recorrer a Erich Fromm para acrescentar suas reflexões, quando observava que:

"Certa mudança na controvérsia entre ter e ser fica evidente com o uso crescente de substantivos e com o emprego cada vez menos freqüente de verbos nos idiomas ocidentais nos últimos séculos.

Um substantivo é a designação adequada de uma coisa. Posso dizer que **tenho** coisas: por exemplo, que tenho uma mesa, uma casa, um livro, um automóvel. A designação adequada de uma atividade, de um processo é um verbo: por exemplo, sou, amo, desejo, odeio, etc. Contudo, cada vez com maior freqüência, expressa-se uma **atividade** como **ter**; isto é, usa-se um substantivo em vez de um verbo; porém, expressar uma atividade através do verbo **ter** relacionado a um nome de (coisa) é empregar mal o idioma, porque os processos e as atividades não podem ser possuídas, mas sim realizadas" (Fromm, 1993, p. 37).

No campo das relações de trabalho, tudo isso torna-se bastante evidente.

Os trabalhadores não costumam dizer que **trabalham**, mas sim que **têm trabalho** ou que **buscam trabalho**.

Neste caso, o vocabulário poderia explicar-se pela **relação real** do trabalhador com seu emprego, na qual, talvez pelo fato de que **o urgente não deixa tempo para o importante**, o propósito principal tende a ser o **salário** e não o **desenvolvimento de uma atividade produtiva e criativa** – tal como proclama, por exemplo na Argentina, o artigo 4 da Lei do Contrato de Trabalho.

Porém, há algo mais, que é anterior.

Porque essa linguagem do trabalhador é também a resposta – certamente involuntária e inconsciente – ao tratamento que lhe dispensa o empregador, que, em vez de **manter relações de trabalho, possui trabalhadores** e, mais frequentemente, **"recursos humanos"**.

Procurei um adjetivo que sintetizasse, sem exagerar, o desgosto que me causa essa última expressão – **funesta, infame, horrível, terrível, cruel, infeliz**. Nenhum deles me satisfaz e optei, então, por tentar uma explicação das razões de meu repúdio.

2 SOBRE SUBSTANTIVOS E ADJETIVOS

Voltemos aos dicionários.

No singular, **recurso** é um substantivo masculino que, além de **referir-se à ação e efeito de recorrer**, significa "qualquer meio que, em caso de necessidade, serve para conseguir o que se pretende" (Real Academia Española, 1994, p. 1925).

No plural – **recursos** – seus significados são: "bens, meios de subsistência, conjunto de elementos disponíveis para resolver uma necessidade ou levar a cabo aquilo que se pretende." E o próprio dicionário dá como exemplos: "Recursos naturais, hidráulicos, florestais, econômicos, humanos, etc." (Real Academia Española, 1994, p. 1925).

São mencionados como sinônimos de **recursos**: "dinheiro, bens e capitais" (Sainz De Robles, 1984, p. 931.), conceitos que, por sua vez, associam-se às idéias de **uso, custo e aproveitamento**.

E esta coerência entre a condição de **elemento disponível para resolver uma necessidade** ou **levar a cabo aquilo que se pretende** e a necessária associação com o **uso, custo e aproveitamento**, é o que começa a explicar o sentido de minhas preocupações.

Porque esse vocabulário, de origem mercantil e industrial, está sendo hoje utilizado para referir circunstâncias que supõem o compromisso de valores fundamentais, como o são **a vida e a liberdade das pessoas**.

Sinzheimer, em seu texto “La esencia del derecho del trabajo”, datado de 1927, ensinava que “o trabalho é uma energia essencial; quem trabalha não dá nenhum objeto patrimonial, mas dá-se a si mesmo; o trabalho é o próprio homem em situação de atuar” (Sinzheimer, 1984, p. 73).

E, quando esse trabalho é realizado sob relação de dependência – âmbito no qual normalmente utiliza-se a expressão “**recursos humanos**” –, configura-se essa **relação de poder** – tão bem descrita por Sinzheimer e por seu discípulo Kahn Freund (1987), que supõe que esse trabalhador, além de **dar-se ele mesmo**, também abdica de uma parte de sua liberdade.

Ocorre, por outro lado, porém no mesmo âmbito, que “**recursos humanos**” não são uma expressão utilizada pelos trabalhadores, mas sim, pelos empregadores.

Isto porque se trata de uma categoria conceitual definida unilateralmente, na sede do **poder**, em função das necessidades da produção e com um alto conteúdo de generalidade e abstração.

“**Recursos humanos**” são uma referência **aos demais, aos outros, a uma área**.

Em compensação, nenhum trabalhador diz de si mesmo que é **um recurso**.

A rigor, é impensável o uso da expressão “**recursos humanos**” na primeira pessoa do singular e, mesmo simplesmente, no singular.

Os trabalhadores definem-se, apresentam-se e pensam-se como **peças que trabalham**, isto é, como **trabalhadores**. No singular ou no plural. O que permite, além disso, uma **individualização**. Singular ou plural. Masculina ou feminina. Individual ou coletiva.

Como o são as pessoas.

A expressão “**recursos humanos**”, em contrapartida, está instalada nos antípodas dessa possibilidade.

Porque o substantivo **recursos** define o que é “importante, fundamental ou essencial” (Real Academia Española, 1994, p. 1925), refere, como já indiquei, um **uso, custo** ou **aproveitamento** no **abstrato**, isto é, **sem individualizar, sem personalizar**.

O **humano** aparece sob a forma de um **adjetivo**, que denota o que é **acidental, secundário** ou **não essencial** (Real Academia Española, 1994, p. 1746).

Recurso é, assim, o **consistente**. **Humano**, o **contingente**.

A objeção é óbvia: o **trabalhador** é um **sujeito**; o **recurso** é um **instrumento**.

A distância entre **trabalhadores** e “**recursos humanos**” é aquela entre uma sociedade **preocupada com as pessoas** e uma sociedade **interessada nas coisas**.

Fromm (1983) diria que é a diferença entre a cultura do **ter** e a do **ser**.

Quanto aos trabalhadores, alguém é empregador. E quanto aos recursos, alguém os **têm**.

A relação com os trabalhadores é de **convivência**. Com os recursos, é de **uso**.

Por isso, considerar os **trabalhadores** como **recursos** é empobrecer dramaticamente a relação de trabalho. É retirar-lhe o mais importante que pode surgir desse vínculo pessoal que é, precisamente, a riqueza imprevisível e incomensurável que a condição humana pode gerar.

Muitas **políticas de trabalho** atuais, no entanto, ignoram ou negam essa possibilidade.

Pensados como **recursos**, comparam-se os trabalhadores aos seus homólogos.

Porém, na comparação, rapidamente observa-se que, diferentemente dos demais, os **humanos** são **recursos** mais **onerosos**, pois desgastam-se facilmente – é preciso pagar por

esse desgaste sem reposições –, têm a proteção das leis, associam-se e pensam por sua própria conta, muito além das necessidades dos usuários.

As políticas desprotetoras – eufemisticamente chamadas de **desreguladoras** ou **flexibilizadoras** – tentam atualmente corrigir essas **disfunções** dos “**recursos humanos**”.

Não se percebe, contudo, que, à medida que se aproximam dos demais recursos, os trabalhadores começam a perder sua qualidade diferenciadora, a **condição humana**.

Com o grave risco de que, quando se pretender recuperar o **humano**, talvez seja demasiado tarde, e os empregadores **usuários** se defrontem com trabalhadores parecidos com os demais **recursos**: insensíveis, mecânicos, irreflexivos, desapaixoados.

Com as conseqüentes projeções sobre o próprio empregador.

Porque, devido a esta peculiar característica da humanidade, quem, no trato com as pessoas, prioriza o **uso à relação humana, desumaniza-se** a si próprio. Degrada sua condição humana. Perde a oportunidade da humanização plena.

3 A FORMAÇÃO PROFISSIONAL NO ACUERDO MARCO ARGENTINO DE 25 DE JULHO DE 1994

Recordando aquela observação de Umberto Eco, temo que o uso cada vez mais freqüente e generalizado da expressão “**recursos humanos**” seja apenas outro sintoma de uma cultura cada dia mais mercantilizada, em que a **coisificação** se produz “não só pelo materialismo de uma ‘sociedade de coisas’, mas também porque essa sociedade acaba ‘coisificando’ seu protagonista, aquele que deveria ter sido seu beneficiário” (Posse, s/d, p. 6).

Uma sociedade **coisificadora** que, em vez de se preocupar com as **pessoas que trabalham** e com suas necessidades enquanto **pessoas**, expressa sua inquietação pelos **custos** (de trabalho) que elas provocam e pela relação entre esses custos e os **benefícios** que delas se possa obter.

Essa **nova modernidade cultural** – expressão necessária e natural da **cultura de mercado** – haverá de se projetar na concepção dos homens que trabalham como meros **provedores externos** de recursos materiais para suas famílias, com abstração de suas verdadeiras necessidades familiares, sob o estímulo das contratações de trabalho temporárias ou fugazes – que deverão ser rapidamente consumidas, como qualquer outro bem dos mercados de produtos –, e na promoção da **livre circulação de trabalhadores** nos processos de integração regional, dando-lhes assim um tratamento similar ao que se outorga aos demais **recursos** que são objeto de transações comerciais (Ackerman, 1996, cap. II, III e IV).

E algo similar pode ocorrer com a **formação profissional**, matéria essa em que é ilustrativo observar o ocorrido com o Acordo Marco para o Emprego, a Produtividade e a Equidade Social (Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad, y al Equidad Social), celebrado na Argentina em 25 de julho de 1994.

Esse acordo foi assinado pelo Governo Nacional, pelas oito organizações empresariais mais importantes – **Grupo dos Oito** – e pela Confederação Geral do Trabalho, e teve como objetivo promover as bases de uma ampla reforma legislativa que, nos anos seguintes, começou a se concretizar.

O Capítulo 7 do Acordo dispõe sobre a **formação profissional**, estabelecendo que:

“A capacitação dos trabalhadores é um requisito incontestável em qualquer estratégia de crescimento com equidade social. Ainda que nosso país tenha começado a avançar nesse sentido, ainda resta muito a fazer para capacitar os desempregados, os que estão procurando o primeiro emprego e inclusive aqueles

que, estando empregados, necessitam capacitar-se continuamente.

O Plano Quinquenal que está sendo elaborado pelo governo definirá a Formação Profissional como prioridade nacional e arbitrará os meios para que, no mínimo, 1.000.000 de trabalhadores recebam capacitação profissional no quinquênio.

As atuações respectivas serão definidas em um Acordo Nacional para a Formação Profissional. O Ministério do Trabalho apoiará especialmente os Programas de Formação consensualmente aprovados pelos atores sociais.

O 'Projeto Jovem' constitui um passo importante para a formação de trabalhadores maiores de 16 anos, sem formação prévia e com poucos recursos. As partes concordam com a necessidade de sua execução nas diferentes províncias do país, alcançando a meta de capacitar 200.000 jovens em quatro anos. O Conselho Nacional de Formação Profissional será informado sobre o andamento do 'Projeto Jovem'".

Parece difícil questionar que se promova a formação profissional dos trabalhadores, atuais ou potenciais. De modo algum é minha intenção fazê-lo e esclareço isso antecipadamente, para que as observações que faço a seguir não sejam mal interpretadas. Porém, tudo depende do contexto em que tal formação profissional será desenvolvida.

Camus, recordando sua infância na Argélia, lembrava-se de seu professor Germain, em cujas aulas "saciava-se uma fome mais essencial ainda para o menino do que para o homem, que era a fome de descobrir", e, em contrapartida, questionava as outras aulas, onde "ensinavam-se sem dúvida muitas coisas, mas um pouco como se *ceva um ganso*" (Camus, 1994, p. 128.)

Quando a **formação profissional** não pressupõe um **complemento da educação**, expõe as pessoas ao risco de uma fragmentação, na qual o principal subordina-se ao acessório e acaba-se apenas **cevando o ganso**.

Ou então, como poderia dizer Paulo Freire, estaríamos diante de uma nova manifestação da **concepção bancária** da educação (Freire, 1985, especialmente cap. II).

Porque, nos termos em que é apresentada, desvinculada da **educação integral** – para **o ser, o saber e a liberdade**, esta enquanto condição e conseqüência das anteriores – a formação profissional poderia não ser mais do que um complemento necessário dos "**recursos humanos**" para sua inserção funcional nos processos produtivos. Porém, apenas isso.

E o certo é que frequentemente – e o Acordo Marco não dá sinais de constituir uma exceção – parecem ser esses os termos nos quais é concebida, de maneira que o trabalhador aparece finalmente como um **recurso** que deve ser **adaptado** às necessidades da nova tecnologia, sem conhecer as razões, os benefícios, nem os riscos de sua utilização ou não.

O trabalhador, enquanto **recurso humano**, estará capacitado para **trabalhar** – nas condições impostas pela nova tecnologia – porém, dificilmente estará **educado** para assumir o sentido de seu trabalho e, menos ainda, para aceitar, sem angústias – e isso à margem das respostas que para tal contingência possam ser dadas pela seguridade social –, as conseqüências da impossibilidade de trabalhar, mesmo quando tenha recebido a mais completa **formação profissional**.

O trabalhador, isto é, a **pessoa que trabalha**, corre o risco de converter-se apenas em um **instrumento** a serviço do progresso tecnológico.

Poder-se-á argumentar, talvez, que o disposto no Capítulo 7 do Acordo Marco é uma resposta adequada para os "**recursos humanos**".

Talvez o seja. Mas certamente não o é para as **pessoas que trabalham**.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACKERMAN, Mario E. *Si son humanos no son recursos: pensando en las personas que trabajan*. Buenos Aires: Hammurabi, 1996. Cap. 2, 3 e 4.
- CAMUS, Albert. *El primer hombre*. Barcelona: Tusquets, 1994.

- CARRIO, Genaro. *Notas sobre derecho y lenguaje*. 2. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1979.
- ECO, Umberto. Los nombres del fascismo. In: Suplemento Cultura y Nación. *Diario Clarín*, Buenos Aires, 17 ago. 1995.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia del oprimido*. 32. ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 1985.
- FREUND, Otto Kahn. *Trabajo y derecho*. Madrid: MTSS, 1987.
- FROMM, Erich. *Tener o ser?* Buenos Aires: FEC, 1993.
- POSSE, Abel. La última revelación de Emile Cioran. *La Nación*, sec. 7.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la lengua española*, t. II. 21. ed. Madrid: Espasa Calpe, 1994.
- SAINZ DE ROBLES, F. C. *Diccionario español de sinónimos e antónimos*. Madrid: Aguilar, 1984.
- SINZHEIMER, Hugo. La esencia del derecho del trabajo. In: *Crisis económica y derecho del trabajo*. Madrid: MTSS, 1984.

PARTE IV

Os desafios das políticas de enfrentamento ao desemprego

O FAT e o sistema público de emprego: a visão dos trabalhadores

Delúbio Soares de Castro*
Bernardo Gouthier Macedo**

1 O SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO COMO PEÇA DO ESTADO DO BEM-ESTAR

A montagem de um Sistema Público de Emprego remonta ao ambiente do pós-guerra, quando, no chamado mundo desenvolvido, ganhou força hegemônica a idéia de que a obtenção de uma situação de pleno emprego – cara ao ideário keynesiano – seria um dos principais nortes das políticas públicas.

Essa idéia foi consubstanciada na Convenção 88 – da qual o Brasil é signatário – da Organização Internacional do Trabalho

* Brasileiro, foi Tesoureiro Nacional da CUT (gestão 1991-94), e Secretário Sindical Nacional do Partido dos Trabalhadores, São Paulo-SP (gestão 1995-97). É representante dos trabalhadores, pela CUT, na Comissão Tripartite de Gerenciamento do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), tendo sido seu presidente durante a gestão agosto/97-agosto/98.

** Brasileiro, representante da CUT no Grupo de Apoio Permanente - GAP/CODEFAT.

(OIT), uma das instituições multilaterais criadas naquele mesmo ambiente, e imbuída daquele ideário. Dentro do arranjo social ali gestado, prosperou a convicção de que os problemas do mundo do trabalho deveriam ser preferencialmente tratados em organismos de caráter tripartite, nos quais as organizações de trabalhadores e empresários atuavam, em conjunto com representantes dos governos, de forma a se alcançar políticas negociadas (mas não necessariamente consensuais). Propunha-se, portanto, uma distinção entre o caráter público e o estritamente governamental das políticas, cabendo à fórmula tripartite um papel democratizador caro aos agentes envolvidos e ao espírito da época.

A própria OIT era uma instituição desse tipo, e propunha aos governos nacionais, através da resolução supra-citada, a constituição de organismos similares para lidar com as políticas públicas voltadas para o mundo do trabalho. Dentre essas, caberia centralidade aos mecanismos do seguro-desemprego, da intermediação de mão-de-obra, da formação, qualificação e requalificação profissionais, às pesquisas e informações sobre o mercado de trabalho, etc., preferencialmente integradas em um Sistema Público de Emprego (SPE).

Esse concerto social ganhou força principalmente na Europa Ocidental, onde sua eficácia pôde ser aferida pela ocorrência, ao longo de vários anos, de taxas muito baixas de desemprego.

É importante, contudo, ressaltar que as políticas emanadas do SPE eram apenas um elo – ainda que central – de um conjunto de ações públicas no campo social que vieram a constituir o chamado Estado de Bem-Estar Social. Era a solidariedade entre as diversas ações – nos campos da política industrial, comercial, fiscal, salarial etc. – que conferia tal eficácia ao sistema, que permitiu àquele momento da história ficar conhecido como os “Anos Dourados” (“The golden age”), que hoje, sob a hegemonia neoliberal, parecem cada vez mais distantes.

2 OS ECOS NO BRASIL: CORPORATIVISMO E NEGLIGÊNCIA SOCIAL

Como se sabe, verificou-se no Brasil – como de resto em quase todos os países do chamado Terceiro Mundo – uma pálida sombra do Estado do Bem-Estar. As políticas públicas privilegiaram, no pós-guerra, a industrialização acelerada, negligenciando por completo a área social. Marca registrada de nossa sociedade desde os tempos coloniais, a extrema desigualdade de condições de vida permaneceu intocada – senão agravada – ao longo de todo o período em que transitamos velozmente de uma economia com base agrária para a constituição de uma nação urbana e industrial.

No campo das políticas públicas voltadas para o mundo do trabalho, sua implantação deu-se sob a égide corporativa getulista. As idéias de tripartismo, de autonomia de representação, de democracia, enfim, eram estranhas a esse corpo doutrinário, que, sob a capa do paternalismo e do populismo, centralizou no Estado todas as iniciativas. Ademais, estava ausente mesmo um arremedo de algo que se pudesse chamar um sistema público de emprego, a começar pelo próprio seguro-desemprego.

Seu embrião surgiu tão tardiamente entre nós, quanto em 1986, quando, na esteira do Plano Cruzado, implantou-se de forma muito precária o seguro-desemprego. Apenas em 1988 a nova Constituição passou a prever, de forma mais abrangente, a implantação de um sistema público de emprego, nos moldes propugnados pela Convenção 88 da OIT, editada e assinada pelo Brasil com mais de trinta anos de anterioridade. Sua regulamentação e implantação definitivas deveriam ainda aguardar mais: somente em 1990 o Congresso aprovou a lei que instituiu o Fundo de Amparo ao Trabalhador – o FAT.

3 O FAT: SUA CONSTITUIÇÃO, FONTES E DESTINAÇÃO DE RECURSOS

O FAT é um fundo contábil de natureza financeira – segundo a lei que o instituiu –, destinado a custear o programa do seguro-desemprego e o pagamento do abono salarial (14º salário para os trabalhadores de baixa renda) e a financiar programas de desenvolvimento econômico, através do BNDES.

Para gerir os programas e os recursos do FAT, foi constituído o Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT), órgão composto de forma tripartite e paritária, com nove membros, sendo três de centrais sindicais de trabalhadores (CUT, Força Sindical e CGT-Confederação), três de confederações patronais (CNI, CNC e CNF) e três representantes do governo federal (Ministério do Trabalho, Ministério da Previdência e BNDES). Trata-se, portanto, de um organismo moldado conforme as prescrições da Convenção 88 da OIT, e que introduz, no âmbito das políticas públicas voltadas para o mundo do trabalho, um aspecto novo (entre nós) e democratizante.

Sua fonte básica de recursos são as contribuições do Programa de Integração Social (PIS) e do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), recolhidas pelos empregadores à alíquota de 0,65% sobre o faturamento bruto das empresas. Para que se tenha uma idéia dos valores envolvidos, o fluxo de recursos do PIS/PASEP alcançou, em 1996, cerca de R\$ 7,2 bilhões.

Inicialmente, a totalidade desses recursos era canalizada para o FAT. No entanto, após a instituição, em 1994, do chamado Fundo Social de Emergência – e seu sucedâneo, o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) –, cerca de 25% da arrecadação do PIS/PASEP passou a ficar retida no Tesouro Nacional, com destinação livre. Embora o pretexto inicial tenha sido o de proporcionar um arranjo fiscal temporário para permitir melhor administração das finanças públicas enquanto não se implementava uma verdadeira reforma tributária, o fato é que esse fundo

– cuja vigência está para ser novamente prorrogada, aguardando apenas sua aprovação pelo Senado – tornou-se permanente, liberando recursos para que o governo, segundo sua orientação atual, privilegie os gastos financeiros em detrimento dos sociais.

Portanto, em 1996, a parcela efetivamente destinada ao FAT foi de apenas R\$ 5,4 bilhões. Mas o repasse final foi ainda menor: R\$ 4,8 bilhões (ou 2/3 da arrecadação total do PIS/PASEP), tendo ocorrido uma retenção adicional pelo Tesouro (apoiada em medida provisória), novamente visando utilizar recursos da área social para facilitar a administração de caixa do governo federal – cujos gastos estão inflados, na verdade, pelas despesas com juros. Desses R\$ 4,8 bilhões, uma parcela de R\$ 1,6 bilhão foi carreada para o BNDES, a partir da determinação constitucional que impôs essa destinação para 40% dos recursos do FAT. Restaram, assim, para o financiamento das políticas do programa do seguro-desemprego apenas R\$ 3,2 bilhões – consumidos em sua totalidade, em 1996, com o próprio pagamento desse benefício aos segurados.

Dessa forma, o FAT apresentou, no ano passado, um déficit de R\$ 940 milhões – que se soma ao déficit de R\$ 740 milhões alcançado em 1995. Ou seja, desde a instituição do Fundo Social de Emergência e do FEF, o governo federal vem impondo déficits ao FAT, minando o alcance de suas políticas e privilegiando os gastos financeiros em detrimento da área social.

Esse déficit necessitou ser coberto com outros recursos do FAT, derivados dos rendimentos financeiros referentes ao patrimônio que vem se acumulando desde sua criação. Esse patrimônio alcançava, em abril deste ano, um montante da ordem de R\$ 29 bilhões. Desse total, mais da metade (R\$ 17,5 bilhões) representam recursos emprestados ao BNDES, de acordo com a determinação constitucional de que 40% do fluxo anual de ingressos do FAT sejam destinados a programas de desenvolvimento econômico promovidos por aquela insti-

tuição. Outros R\$ 3,2 bilhões estão em poder do Banco do Brasil, por conta da intermediação dos empréstimos ao Inamps e ao Ministério da Saúde, ambos impostos ao FAT por medida provisória. Há também R\$ 4,5 bilhões depositados junto ao Banco Central, que representam a reserva mínima de liquidez e recursos livres do FAT.

O restante do patrimônio, cerca de R\$ 3,3 bilhões, referem-se a recursos do FAT disponibilizados para as diversas agências financeiras federais (BNDES, Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Caixa Econômica Federal e Finep) e destinados às linhas de financiamento do Programa de Geração de Emprego e Renda – o PROGER.

4 PROGRAMA DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA – PROGER

Este programa, criado por iniciativa do CODEFAT em 1994, tem caráter pioneiro no País e destina-se ao financiamento de um público cujo acesso ao sistema financeiro, privado ou oficial, é extremamente restrito, seja devido às taxas de juros muito elevadas, seja pela completa ausência de interesse demonstrada pelas instituições financeiras em operações consideradas pouco lucrativas. Trata-se, aqui, de priorizar micro e pequenos empreendimentos, o setor informal, as cooperativas e formas associativas de produção, a agricultura familiar (através do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf), os micro-créditos etc. A meta que apresentamos para o próximo período é a de pelo menos triplicar os recursos hoje direcionados para o PROGER, buscando atingir um montante global de R\$ 10 bilhões para suas linhas de financiamento.

Encontra-se também no âmbito do PROGER um programa gerido pelo BNDES, com recursos casados do FAT, recursos

próprios do Banco e de instituições multilaterais. Trata-se do Proemprego, destinado basicamente ao financiamento de infraestrutura urbana, especialmente os metrô e o transporte de massa em geral.

No seu início, e até 1995, o PROGER encontrou diversas dificuldades para deslanchar. A agência financeira que conferiu maior celeridade ao programa, conseguindo implementá-lo e transformá-lo em prioridade da instituição, foi o Banco do Nordeste, que alia os recursos do FAT aos do Fundo Constitucional do Nordeste, barateando assim os juros e aumentando a abrangência e o alcance de suas linhas de financiamento.

O mesmo não pode ser dito do Banco do Brasil – BB, que atravessava séria crise quando o programa foi iniciado, e demonstrou muita lentidão e uma quase inaptidão para sua operação. As resistências vinham, muitas vezes, dos gerentes de cada agência e das próprias superintendências locais, preocupadas em reduzir a inadimplência dos créditos em poder do banco e, portanto, relutando muito em aceitar como clientes um público que tinha dificuldades em apresentar garantias reais para o empréstimo oferecido pelo PROGER.

Hoje, o BB opera melhor com o programa, mas ainda há muito por ser feito para que se possa afirmar que a instituição está na direção correta. Na verdade, é necessário cada vez mais reforçar a pressão política sobre o BB, em todos os níveis (local, nacional e nas próprias agências), de forma a tornar sua operacionalização ágil e compatível com os objetivos almejados pelo CODEFAT.

Um aspecto fundamental do PROGER, e que hoje se estende, na verdade, a todos os programas operados com os recursos do FAT, é a descentralização em unidades subnacionais – Estados e municípios. Essa diretriz, determinada pelo CODEFAT, consubstancia-se na criação, em todo o País, de comissões estaduais e municipais de emprego, compostas de forma tripartite e paritária, à semelhança do próprio CODEFAT.

5 AS COMISSÕES ESTADUAIS E MUNICIPAIS

Aproveitando o ensejo da implementação do PROGER, o CODEFAT determinou que cada Estado, a partir das respectivas Secretarias de Trabalho, deveria criar comissões tripartites e paritárias para gerenciar, fiscalizar e acompanhar todos os programas articulados com recursos do FAT. Compete a essas comissões, hoje implantadas em todos os Estados e no Distrito Federal, determinar as prioridades da ação pública, avaliar projetos de interesse local, realizar as articulações necessárias entre trabalhadores, empresários e governos, etc.

As atribuições dessas comissões são amplas, embora em cada caso específico encontrem-se resultados muito diversos, dependendo da capacidade de articulação política alcançada entre os diversos atores envolvidos. Paulatinamente, o conflito vem sendo substituído pela negociação, o que não elimina o desacordo, mas permite fazer com que as ações dali emanadas sejam mais eficientes e eficazes. Ao mesmo tempo, trata-se de um poderoso instrumento de democratização das políticas públicas, à medida em que possibilita que os diversos agentes da sociedade civil possam dialogar, buscando cada qual os resultados que permitam melhorar as condições do mundo e do mercado de trabalho em cada estado. Os diversos interlocutores passam a reconhecer-se mutuamente como parceiros, sem que isso implique a eliminação dos conflitos e dos dissensos, partindo deles, inclusive, para projetar políticas negociadas.

A partir dessas comissões estaduais de emprego, vêm sendo criados organismos correlatos em âmbito municipal, e que aos poucos vêm se disseminando por todo o País, e constituindo peças fundamentais para a política de descentralização e democratização das políticas públicas de emprego, propugnadas a partir do CODEFAT.

A criação das comissões municipais, contudo, ainda é muito desigual nos diversos estados da União. À parte o Distrito

Federal, apenas na Bahia e na Região Sul pode-se dizer que esse processo realmente deslanchou e encontra-se priorizado na agenda dos governos (estaduais e municipais) e das comissões estaduais. No restante do país, ainda há muito por ser feito, e compete principalmente às representações dos trabalhadores, por sua capilaridade e representatividade e por sua capacidade de mobilização social, contribuir politicamente para que as comissões municipais tornem-se realidade e uma força atuante no conjunto do território nacional.

Com esse objetivo, e também o de buscar nivelar e socializar as informações mais relevantes sobre os programas do FAT, o CODEFAT, por iniciativa da bancada dos trabalhadores, realizou, nos últimos meses, onze seminários estaduais e regionais, envolvendo todas as comissões estaduais e, em vários casos, representantes de comissões municipais. Para além da troca de experiências entre os diversos atores envolvidos nessa rede que, hoje, tem capilaridade em todo o país, firmou-se clara a mensagem de que, no espírito da diretriz descentralizante, compete às diversas representações das comissões estaduais e municipais trabalhar politicamente no sentido de garantir que as amplas atribuições que lhes foram conferidas pelo CODEFAT viabilizem-se na prática, resolvendo-se, através de negociações em âmbito local, a maior parte dos desafios hoje postos para impulsionar as políticas públicas de emprego.

6 O PROGRAMA DE FORMAÇÃO, QUALIFICAÇÃO E REQUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL

O intenso processo de reestruturação produtiva, por que passam as economias industriais, tem provocado, em todos os lugares, o crescimento do desemprego estrutural: postos de trabalho, outrora protegidos por diversas regras formais, vêm sendo substituídos aceleradamente pelo inchaço do chamado setor informal – o que, quase sempre, representa uma degra-

dação das condições de trabalho e a piora das condições de vida do trabalhador. As fórmulas são conhecidas: downsizing, terceirização, etc.

Nesse processo, ganharam grande visibilidade as políticas de requalificação profissional, especialmente importantes e alardeadas nos Estados Unidos, que visam melhorar as condições de acesso ao mercado de trabalho em rápida transformação, seja melhorando a qualificação dos trabalhadores, seja preparando-os para novos tipos de ocupação.

Essa preocupação é recente no Brasil, e o CODEFAT, especialmente através da bancada dos trabalhadores, tem procurado impulsionar essas políticas. Trata-se, evidentemente, de políticas cujo alcance e eficácia são limitados pelas condições adversas do conjunto da economia, pois, sem crescimento sustentado, o máximo que se poderá conseguir será formar um conjunto de desempregados melhor qualificados. São, contudo, iniciativas relevantes, sobretudo por salientarem o desleixo com que a formação profissional vem sendo tratada no País, sob a égide do "Sistema S". Portanto, quanto maior for a capacidade do CODEFAT, sob um ambiente tripartite, de alavancar essas políticas, maior será a possibilidade de constituir alternativas ao sistema oficial, gerido exclusivamente pelas entidades patronais, e de cujo arcaísmo não sobram dúvidas.

O impulso às políticas de formação profissional vem ganhando força no âmbito do CODEFAT, desde 1996, quando foram aplicados pouco menos de R\$ 300 milhões em projetos os mais diversos, inclusive patrocinados por sindicatos de trabalhadores, que devem cada vez mais disputar esse espaço, pois o público natural desses programas deve demonstrar a capacidade de prover sua própria aplicação.

Para 1997, o orçamento do FAT destinado a esses programas aumentou ligeiramente, mas ainda há muito por ser feito. Nossa meta é alcançar, no próximo período, pelo menos o público-alvo mais imediato e óbvio: os beneficiários do seguro-

desemprego. Em termos quantitativos, trata-se de treinar, qualificar e requalificar 4 milhões de trabalhadores/ano, para o que seriam necessários recursos da ordem de R\$ 1 bilhão, no próximo orçamento. Para que isso seja possível, é fundamental que todos os sindicatos e associações de movimentos populares, ONGs, etc., habilitem-se e apresentem programas que, segundo critérios próprios, estimulem a demanda junto aos executivos municipais, estaduais e federal, especialmente através das comissões estaduais e municipais de emprego.

7 A INTERMEDIÇÃO DE MÃO-DE-OBRA

Hoje, talvez, seja este o elo considerado o mais fraco de todo o ainda embrionário Sistema Público de Emprego. O Sistema Nacional de Emprego – SINE, em suas diversas agências estaduais conveniadas às respectivas secretarias de trabalho, encontra-se praticamente desmantelado e incapacitado de atender as demandas dos trabalhadores. E a demanda básica do desempregado não é a de receber o seguro-desemprego, benefício temporário e exíguo, mas sim, a de conseguir nova ocupação, condizente com a que ocupava anteriormente.

Para isso deveria funcionar adequadamente o sistema de intermediação, que teria os postos dos SINE's como cadastro de vagas e de trabalhadores em busca de nova ocupação. Mas, como se sabe, o sistema SINE consegue hoje reinserir no mercado de trabalho parcela ínfima dos demitidos, e sua baixa credibilidade faz com que as empresas praticamente o desconsidere, quando precisam fazer operações de recrutamento.

A tarefa de reconstruir esse sistema é prioritária, quando se tem como horizonte a implementação de um sistema público de emprego digno desse nome. A crise financeira na qual os estados estão imersos é parcialmente responsável por essa situação, mas deve-se ainda acrescentar muita ineficiência e irresponsabilidade administrativa, como fica demonstrado pelo fato de a maioria dos

estados ter tido enormes dificuldades em celebrar convênios com o CODEFAT para as diversas atividades de responsabilidade dos SINEs, e dificuldade maior ainda em despender os recursos e cumprir as metas dos convênios. Faz-se necessário aqui uma profunda rediscussão do sistema, para a qual, novamente, é fundamental a participação da sociedade civil organizada, especialmente dos sindicatos, diretamente e através das comissões estaduais e municipais do trabalho.

8 AS INFORMAÇÕES E PESQUISAS SOBRE O MERCADO DE TRABALHO

Outra peça-chave do Sistema Público de Emprego é a pesquisa e disponibilização de informações sobre o mercado de trabalho, tanto maior quanto mais se fazem presentes e velozes as transformações. Sem informações básicas, seja do mercado de trabalho (quem são os desempregados, qual o seu perfil, quantos são, que ocupações vêm demonstrando maior capacidade de crescimento, quais estão minguando etc.), seja das economias regionais e locais (apontando as vocações e oportunidades econômicas em cada ambiente), será virtualmente impossível trabalhar adequadamente o sistema por nós almejado.

Destaque-se, nesse particular, o papel fundamental desempenhado pelas PEDs – Pesquisa de Emprego e Desemprego –, elaboradas em oito regiões metropolitanas através de convênios entre o DIEESE e organismos estaduais de pesquisa (a Fundação SEADE, pioneira, em São Paulo, a Fundação João Pinheiro, em Belo Horizonte, etc.). Com metodologia inovadora e moderna, capaz de captar nuances e particularidades que escapam às pesquisas oficiais do IBGE (as PMEs), as PEDs vêm sendo fundamentais, mesmo que ainda pouco exploradas, para viabilizar a ação, seja do CODEFAT, seja das comissões estaduais e municipais de emprego. O apoio político e financeiro do CODEFAT vem sendo fundamental para essa bem-sucedida experiência

proveniente do meio sindical, mas com os olhos voltados para toda a sociedade.

9 EM BUSCA DE UM SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO INTEGRADO: OS DESAFIOS E A AGENDA DO PRÓXIMO PERÍODO

Seguro-desemprego, PROGER, requalificação profissional, intermediação, pesquisa e informação: tais são as peças do sistema que buscamos construir. Encontram-se ainda frágeis, mas em franco fortalecimento. Esses programas, contudo, ainda estão longe de constituir um sistema, dada a desintegração com que operam. Portanto, para o próximo período – ao longo do qual a bancada dos trabalhadores, assumindo a presidência do CODEFAT, desempenhará papel central – é fundamental desenhar a integração dessas partes. É preciso fortalecê-las, cada uma delas (buscando, por exemplo, atingir a meta de R\$ 10 bilhões para as linhas de financiamento do PROGER, e a meta de 4 milhões para o treinamento, com gastos de R\$ 1 bilhão nos programas de requalificação), mas principalmente buscando alavancar sua sinergia. E, para tal, o instrumento básico são as comissões estaduais e municipais e a ação direta da sociedade civil organizada: somente dessa forma, descentralizada e democrática, alcançaremos um modelo capaz de assemelhar-se ao construído nos países desenvolvidos há tanto tempo.

É óbvio que, ainda que ambiciosas, tais metas revelam-se limitadas, quando contrastadas com o ambiente francamente adverso em que hoje se vê imerso o mundo do trabalho. Cabe ressaltar, portanto, mais uma vez, que tais políticas de emprego devem estar em consonância com as demais políticas públicas, em todos os âmbitos: política industrial, política de comércio exterior, política agrícola e agrária, política fiscal, políticas de redistribuição de renda, etc. Essa convergência decisiva, em prol da propulsão do crescimento econômico e da democratização

das políticas públicas, encontra-se hoje longe da agenda do governo, mais preocupado em responder ao canto da sereia da globalização e das políticas neoliberais. Mas, ainda assim, o esforço despendido para a gestão do Sistema Público de Emprego revelar-se-á proveitoso à medida que proporcionar canais fundamentais, através dos quais a demanda por democracia e crescimento poderá fluir e contribuir para colocar em xeque o modelo atualmente em vigor.

Os desafios das políticas de combate ao desemprego: algumas reflexões sobre experiências sociais*

Silvana Arrarte Carriquiry**

1 CONTEXTO TEÓRICO-METODOLÓGICO

A solidariedade básica com as mulheres e os homens desempregados e o grande silêncio sobre a questão do desemprego, tanto no Uruguai, há uns dez anos atrás, como também em grande parte do mundo, tornavam ainda mais necessário investigar suas causas, características e eventuais soluções.

* Tradução por Maria Lúcia Salles Boudet, do texto "Los desafíos de las políticas de enfrentamiento al desempleo: algunas reflexiones sobre experiencias sociales".

** Uruguia, Economista (Universidad Autónoma de México – UNAM e Universidad de la República Oriental del Uruguay). Desde 1989 é Assessora em Emprego e Assuntos Sociais da Secretaria de Estado, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, da República Oriental do Uruguai e desde 1996 atua como Coordenadora do projeto "Estado y Apropiación del Conocimiento sobre Trabajo", Instituto Cuesta-Duarte, Plenário Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT), Uruguai.

A mais recente preocupação dos grandes centros da economia mundial com a temática do desemprego, quando até então apenas os trabalhadores e suas organizações apresentavam o problema em toda sua gravidade, tornam hoje ainda mais evidente a necessidade dessa investigação.

Mas, é econômica e moralmente indispensável não somente tomar medidas urgentes em favor do emprego, amplamente exigidas pelos sindicatos em cada setor ou país, como também analisar o problema do trabalho sob uma perspectiva histórica de longo prazo.

José Pedro Barrán, em *A História da sensibilidade no Uruguai* (1994), descreve assim a mudança, há um século atrás, na percepção do trabalho:

"(...) Mariano Soler deduziu, em sua pastoral sobre *A questão social*, em 1895-96, que Jesus Cristo tinha vindo ao mundo para 'restaurar a honra e a dignidade do trabalho' e do trabalhador, aviltados no Mundo Antigo.

Esses princípios do clero sobre o trabalho traduziram-se em pontos de vista relativos à visão patronal sobre o tema, também compartilhada, é verdade, pela contestadora liderança sindical (...).

Os dirigentes da sociedade se contagiaram com essa deificação do trabalho. Assim, o anticlerical José Pedro Varela pôde propor como conselhos a seus filhos, os que estampou em 1893, no já citado *Novo catecismo em exemplos*: 'as crianças devem habituar-se a ser laboriosas e aplicadas'; 'a dedicação ao estudo e ao trabalho encontra sempre justa recompensa' (...).

O pobre, à imagem e semelhança de Cristo, havia se transformado no operário a quem se devia dar emprego. O discurso clerical tornava-se simultaneamente racional e moderno, perdia o anterior *pathos* 'bárbaro', que o enchia de afetividade. Cumpria também com o requisito da nova escala de valores e deuses: a conversão do trabalho em mito salvador do homem (...).

O homem 'civilizado' começou a pressentir, então – e por isso essa transformação pertence à história da sensibilidade – que,

no trabalho, encontrava-se a plenitude e a 'felicidade', como sustentava Benjamin Franklin, já na Revista da Associação Rural, em 1876, e que o ócio equivalia ao 'aborrecimento' e a 'ratos perdidos', como diziam os professores, em suas aulas de 'Economia Doméstica', em 1906".

A mudança de cenário, no fim do século XX, requer, primeiro, que observemos amplamente e, em seguida, explicitemos as grandes tendências do trabalho. Enquanto atividade humana geradora do atual desenvolvimento tecnológico, o trabalho determinou as condições para a criação de novas formas de sua organização, que permitam a sobrevivência e também as demais atividades para um desenvolvimento mais pleno da vida. As novas tecnologias, por um lado, substituem o trabalho manual de milhões de seres humanos e, por outro, realizam trabalho inteligente.

Porém, observar a atual fase histórica dos anos da cibernética e das telecomunicações requer novos conceitos que a expressem. Na antropologia, surgem novas definições: quando o ser humano já não se distingue de seu entorno pelo simples fato de ser inteligente, a sensibilidade humana passa ao primeiro plano.

Também nas ciências do conhecimento questiona-se a noção de inteligência humana em seu aspecto exclusivamente racional e propõe-se considerar a inteligência emocional como a forma principal de inteligência. O Q.I. deixa de ser o indicador de inteligência humana mais adequado. No entanto, a transcendência e a rapidez da mudança tecnológica são maiores do que a adequação cognitiva. Daniel Goldeman, em *A Inteligência emocional* (1995), explica a grande defasagem entre o atual desenvolvimento tecnológico e os recursos da mente humana:

"Um legado emocional da evolução constitui o temor que nos leva a proteger nossa família do perigo. (...) As reações automáticas deste tipo ficaram gravadas em nosso sistema nervoso,

supõem os biólogos evolucionistas, uma vez que, durante um período prolongado e crucial da pré-história humana, elas marcaram a diferença entre sobrevivência e morte, e, mais importante ainda, intervieram na principal tarefa da evolução: ser capaz de gerar uma descendência que apresentasse essas predisposições genéticas (...).

Contudo, enquanto nossas emoções têm sido sábias guias na evolução a longo prazo, as novas realidades apresentadas pela civilização surgiram com tanta rapidez, que a lenta marcha da evolução não pôde manter o mesmo ritmo (...).

Em termos de desenho biológico, para o circuito neurológico básico da emoção, aquilo com o que nascemos é o que funcionou melhor nas 50.000 últimas gerações humanas, e não nas 500 últimas ... e, sem dúvida, não nas cinco últimas”.

Se retornarmos à história não tão longínqua, são muito questionáveis os efeitos das novas tecnologias na forma de vida adotada pelo ser humano nos últimos séculos: a venda no mercado de trabalho da capacidade de realizar trabalhos. Seguindo este raciocínio, devemos nos perguntar até onde vão as conseqüências, para a vida humana, do desenvolvimento tecnológico criado pela última geração? Na medida em que os robôs realizam cada vez mais esses mesmos trabalhos, a referida capacidade se torna cada vez mais desnecessária. A globalização econômica nada mais faz do que operar como multiplicador, “em tempo real”, dos efeitos do desenvolvimento tecnológico dos países industrializados para os países mais atrasados, com a desvantagem de que, nestes, os habitantes estão menos preparados para propor soluções com razoáveis probabilidades de êxito para o conjunto social, que sofre um forte processo de deterioração, deixando cada vez mais setores em situação de desemprego definitivo e exclusão social.

Em seu documentado livro *El fin del trabajo*. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era (1996), Jeremy Rifkin esboça as tendências que podem orientar

as economias mais avançadas, como uma nova realidade, cujo desenvolvimento não se previa até há poucos anos, nem no âmbito do modelo dos países do leste europeu, nem no do modelo da civilização ocidental. Ainda sobre esse aspecto, a globalização não tardará em reproduzir essas tendências da atual mudança de época, em um número crescente de países.

“No próximo século, os setores público e privado desempenharão um papel ainda mais limitado na vida do ser humano. O vazio de poder será ocupado tanto por uma crescente subcultura à margem da lei, como por uma maior participação no terceiro setor. Isto não implica que qualquer dos dois setores vá desaparecer, mas que sua relação com as pessoas provavelmente mudará de modo fundamental. Inclusive, apesar dos grandes avanços da Terceira Revolução Industrial, muitas pessoas presumivelmente ainda teriam que trabalhar na economia de mercado tradicional, para ganhar a vida, mesmo que suas horas de trabalho continuassem se reduzindo. Para o crescente número de pessoas que não teriam nenhum posto de trabalho no setor de mercado, os governos teriam duas possibilidades: financiar políticas de proteção e construir um maior número de prisões para encarcerar um número crescente de criminosos, ou financiar formas alternativas de trabalho no setor de voluntários. As organizações baseadas na comunidade atuarão cada vez mais como árbitros e defensores do povo, frente às forças maiores do governo e o mercado, como defensores e agentes a favor de reformas políticas e sociais. As organizações do terceiro setor assumirão provavelmente a tarefa de proporcionar cada vez mais serviços básicos, em razão de cortes de ajudas governamentais e assistência a pessoas e localidades necessitadas.

A globalização do setor de mercado e a diminuição do papel do governo terão como conseqüência o fato de que as pessoas se verão forçadas a organizar-se em comunidades que defendam interesses comuns para garantir seu próprio futuro. Conseguir uma transição exitosa para a era de pós-mercado dependerá, em grande medida, da capacidade de um eleitorado estimulado, que trabalhe através de coalizões e movimentos, de modo a lograr transferir tantos lucros de produtividade quanto possível, do setor de mercado ao terceiro setor, e a fortalecer e

afiançar os laços comunitários e as infraestruturas locais. Apenas mediante a construção de comunidades locais fortes e autosuficientes, as pessoas de qualquer país poderão suportar as conseqüências das mudanças tecnológicas e a globalização de mercado que ameaçam a vida e a sobrevivência de muitas famílias”.

A alternativa que a atual situação abre para a humanidade é de, pela primeira vez na história, libertar-se da necessidade de empregar suas múltiplas e diversas capacidades simplesmente para sobreviver, muitas vezes sem conseguí-lo. Algo vai muito mal em um mundo de 6.500 bilhões de pessoas, das quais 800 milhões passam fome. Dificilmente existirá, no planeta, outra espécie que seja capaz, como a “humana”, de exterminar milhões de seus semelhantes, por mera irracionalidade.

Por outro lado, hoje existe a possibilidade de empregar as qualidades humanas ainda em reserva – indivíduos de diversas atividades econômicas, de distintos setores sociais, ideologias, raças, sexos e religiões –, para buscar graus de desenvolvimento humano que equilibrem as conseqüências do desenvolvimento tecnológico fora de rumo.

Essas decisões requerem identificar as características do momento histórico no qual estamos inseridos, a partir da revolução da informática e das telecomunicações. Uma síntese de dez regras, que parecem estar emergindo nos países mais avançados e expandindo seus efeitos para o resto do mundo, foi realizada por Alvin & Heidi Tofler, em *La creación de una nueva civilización. La política de la tercera ola* (1996):

“Em 1956, o número de empregados administrativos e de serviços nos Estados Unidos superou, pela primeira vez, o de operários fabris, primeiro indício de que começava a desaparecer a economia de chaminés da segunda onda (Revolução Industrial) e de que nascia uma nova economia da terceira onda (Revolução Informática).

1. Fatores de produção. Enquanto a terra, a mão-de-obra, as matérias-primas e o capital eram (considerados) os principais

“fatores de produção” na antiga economia da segunda onda, o conhecimento – definido aqui em termos gerais como dados, informações, imagens, símbolos, cultura, ideologia e valores – é o recurso crucial da terceira onda (...).

2. Valores intocáveis. Enquanto é possível medir o valor de uma empresa da segunda onda em termos de seus bens concretos – como edifícios, máquinas, produção armazenada e inventário – o das firmas prósperas da terceira onda reside cada vez mais em sua capacidade para adquirir, gerar, distribuir e aplicar estratégica e operativamente uns conhecimentos.

3. Desmassificação. A produção em série, característica que define a economia da segunda onda, torna-se cada vez mais obsoleta, à medida que as empresas instalam sistemas manufatureiros de informação intensiva e frequentemente robotizados, capazes de variações múltiplas e baratas e, inclusive, de personalização. O resultado revolucionário é, portanto, a desmassificação da produção em série (...).

(Isso) promove a diversidade (...) produtos de diversos tipos, tamanhos, modelos e cores, a escolher. (...) De modo crescente, o mercado de massas se desintegra em fragmentos diferentes, à medida que as necessidades dos clientes divergem e a melhor informação permite que as empresas identifiquem e atendam os micromercados. Comércio especializado, ‘boutiques’, grandes armazéns, sistemas de televenda, de compras por computador, por correspondência, e outros recursos, proporcionam uma diversidade cada vez maior de canais, através dos quais os produtores podem distribuir suas mercadorias a um mercado progressivamente mais desmassificado. (...) A publicidade se orienta para segmentos cada vez mais reduzidos do mercado, chegando a eles através de meios de comunicação progressivamente mais desmassificados. A espetacular fragmentação das audiências de massa manifesta-se nas crises das outrora grandes cadeias de televisão (...) em uma época em que (...) (se) anuncia uma rede de fibra ótica capaz de proporcionar aos espectadores quinhentos canais interativos de televisão. Tais sistemas determinam que os vendedores possam localizar os compradores com uma precisão cada vez maior. A desmassificação simultânea da produção, da distribuição e da comunicação revoluciona a economia e a afasta da homogeneidade, para conduzi-la a uma heterogeneidade extrema.

4. Trabalho. (...) A educação de massas de estilo fabril preparava os operários para tarefas rotineiras e repetitivas. Em contrapartida, a terceira onda apresenta-se acompanhada de uma crescente impossibilidade de intercâmbio laboral, à medida que aumentam vertiginosamente as destrezas requeridas.

5. Inovação. (...) Há falta de inovações contínuas para competir: novas idéias para produtos, tecnologias, processos, mercado-tecnia e financiamento. A cada mês entram nos supermercados dos Estados Unidos em torno de mil novos produtos. Inclusive, antes que o computador 486 substituísse o 386, já estava a caminho um novo chip 586. Assim, as firmas inteligentes estimulam seus empregados a tomar a iniciativa, a oferecer novas idéias e, se necessário, a 'prescindir do regulamento de regime interno'.

6. Escala. (...) As grandes empresas se apequenaram: as firmas menores se multiplicam. A IBM, com 370.000 assalariados, vê-se mortalmente aguilhada por pequenos fabricantes de todo o mundo. Para sobreviver, dispensa muitos de seus empregados e fragmenta-se em treze unidades econômicas diferentes e mais reduzidas. (...) As coisas passam por suas fendas. Proliferam os problemas (ontem) superáveis pelos presumíveis benefícios da simples massificação.

7. Organização. Na luta para adaptar-se às rápidas mudanças, as companhias se apressam em dismantelar suas estruturas burocráticas da segunda onda. As empresas da era industrial possuíam organogramas tipicamente similares: piramidais, monolíticos e burocráticos. Os mercados, as tecnologias e as necessidades do consumidor de hoje mudam em tal velocidade e exercem tão diversas pressões sobre uma empresa, que a uniformidade burocrática está condenada à morte. Estruturas relativamente uniformes caminham para organizações matrizes, equipes de projetos específicos, centros de (outros) benefícios, assim como para uma crescente diversidade (...).

8. Integração de sistemas. A complexidade crescente da economia exige uma integração e uma gestão mais complicadas. (...) Governar tal complexidade exige novas formas de direção e um grau extremamente elevado de integração sistêmica, o qual, por sua vez, requer enviar através da organização volumes cada vez maiores de informações.

9. Infraestrutura. Para manter integrado o conjunto (...), gastam-se milhares de milhões de dólares em redes eletrônicas que reúnem computadores, bases de dados e outras tecnologias da informação. Esta vasta estrutura eletrônica de informações (...) engloba empresas inteiras, vinculando-as frequentemente também aos computadores, às redes de abastecedores e aos clientes (...). Seja qual for nossa opinião (...) há algo claro: as vias eletrônicas constituem a infraestrutura essencial da economia da terceira onda.

10. Aceleração. Todas essas mudanças aceleram ainda mais o ritmo de operações e transações. A economia de velocidade substitui a economia de escala (...). O antigo provérbio 'o tempo vale ouro' atualiza-se progressivamente em 'cada intervalo de tempo vale mais do que o precedente'. O tempo se converte em uma variável crítica. A engenharia lenta, de etapas em etapas, é substituída pela engenharia simultânea (...). A informação tem que andar mais depressa. Esta aceleração aproxima cada vez mais o tempo real (tempo em que transcorrem os fatos) às empresas da terceira onda.

Considerados em conjunto, estes dez pontos da economia da terceira onda contribuem, entre muitos outros, para a mudança monumental no modo de gerar riqueza. A conversão dos Estados Unidos, Japão e Europa ao novo sistema, ainda que não concluída, representa a transformação singular mais importante na economia global, desde a multiplicação das fábricas por obra da Revolução Industrial.

Esta alteração histórica, que recuperou velocidade entre o princípio e a metade da década de setenta, estava muito avançada no início dos anos noventa. Por desgraça, boa parte do pensamento econômico norte-americano (e mundial) ficou para trás".

O ser humano é o único animal capaz de determinar seu destino. Contudo, esta capacidade especificamente humana pode não se manter no atual rumo histórico, que considera a força de trabalho humana como meio de vida da maioria da população mundial e como meio de produção de grandes riquezas para uma minoria.

Este erro põe em risco não só a sobrevivência dessas maiorias, através da substituição do emprego da força de trabalho por tecnologias de ponta, como também ameaça a sobrevivência da espécie humana como tal, de não se corrigirem as atuais prioridades de rentabilidade econômica em função das quais as empresas transnacionais determinam o que produzir, quanto, onde e para quem. Por este caminho, em que as prioridades privadas prevalecem sobre as sociais, avançam o desemprego das capacidades humanas para reverter o desequilíbrio ecológico, o estado de calamidade pública, a fome coletiva, a violência e a incerteza de sobrevivência, em um mundo cada vez mais fora de controle.

A decisão entre a alternativa de empregar as capacidades humanas na construção de uma civilização pacífica e construtiva, ou então dar continuidade ao atual desenvolvimento tecnológico, sem políticas de controle desses avanços em benefício da população mundial, é de fundamental importância. Erick Fromm, em *La revolución de la esperanza* (1968), já antecipava com sua visão pouco comum, ontem e ainda hoje, na maioria dos países, que:

"(...) um requisito básico para o bem-estar humano é ser ativo, no sentido de exercitar produtivamente todas as nossas faculdades; e (...) um dos traços mais patológicos de nossa sociedade é a tendência a tornar passivo o ser humano, privando-o da oportunidade de participar ativamente nos assuntos de sua sociedade, na empresa na qual trabalha e, de fato, ainda que de forma mais disfarçada, em seus assuntos pessoais. Essa 'passivação' do ser humano deve-se, em parte, ao método de 'alienação burocrática' utilizado em toda empresa centralizada.

O método humanista versus o método burocrático alienado. Como ocorre frequentemente, aqui encontramos-nos diante de uma falsa dicotomia que confunde. Acredita-se que se deve escolher, por um lado, entre um sistema anárquico, sem nenhuma organização ou controle e, por outro lado, o gênero de burocracia que é típica do industrialismo contemporâneo e, ainda mais, do sistema soviético. Porém, esta não é de modo

algum a última alternativa: temos outras opções. A que tenho em mente é a opção entre o método da administração humanista e o método da burocracia alienada, pela qual conduzimos nossos assuntos.

(...) Primeiramente, tratarei da administração das empresas. (...) Se (...) reconhecemos o grave perigo em que pode cair o sistema total de nossa sociedade, intrínseco a nossos métodos burocráticos, (...) se reconhecemos as dificuldades e não partimos da convicção de que elas são insuperáveis, começamos a examinar os problemas concretos e detalhadamente. (...) a dicotomia entre a centralização máxima e a descentralização completa apresenta uma polarização desnecessária, que pode se expressar no conceito de centralização ótima e de participação ótima de base popular. O grau de centralização necessária para a efetiva organização e planificação em grande escala constituiria a centralização ótima; enquanto a participação ótima seria aquela que não impossibilita a administração centralizada, mesmo permitindo aos participantes o ótimo de participação responsável.

(...) Contamos com uma imaginação e iniciativa ilimitadas para resolver problemas técnicos, porém uma imaginação muito restrita, quando se trata de problemas humanos. A que isto se deve? (...) por que não aplicamos o conhecimento que já temos? (...) Encontrar uma solução prática para integrar a centralização ótima e a descentralização ótima será menos difícil do que encontrar soluções técnicas para os vãos espaciais. A verdadeira contestação de porque este tipo de investigação não se realiza reside no fato de que, considerando nossas atuais prioridades, é muito débil nosso interesse para encontrar humanamente mais soluções aceitáveis em nossa organização social.

(...) Poderíamos considerar formidável a dupla responsabilidade (de dirigentes e outros atores sociais) na tomada de decisões (...), falando do problema em um sentido abstrato; porém, uma vez aceitas tais mudanças, os conflitos resultantes serão muito menos agudos e insolúveis do que seriam se o quadro fosse visto de uma maneira abstrata.

(...) O ser humano, ainda sob as condições tecnológicas mais favoráveis, tem que ter a responsabilidade de produzir o alimento, a vestimenta, a moradia, e também as necessidades

materiais. Isto significa que tem que trabalhar. Mesmo que a maior parte do trabalho físico estivesse a cargo das máquinas, o ser humano ainda teria que participar do processo de troca entre ele mesmo e a natureza. Só se o ser humano fosse um ser incorpóreo ou um anjo sem necessidades físicas, o trabalho desapareceria completamente. Mas, tendo necessidade de assimilar a natureza, de organizar e dirigir os processos de produção material, distribuição e organização social, e de responder às catástrofes naturais, não se pode ficar sentado e deixar que as coisas se resolvam por si mesmas. O trabalho, em uma sociedade tecnológica, pode já não ser uma 'maldição', porém, o estado paradisíaco no qual o ser humano não tenha que cuidar de suas necessidades materiais é uma fantasia tecnológica (...). Essa poderia ser a solução para o problema, porém reduziria a maioria ao status de escravos, no sentido paradoxal de que se tornariam parasitas irresponsáveis e inúteis, enquanto o homem livre e sozinho teria o direito de viver uma vida plena, que inclui trabalhar. Se o ser humano é passivo no processo de produção e organização, também será passivo em seu tempo de descanso (...).

Propor métodos de ativação, mediante a participação, consiste em revitalizar o processo democrático. E se baseia na convicção de que a democracia (...) deve se fortalecer e se revitalizar, ou perecerá. Não pode permanecer estática".

Por sua transcendência, estas não são decisões a serem tomadas por uma minoria de empresários, estadistas, cientistas e sindicalistas, mas sim, decisões que deverão resultar de um amplo debate que consiga expressar as necessidades, as idéias e os desejos de uma forte corrente de novos pensamentos e sentimentos. As idéias são uma poderosa força de mudança social, desde que profundamente arraigadas nos caracteres sociais emergentes de cada fase histórica.

Diz o saber popular que "ninguém adquire experiência em cabeça alheia". É por isto que as grandes decisões sobre o emprego das capacidades humanas deverão resultar das experiências das diversas comunidades nas condições de vida concretas em que hoje vivem, de uma crescente exclusão do mercado de trabalho e, portanto, de exclusão social progressiva e

definitivamente generalizada, a não ser que se interponham soluções mais eficazes.

Nesse novo contexto social de decisões, o papel fundamental de dirigentes e cientistas sociais residirá em contribuir para sintetizar o "sentir" social, gerando, junto com os diretamente envolvidos, espaços de reflexão, debate e participação dos grupos e instituições emergentes, e facilitando seu fortalecimento, a partir das próprias capacidades neles existentes. Neste sentido, a análise institucional vem realizando importantes contribuições teórico-metodológicas, que são aplicadas pelos mais diversos setores sociais. Nestes novos âmbitos de ação social empregam-se as técnicas de grupos operacionais (Pichón Rivière), em que o trabalho dos institucionalistas consiste em potencializar as capacidades dos grupos e das instituições (Joaquín Rodríguez, *Diversidad y multiplicidad*, 1997).

Nessa mesma direção trabalha a sociologia clínica, que vê nos grupos o lugar de busca e obtenção de soluções para os graves problemas de insegurança e exclusão social, derivados do descontrole que caracteriza o atual desenvolvimento tecnológico. As experiências voltadas para uma nova concepção das relações de trabalho elevaram significativamente a participação dos trabalhadores, tanto nos sindicatos, quanto na gestão das unidades de produção, mais intensivamente nos países ocidentais, e mais incipientemente nos países do Leste Europeu (Jacques Rêhaume, *Seminario de la Asociación Internacional de Sociología*, Montevideo, 1995).

2 A SITUAÇÃO E A APROPRIAÇÃO DO CONHECIMENTO SOBRE TRABALHO NO URUGUAI

Este é o objeto de estudo de uma equipe técnico-sindical, que vem desenvolvendo sua atuação a partir de experiências anteriores do Instituto Cuesta-Duarte do Plenário Intersindical de Trabalhadores – Convenção Nacional de Trabalhadores (PIT-

CNT), e também da proposta de Política de Emprego e Renda, que contou com 73% dos votos de 2.200 delegados do país, no último Congresso de Comitês de Base da Frente Ampla (FA), anterior às últimas eleições nacionais.

O projeto vem sendo realizado a partir das preocupações teórico-metodológicas acima resumidas, da sua aplicação ao diagnóstico e às propostas de emprego e renda encaminhadas pelos trabalhadores uruguaios, entre 1968 e 1993, e também da resposta de parte dos atores sociais envolvidos.

Esboçou-se um esquema de cinco áreas de pesquisa, que incluem os aspectos teórico-metodológicos de uma política de investigação e desenvolvimento no quadro institucional e no marco conceitual da economia política, os aspectos de aplicação ao diagnóstico, na área de economia descritiva e de métodos quantitativos, assim como os aspectos de recomendação na área de política econômica.

Durante o debate, o esquema se manteve em termos gerais, ainda que no momento de sua apresentação na FA, as contribuições para sua discussão, na Comissão de Programas e na Comissão de Emprego criada na sessão plenária da véspera do Congresso, tenham concretizado o aspecto de política de emprego e renda, englobando a área de instrumentos da mudança de estrutura. Este simples fato demonstra a necessidade da elaboração de políticas, junto com os trabalhadores e suas diversas formas de organização. Estas não poderiam ser substituídas pelos mais visionários pesquisadores, que, aliás, escasseiam em fases de avanço dos pensamentos de tipo monolítico e dogmático.

Dado que o tema deste painel do Seminário são os "Desafios das políticas de combate ao desemprego", mencionaremos, a seguir, as principais medidas aprovadas nessa ocasião, uma das mais representativas e participativas de que dispõe, atualmente, o povo uruaio.

Os aspectos da política de renda votada foram:

a) recuperar a curto prazo a renda, até um salário mínimo equivalente a 50% da cesta básica familiar;

b) manter esse poder aquisitivo, aumentando a produtividade na geração de produtos que determinam o custo da cesta básica;

c) controlar esses preços e o abastecimento, em uma primeira etapa, como parte de um plano nacional de alimentação e de medidas, como tarifas especiais de serviços públicos para rendas mínimas;

d) ao constatar-se uma maior produtividade, aumentar os salários, enfatizando que a força de trabalho participa do aumento produzido ou da melhor qualidade de produção;

e) estimular a dedicação ao trabalho para o desenvolvimento, tendendo a aplicar o princípio de "trabalho igual, remuneração igual".

Os aspectos da política de emprego votada foram:

a) defender o direito de todos os cidadãos uruguaios ao trabalho, superando o problema do desemprego e do subemprego, o que sustentará o nível salarial;

b) manter as fontes de trabalho, selecionando a tecnologia setorial em função do destino da produção (mercado interno ou externo), tipo de bem (salarial ou concorrencial), formas de produção, etc.;

c) compatibilizar o crescimento do produto e a reconversão com as populações afetadas por situações específicas;

d) desenvolver uma integração internacional funcional entre os objetivos de crescimento, emprego e renda, orientando os recursos humanos e materiais entre os diferentes ramos de produção e as empresas;

e) desenvolver a competitividade em termos globais do país, como resultado de um balanço entre setores altamente competitivos, capazes de transferir rendas para outros setores em expansão, ou apoiados por razões sociais ou políticas;

f) instrumentalizar políticas fiscais, de crédito e requalificação, oferecer estímulos à manutenção do emprego, para a plena utilização da mão-de-obra e a melhoria do nível de renda;

g) evitar o descompasso entre investimento e emprego, incontrolável devido às políticas tradicionais de maximização de lucros. Incorporar os ditos “trabalhadores familiares não-remunerados” ou “inativos” às atividades remuneradas, aumentando a produtividade de seu trabalho;

h) incorporar às atividades produtivas prioritárias os “trabalhadores autônomos”, aproveitando a capacidade ociosa;

i) democratizar a propriedade, distribuir a riqueza e a renda, buscando soluções em empregos não-assalariados, distribuindo determinadas terras, recursos do mar, participação na autogestão empresarial, empresas mistas;

j) defender as fontes de trabalho ameaçadas de extinção, garantir a estabilidade no contrato de trabalho, reorganizar os Conselhos de Salários e instalá-los no setor agrícola; reestruturar o seguro-desemprego.

Na Proposta de Emprego e Renda aprovada pelo Congresso de Comitês de Base da Frente Ampla, as decisões urgentes ainda ocupam o espaço das decisões importantes. Abordar estas últimas – através de um estudo com participação não só ampla, mas também contínua que, além do urgente, realize um diagnóstico e recomendações de política econômica – constitui exatamente o objetivo do projeto técnico-sindical.

No Projeto sobre Trabalho, pretende-se não apenas – como ocorreu na pesquisa anterior e também na experiência atual no PIT-CNT – discutir com os trabalhadores, após o término do estudo, mas também formulá-lo, elaborá-lo e administrá-lo em conjunto. Para compor uma equipe técnico-sindical, que trabalhe e aprenda conjunta e mutuamente, o projeto inclui a intervenção de um analista institucional e de grupo, para evitar o que a análise institucional chama de “sobreimplicação”, que dificulta a aceitação de uma análise delicada pelos grupos e insere o institu-

cionalista na difícil posição do cirurgião que deveria praticar uma cirurgia em si mesmo.

O mais relevante avanço é o método de interação do Projeto sobre Trabalho. Em última análise, o projeto em si poderia ser interpretado como uma forma de colocar progressivamente em prática algumas contribuições propostas pelas ciências sociais, de modo a avançar em novas formas de participação dos trabalhadores na determinação de políticas ativas de trabalho. O projeto tende a implementar essas análises recentes sobre as novas idéias e as novas sensibilidades a desenvolver, se não quisermos que os atuais desenvolvimentos tecnológicos excluam os trabalhadores, sem que tenham sido sequer prevenidos do processo em marcha.

2.1 Idéias sobre a prática

Ao tratar de **políticas** de combate ao desemprego, convém recordar o poeta latino Horácio, para quem fazer política era determinar: “quem?”, “o que?”, “como?”, “quando?” e “onde?”. Ou seja, os atores sociais envolvidos, sem os quais nem mesmo a melhor política teria êxito; os acordos que estejam dispostos a negociar para sua concretização; as regras acordadas para facilitar a participação dos atores, a implementação dos projetos e o próprio compromisso com as normas; o tempo e o espaço. Todos esses fatores, frequentemente esquecidos, postergados e não-explicitados, são relevantes para que as políticas propostas cheguem a bom termo. Se, no mundo atual, tantas são as políticas discutidas, sancionadas e até legisladas, sem que sejam postas em prática de maneira efetiva e eficiente, isto se deve, em grande medida, ao fato de o próprio sentido das políticas não estar plenamente conscientizado pelos atores sociais e, portanto, pelos que delas participam, se é que eles existem.

Quanto ao objeto das políticas de emprego, cabe destacar que o desemprego tecnológico constitui o essencial da economia

de mercado capitalista, pois o que distingue o atual sistema de produção dos precedentes é exatamente o vertiginoso desenvolvimento das forças produtivas, cujos exemplos paradigmáticos são as telecomunicações e a informática, que escapam ao controle do ser humano de sobreviver a seus próprios inventos tecnológicos, como lembra, entre muitas expressões artísticas contemporâneas, o filme "Fuera de control".

Na atual economia capitalista, o emprego constitui a venda do único bem que possui o trabalhador para sobreviver: sua capacidade de trabalhar. Trata-se substancialmente de emprego de trabalho assalariado. Assim como este, também o desemprego é produto, condição e característica da atual maneira de organizarmos a sociedade. A incrível velocidade da mudança tecnológica e, portanto, a magnitude e a permanência do desemprego provocam transformações antes impensadas. Tomemos, por exemplo, a grande quantidade de informação da, por assim dizer, matéria-prima central dos processos produtivos deste fim de século: a maior empresa de informática do mundo, a Microsoft, cede a propriedade de um original de seu sistema de programas *Windows* ao usuário que o utilize por mais tempo em seu computador pessoal, transformando por este fato – que acumula uma quantidade de fatos prévios similares – o próprio conceito de propriedade.

Este caso e outros semelhantes sugerem a possibilidade de que a discussão – que dividiu o mundo, ao longo do século XIX, entre propriedade privada e socialização dos meios de produção – comece a parecer obsoleta, devido à "privatização" da gestão dos meios de produção no socialismo real e à inesperada "socialização" de alguns recursos estratégicos, até há pouco privatizados, no Ocidente.

Caberia, então, pensar que a economia política racionalizada, ou forçada a penetrar em lógicas mais ideológicas do que científicas nas mentes dos que a aplicaram, foi enquadrada, no sentido humanista que lhe deu origem e, conseqüentemente,

omitiu o exercício da inteligência emocional, que, além de contar com a vantagem de encontrar-se mais disseminada entre as populações, teria cabalmente compreendido que:

a) uma sociedade não pode saltar etapas históricas;

b) as mudanças objetivas e econômicas não podem ocorrer sem as correspondentes mudanças no caráter social da classe ou grupo(s) emergente(s), sem as quais toda ideologia desaba, por falta de raiz social.

A socialização da matéria-prima fundamental para a tomada de decisões constitui um caso similar: 60 milhões de usuários da Internet apropriam-se de informações, antes privadas, não só por razões jurídicas de propriedade, mas também por razões tecnológicas de possibilidade de acesso físico e, portanto, de custos.

Isto levaria a pensar que não se compreendeu totalmente a tese da economia política, segundo a qual a infraestrutura econômica determina a superestrutura jurídica.

O avanço tecnológico socializa importantes meios de produção, através do acesso direto à informação, à diminuição de preços e também dos níveis salariais dos trabalhadores especializados. Tratando-se de uma fração minoritária de trabalhadores que hoje se integram ao mundo do trabalho, criam-se novas condições para estabelecer um hiato entre uma minoria de trabalhadores necessários à acumulação do capital e uma maioria de trabalhadores definitivamente excluídos do mercado de trabalho.

A agudização da contradição econômica só pode ser compreendida através da análise do caráter social das novas frações de trabalhadores e suas ideologias.

2.2 Respostas de alguns atores sociais à questão do desemprego

Imediatista: algumas organizações de trabalhadores defendem até com a vida as fontes e os postos de trabalho. São

organizações inviáveis a médio prazo, pois com o desenvolvimento tecnológico atual, as necessidades de acumulação do capital arrasam as necessidades vitais de muitos trabalhadores. Constituem, sobretudo, uma reação desesperada dos trabalhadores ocupados, mas já em processo de exclusão. Devem ser acompanhadas de respostas que permitam: a) manter o emprego dos trabalhadores ocupados a médio e longo prazo; b) criar o emprego necessário para todos os trabalhadores marginalizados do mercado de trabalho.

Negadora: na maior parte dos casos, ainda hoje, não se consegue observar a mutação essencial que ocorre no trabalho humano, em seu conceito mais amplo e, portanto, nas novas relações entre as novas classes sociais, em que o predomínio da relação explorado-explorador cede lugar ao da relação incluído-excluído do mercado de trabalho, em primeira instância, e da vida, conseqüentemente.

Reducionista: esta é a reação típica do militante dogmático, sectário, que há anos atrás (década de 60), misturava-se à multidão que sonhava e trabalhava por um mundo mais igualitário e solidário. A defesa da seita, que proclama autoritariamente o dogma contra a soberania popular, impede-o de “repensar” os erros (e os horrores) cometidos contra os níveis alcançados de democracia, liberdade e direitos humanos. Esse pensamento reducionista revela-se incapaz de criar a menor possibilidade de solução, mesmo parcial, contra o desemprego e dirige todas as suas energias para a repetição do dogma, abstraindo totalmente as transformações da realidade.

Passiva: diante da mera intuição da magnitude do problema, muitos trabalhadores ficam atônitos e dedicam a pouca energia que lhes restou das derrotas políticas, a qualquer tarefa que os afaste do problema do desemprego, mesmo que este traga conseqüências a eles e a seus dependentes. No âmbito da sociedade, o imaginário coletivo de que “tudo vai bem” ou de que “a crise passará” impede de abordar profundamente o tema

do trabalho e de “repensar” o passado, com seus acertos e erros, de modo a apoiar-se nos primeiros e a não repetir os últimos.

2.3 Atitudes recorrentes em âmbitos técnicos

Monolítica: o pensamento neoliberal aparece como o pensamento único, após ter derrotado o pensamento crítico em sua melhor expressão. Reconhece-se comumente que, nas últimas décadas, não existiu uma síntese que tenha analisado e enriquecido criticamente as correntes de pensamento anteriores. Outros monolitismos, hoje extintos, infringiram iguais derrotas ao pensamento livre e criativo.

Simplificadora: esta atitude identifica a fundamental contribuição científica do materialismo histórico, a economia política, às tentativas de aplicação de fortes vestígios mecanicistas, nas economias planificadas. Rompe-se, assim, qualquer possibilidade de superar o desemprego planejado. O método de análise dialética relaciona as condições econômicas objetivas ao caráter e às idéias dos atores sociais coletivos.

Tecnocrática: tenta-se aplicar, sem êxito, as técnicas por si sós – livres de qualquer referência conceitual, de certas hipóteses derivadas de uma teoria, do levantamento de estudos prévios e da imprescindível observação da realidade. Tal necessidade só pode servir a fins inconfessáveis, como é o caso da manipulação abusiva e despropositada de dados estatísticos, tão em uso e tão maltratados.

2.4 Enfoques obsoletos

Nesta última década do século, os foros de intercâmbio sobre políticas sócio-econômicas parecem apresentar dois posicionamentos predominantes:

O enfoque neoliberal insiste em repetir, contra todas as evidências da realidade, as receitas do livre mercado, o equilíbrio monetário e a desregulamentação do trabalho, visando aumentar a produção e, conseqüentemente, o emprego – o que não aconteceu, não está acontecendo e não acontecerá, devido ao mercado. A expulsão das pessoas do mercado de trabalho é moralmente inaceitável e economicamente um contra-senso. Frequentemente, alguns economistas esquecem que seu objeto de estudo são os processos sociais de produção, distribuição, intercâmbio e consumo, e não as coisas que deificam.

O outro posicionamento, muito mais recorrente do que seria desejável e razoável, não consegue superar o desconcerto provocado pela queda do socialismo, ocorrida durante as décadas passadas, nos países do Leste Europeu. Constitui inexplicável reação no marco teórico da economia social, que fornece os instrumentos para compreender o acentuado desequilíbrio dessas formações econômico-sociais, em que a economia saltou etapas históricas necessárias à adequação do caráter social.

Transcender o imediato é uma necessidade de todos e uma responsabilidade de quem pode pensar o amanhã.

As políticas contra o desemprego podem ser consideradas em dois níveis. A curto prazo, capacitação ou formação integral, repartição do trabalho e, a médio prazo, novas formas de organização do trabalho criativo, espaço em que se dão as soluções e as ilusões. Por sua vez, na situação de “emergência global” em que vivemos, o longo prazo existe para todos. Apressemos-nos!

2.5 Enfoques alternativos

A investigação científica e social de um fenômeno consiste em descobrir sua essência além do aparente, para poder transformá-lo. Investigar os desafios das políticas de combate ao desemprego implica em captar:

a) a relação atual entre capital e trabalho, enquanto essência do fenômeno do desemprego;

b) as condições objetivas e subjetivas, enquanto essência da conduta humana de confronto (no sentido de fazer frente, e não fugir);

c) quem? o que? como? quando? onde? – enquanto essência das políticas;

d) em suma, o que nos aguarda, quando adotamos políticas erradas no combate ao desemprego.

A determinação econômica nos processos políticos vem sendo demonstrada pela economia, desde a metade do século XIX. E essa foi a primeira determinação que investigamos para propor uma política de emprego e renda, no Uruguai. As etapas da pesquisa estão sintetizadas nos esquemas metodológico e de resultados. Demonstrou-se que a acumulação do capital, fundamentalmente financeiro, aumentou o desemprego real, o que pressionou a queda dos salários.

As duras situações políticas por que passaram e passam os povos em cada canto do mundo e também as que nós, aqui presentes, já vivenciamos, levaram-nos a refletir sobre aspectos que não esperávamos sequer mencionar, englobando inteligências tanto racionais como emocionais.

Depois de anos sofrendo a ação de diversas políticas e, após investigá-las, estamos conseguindo identificar, além de seus componentes – o ideológico, evidenciado nas propostas, e o econômico, sobre o qual se sustentam –, um terceiro componente: o caráter social, que é mais oculto e no qual se enraizam as ideologias. Segundo E. Fromm, todos nós compartilhamos a idéia errônea de que o pensamento é algo apenas racional. No entanto, pensar é uma atividade carregada de subjetividade. Por isso, em certas ocasiões, frequentemente podemos observar um fenômeno, sem captar sua essência. Vemos aquilo que estamos afetivamente preparados para ver.

Quando vemos uma pessoa mudar de idéias políticas sem causa aparente, o que ocorre em essência é que estas idéias não tinham raízes em seu caráter. Quando uma instituição, uma classe social ou um povo mudam sua ideologia de modo aparentemente rápido, tal mudança resulta de um processo durante o qual seu caráter social se opunha, por algum motivo, ao avanço tecnológico.

Dispomos de três formas para compreender a essência de um fenômeno perigoso, como o desemprego, e para executar as políticas corretas: a inteligência emocional, que nos permite captar algo sem muita informação prévia; a inteligência racional, que requer informação e formação; e o instinto de conservação. As políticas corretas requerem uma combinação de todas essas formas de compreensão. É por este motivo que o desafio principal consiste neste tipo de trabalho técnico-sindical, realizado pelo DIEESE, no Brasil, e pelos trabalhadores manuais e intelectuais, em todo o mundo.

A redução da jornada e o emprego

Sadi Dal Rosso*

RESUMO

A redução da jornada de trabalho possibilita a ampliação de oportunidades de emprego pela incorporação de outros trabalhadores que executem as tarefas que deixaram de ser realizadas por aqueles que agora trabalham em jornada reduzida, desde que a economia mantenha-se em crescimento e as empresas não lancem mão de outros meios (horas extras, flexibilização dos horários, intensificação, automação) para preencher suas necessidades de trabalho. Na história do trabalho, a redução da jornada teve sempre o sentido de diminuir a exploração a que o trabalhador estava sujeito e criar condições para que, como ator, assumisse maior controle sobre sua própria vida, conferisse a ela um sentido mais humano e elevasse a sua qualidade. A jornada foi reduzida mediante lutas sociais enfrentadas pelos trabalhadores. Nos últimos anos, entretanto, os termos da equação da jornada estão sendo alterados, passando as empresas a deter o controle das condições sob as quais se realiza a diminuição da duração do trabalho. Em tais circunstâncias, é oportuno alçar o argumento de que a redistribuição do trabalho é imprescindível para

* Brasileiro, Sociólogo, Doutor pela University of Texas at Austin, EUA. Professor adjunto do Departamento de Sociologia do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília (UnB) e pesquisador IC do CNPq. Membro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais (ABEP) e da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho (ABET). Autor de diversos artigos, individuais ou em co-autoria, sobre Sociologia do Trabalho.

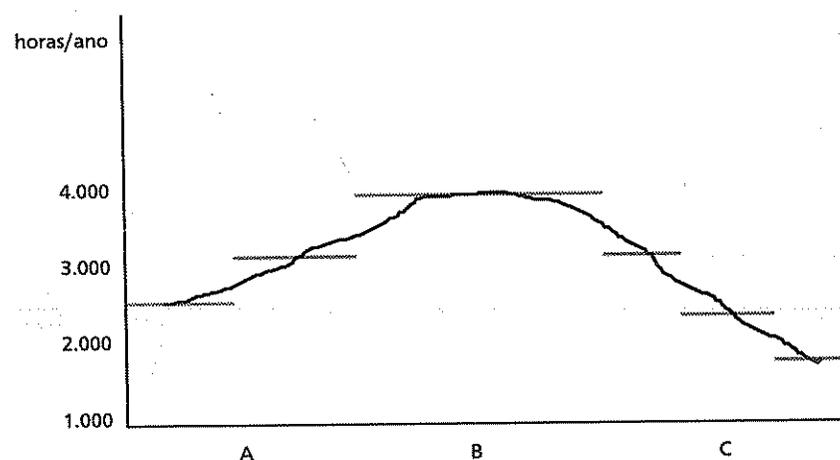
construir uma sociedade mais democrática e uma civilização com sentido mais humanitário.

A relação entre jornada e emprego é vista como miragem ou realidade, a depender da ótica de quem a encara. A apreciação varia de um extremo a outro, da utopia à objetividade, do frio ao calor, da noite para o dia. Em que pesem os abismos, as clivagens, as fissuras e as discordâncias, proponho-me a analisar, neste ensaio, a seguinte questão específica: a política de redução da jornada de trabalho possibilita a criação de mais empregos? Antes de mergulhar no coração desta pergunta, apresento uma síntese da evolução histórica da jornada de trabalho, o significado das ações políticas que resultaram na diminuição das horas, as características recentes da evolução da duração do tempo, a posição de intelectuais sobre a relação jornada e emprego e alguns casos das experiências internacional e brasileira a respeito do assunto.

1 A CURVA DA JORNADA DE TRABALHO

A jornada de trabalho, computada com base no número de horas anuais de atividade, apresenta uma forma de evolução muito característica, bastante similar nos distintos países e pode ser visualizada, abstratamente, no gráfico a seguir.

GRÁFICO A curva da jornada de trabalho



Este gráfico mostra que a trajetória da duração do trabalho sofreu uma inflexão, após atingir o limite extremo de horas de atividades ao ano, tendo um sentido geral declinante. Como tal inflexão foi possível? Que objetivos a presidiram? Podemos singularizar um efeito emprego, decorrente da política de redução das horas de trabalho?

A sociedade moderna chama-se “sociedade do trabalho”, porque a modernidade sujeitou toda a mão-de-obra à relação de assalariamento e alongou as horas de atividade até o limite máximo conhecido na história humana, 4.000 horas de trabalho por ano, limite físico além do qual não é possível ultrapassar sem o risco de matar as “galinhas dos ovos de ouro”, isto é, aqueles que trabalham.

O processo histórico de diminuição das horas de trabalho (ponto C no Gráfico) é resultado das lutas conduzidas pelo movimento dos trabalhadores, com o sentido de reduzir a exploração do trabalho, de controlar a própria reprodução, de obter um maior controle sobre sua própria vida, de dar-lhe um significado, além daquele propiciado pelo trabalho, de ter uma vida familiar com algum grau de dedicação à família e aos amigos, de ter tempo para realizar outras coisas.

Entre os objetivos dos movimentos grevistas e reivindicatórios históricos pelo controle da duração das atividades, a meta de aumentar o emprego nem sempre se configurou explicitamente. Tratava-se de diminuir a exploração sobre o trabalhador, de tornar o trabalho mais humano, de alterar o balanço entre trabalho e não-trabalho. Ainda assim, pode-se interrogar se a diminuição da jornada produz algum efeito significativo sobre o emprego. No presente, todavia, a redução das horas de trabalho como meio de combater o desemprego estrutural emerge como um item fundamental de reivindicação do movimento dos trabalhadores. A relação entre jornada e emprego é reflexamente formulada pelos sindicalistas e intelectuais.

2 A PALAVRA AOS TEÓRICOS: DO REALISMO, PELA UTOPIA, ATÉ O CETICISMO

De que maneira a relação entre redução da jornada e emprego foi formulada pelos teóricos clássicos? A teoria de Jevons (1833) relativa ao tempo de trabalho é centrada nos movimentos conjunturais, de curta duração. Perante situações concretas, o indivíduo decide, com base no critério da utilidade individual, se prefere trabalhar mais e obter mais renda (efeito renda) ou se prefere substituir trabalho por lazer (efeito substituição). O efeito renda e o efeito substituição, que regulam o maior ou menor número de horas trabalhadas, não abarcam o longo prazo, os patamares da jornada, as normalidades sucessivas do trabalho. São fatores que atuam na curta duração. O aumento do emprego pode ser concebido em Jevons, da seguinte forma: quando as pessoas preferem trabalhar menos (redução da jornada) e ter mais tempo disponível para si, sobra emprego para os outros.

Marx (1847) formula claramente a idéia da existência de um efeito emprego embutido na redução da jornada de trabalho. Quando o proletariado conquista, por meio de suas lutas, uma diminuição do tempo de trabalho, os capitalistas precisam contratar mais mão-de-obra para levar avante suas atividades rotineiras. A magnitude do efeito, todavia, está relacionada com a possibilidade ou não de os capitalistas efetuarem um adensamento posterior das atividades. Marx chama a densificação, a intensificação do trabalho, de "redução da porosidade". Se os capitalistas, os empregadores, têm a seu alcance meios para reduzir os intervalos de descanso, os tempos de não-trabalho durante o dia, claro está que, com isso, conseguem estabelecer um colchão para arrefecer o impacto da redução da jornada sobre a empresa e conseqüentemente minorar o efeito emprego.

Depois dos clássicos do século XIX, a preocupação com o efeito emprego na redução da jornada é retomada após 1970,

quando os níveis de desemprego começam a se tornar críticos na Europa Ocidental e nos Estados Unidos. Um dos primeiros livros a recolocar a questão foi escrito pelos italianos N. Cacace, L. Frey e R. Morese, sob o título significativo de *Lavorare meno per lavorare tutti*, e foi publicado em 1978. Ligados ao socialismo italiano, os autores analisam como a diminuição da jornada se relaciona com o problema do desemprego. Como se pode depreender do próprio título do livro, eles postulam uma resposta favorável, entendendo que a diminuição da jornada pode ser um instrumento eficaz de política para combater o desemprego.

Em 1965, Gary Becker, trilhando a mesma rota aberta por Jevons, atualiza a teoria neoclássica das preferências, introduzindo o modelo de análise do custo das oportunidades deferidas. Contudo, não derivam deste modelo inovadoras conclusões sobre o emprego.

A partir da década de 1970, várias outras propostas apareceram na Europa Ocidental com conteúdo semelhante ao lema "trabalhar menos para trabalharem todos". A questão do emprego ganha a ordem do dia nos países europeus e com ela a discussão sobre o impacto da redução da jornada. Os trabalhos de Guy Aznar (1981), e especialmente o livro de André Gorz (1985), dirigem-se à questão da codivisão de trabalho, diante do entendimento de que o trabalho está acabando. Além disso, como forma de cobrir o custo econômico da redução da jornada para as empresas, Gorz sugere a transformação do seguro-desemprego e de outras prestações sociais – que retardam o ingresso no mercado de trabalho – em um 'segundo cheque', que seria empregado pelo Estado para apoiar as empresas que, diminuindo as horas, abrissem mais postos de trabalho.

Contemporaneamente, a posição dos intelectuais a respeito da diminuição da jornada e seu correspondente efeito emprego não é unânime. Aznar e Gorz, por exemplo, consideram que a redução planejada e negociada da jornada é o

caminho – talvez o único – para evitar um caos de uma sociedade excludente formada de integrados e desintegrados. As expressões proféticas de Gorz (1988) soam com firmeza: “Tentei captar o sentido que a história pode ter, o partido que a humanidade e que o movimento sindical podem retirar da revolução técnica em curso. Mas os acontecimentos podem tomar outro rumo no qual nossas sociedades continuarão a decompor-se, a segmentar-se, a descer a rampa da violência, da injustiça e do medo”.

Claus Offe, intelectual alemão de prestígio, manifesta uma posição muito cética sobre as potencialidades do efeito emprego decorrentes da redução da jornada. No último número da revista *Ensaio FEE*, escreve: “Tenho a impressão de que as estratégias da política de jornada de trabalho já estão, em grande parte, esgotadas quanto aos seus efeitos na política de geração de empregos” (Offe, 1997, p. 184). Não pensam assim nem os italianos, nem os franceses, que assumiram a ponta da política de duração do trabalho como medida para minorar o desemprego.

Para Claus Offe, a política sindical de ampliação de emprego deveria voltar-se para a construção de um “setor de atividades pós-industrial”, como elemento legitimado socialmente e capaz de realizar subjetivamente os indivíduos. Seus argumentos coincidem com os desenvolvidos por um outro intelectual alemão, Ulrich Beck (1997), que se refere à constituição de um “setor de trabalho público ou auto-organização da sociedade civil”. Ambos trilham pelo caminho – já aberto por Jeremy Rifkin (1995) – do chamado “terceiro setor”. No Brasil, efeito semelhante seria obtido com a generalização da bolsa-escola para famílias pobres, que encontrariam um sustento para sua miséria, além de terem seus filhos incluídos numa atividade essencial para futuros empregos e trabalhos de mais alto rendimento.

3 A SITUAÇÃO CONTEMPORÂNEA DA DURAÇÃO DO TRABALHO

Antes de examinar com mais detalhe o intrincado problema da redução da jornada e seu efeito emprego, gostaria de esclarecer a situação contemporânea da duração da jornada.

Apresentei anteriormente um gráfico da curva da jornada de trabalho que pode conduzir a erros de leitura. Esse gráfico não é uma mera representação quantitativa de tendências. Traz embutido o sentido de práxis sociais, isto é, os movimentos da curva são o resultado das lutas sociais entre capital e trabalho pelo controle do tempo. Por isso, não contém nenhum determinismo ou noção de efeito automático.

Sob essa ótica de raciocínio, duas tendências podem ser abstraídas do exame da situação contemporânea da duração do trabalho:

A primeira segue a tendência histórica do gráfico e projeta-se no sentido de menos horas de atividade. Esta tendência confirma a tese da diminuição da jornada. Exemplos podem ser retirados de vários contextos internacionais: no caso da Europa, a Alemanha, a França e, mais recentemente, a Itália; quanto à Ásia, na última década, os casos do Japão e da Coreia.

A segunda representa o oposto da anterior. A jornada de trabalho não só não está diminuindo ou está estagnada, como de fato vem aumentando. Este é o caso dos Estados Unidos da América do Norte (Rosenberg, 1993) e também parece ser o caso de países que enfrentaram profundas reformas liberalizantes (na América, Chile, México, Argentina e Brasil; na Europa, Inglaterra).

Essa tendência de alongamento da jornada é um fato novo, imprevisto e inquietante, ao final do século 20. Contraria as previsões e as expectativas. Na era do “fim do trabalho”, as pessoas estão trabalhando mais? Um nonsense! Enquanto alguns labutam durante infimas horas, outros estão simplesmente

privados de trabalho, à margem das ocupações remuneradas, são força de trabalho desnecessária, redundante, desempregados permanentes e continuados.

O quadro internacional torna-se ainda mais complexo se, além das tendências opostas relativas à duração do trabalho, ampliarmos o horizonte para incluir em nossa análise a flexibilização dos horários, a desregulamentação, a terceirização, a precarização, o trabalho em tempo parcial, o trabalho extraordinário e outras variáveis. O movimento dos trabalhadores emerge vitorioso, em alguns casos, mas também acuado e posto na defensiva, em muitos outros.

Gostaria, ainda, de indicar como se distribui a carga de trabalho das pessoas, quando comparadas as distintas realidades nacionais. É comum, por exemplo, ouvir-se falar da preguiça e malandragem do brasileiro, que o brasileiro trabalha pouco. Ora, não é este o panorama que resulta da análise das estatísticas comparativas. O brasileiro tem, por dispositivo legal, uma das jornadas mais longas do mundo. E, quando comparada a prática real de trabalho com o preceito constitucional, a prática de trabalho vai bem além da previsão legal, porque ao labor cotidiano do brasileiro e da brasileira acrescentam inumeráveis horas extras. Entre o ano de 1996 e 1997, o emprego do trabalho extraordinário aumentou consideravelmente, o que não apenas coloca o Brasil entre as nações em que a duração das ocupações está-se alongando, como também o insere no restrito grupo das nações que têm as jornadas mais longas conhecidas. Este argumento é por si só suficiente como base para a reivindicação de redução da jornada, no Brasil.

4 A REDUÇÃO DA JORNADA E O EMPREGO

Uma política de redução da jornada de trabalho pode aumentar o emprego? Quando a jornada é reduzida para aqueles

que estão ocupados, uma parte do trabalho executado por eles deixa de ser feita, pelo simples fato de que passam a trabalhar menos horas por semana, por mês ou por ano. Isto possibilita a criação de mais vagas à medida que outros assalariados são contratados para desenvolver as atividades não executadas e que eram anteriormente realizadas pelos empregados laborando, anteriormente, em maior número de horas.

Complementarmente a esta resposta positiva, devo afirmar que o impacto sobre o emprego é proporcionalmente menor do que a percentagem da redução da jornada. Não se pode esperar um efeito emprego nas mesmas proporções que a magnitude da diminuição das horas. Por exemplo, se a redução da jornada ocorrer na proporção de 10%, o aumento do emprego será sempre menor que isso. Esta constatação já está presente na análise teórica desde a época de Marx, que afirmava a capacidade de recomposição do volume de trabalho, pela burguesia, simplesmente mediante a retirada de "porosidades" que existem no processo de trabalho. O taylorismo é a escola que mais notoriedade ganhou no empenho de racionalizar os tempos e os movimentos, eliminando qualquer ociosidade do tempo de trabalho.

As razões principais que fundamentam este efeito emprego proporcionalmente menor são as seguintes:

a) quando impõem-se mudanças importantes de redução dos tempos, as empresas reorganizam-se internamente, racionalizam as atividades; quando conseguem, intensificam o trabalho e, aquelas que detêm condições econômicas para tanto, podem tomar a decisão de aumentar o nível de informatização, de automação ou de mecanização, evitando com isso novas contratações;

b) nem todas as empresas têm um dimensionamento perfeito, exato, da força de trabalho às suas necessidades. A existência de eventuais excedentes de mão-de-obra elimina a necessidade de abrir mais vagas;

c) as micro e pequenas empresas que operam com uma margem de ganho muito estreita podem tomar a decisão de diminuir o volume de suas atividades a acrescentar mais contratações;

d) nem toda a força de trabalho de um país opera no mesmo regime de jornada. Por exemplo, no Brasil, os servidores públicos trabalham no regime de 40 horas desde a década de 1970. Ademais, uma parte da mão-de-obra trabalha em tempo parcial. Por último, as unidades econômicas organizadas em trabalho autônomo e familiar não operam segundo uma jornada legal ou contratada. O impacto, portanto, restringe-se aos setores privado e estatal, que atuam segundo as regras da relação de trabalho assalariado e dentro das horas atingidas pela mudança.

Alguns desses fatores que reduzem, senão anulam inteiramente, o efeito emprego, são há muito conhecidos na literatura, a exemplo da intensificação do trabalho. Outros, tais como a racionalização e a reorganização interna, foram sendo esclarecidos mediante a análise de situações concretas. Passo a descrever alguns exemplos que possam nos oferecer elementos para a análise:

A – No primeiro governo Mitterrand, na França, houve um empenho governamental em diminuir a jornada com o objetivo de aumentar o emprego. O propósito inicial era mudar o patamar das 40 para as 35 horas semanais. No curso da implementação do projeto, a forte oposição do patronato reteve o patamar em 39 horas semanais, apenas uma hora a menos do que o usual. O impacto sobre o emprego foi estimado em cerca de 100 mil novas vagas.

O patronato francês reclamava do aumento de custos, da perda da competitividade internacional e da resolução da diminuição das horas em esfera centralizada. Para diminuir o impacto, as empresas procuraram reorganizar-se internamente, reestrutu-

rando suas atividades. Com isso, o efeito emprego, que poderia ser bem maior, foi contido na marca de cerca de 100 mil vagas.

B – O governo do primeiro ministro socialista, Lionel Jospin, na França, colocou como plataforma de campanha eleitoral o combate ao desemprego, utilizando a redução da jornada como instrumento. Vitorioso nas eleições de **1996**, pretende atingir o patamar das 35 horas semanais, após o ano 2000.

Há dois componentes que merecem destaque para a análise, excluindo-se de antemão a oposição renhida da confederação patronal francesa, cujo presidente renunciou como forma de acentuar o protesto público, após a reunião entre governo, sindicato e empresariado, que decidiu pela política de redução. Em primeiro lugar, o primeiro ministro está implementando uma proposta de campanha, legitimada pela vitória nas urnas. Em segundo lugar, o governo está subsidiando as empresas que abrirem novos postos de trabalho com uma determinada quantia (em torno de 1.800 dólares ao ano) por posto gerado. Na literatura, este apoio é registrado sob o nome de “segundo cheque”. Com isto, o governo atende as empresas que estão no mercado internacional, para não perderem competitividade frente a concorrentes de outros países que não tiveram alteração de tempo de trabalho. Para as empresas que operam no mercado interno, o subsídio representa um esforço para conter custos e eventuais aumentos de preços.

A forma de resolução do problema, tomada pelo governo francês, de fato aponta para um limite de 35 horas como patamar efetivo da jornada. Mas, ao mesmo tempo, indica que os acordos patrocinados pelos governos implicam em subsídios para as empresas. Ao que parece, este é o caminho que o governo italiano pensa em trilhar.

C – Em 1994, foi realizado um acordo entre os metalúrgicos alemães e a Volkswagen multinacional. A empresa passava por dificuldades e pretendia demitir pessoal. O

acordo teve os seguintes ingredientes: os metalúrgicos obtiveram uma jornada reduzida para 28 horas semanais e seus empregos garantidos; em contrapartida, cederam à flexibilização da jornada e aceitaram uma redução salarial de 10%.

Este acordo apresenta três componentes dignos de nota. A flexibilização das horas, pela via da bolsa anual de horas ou mecanismo semelhante, permite à empresa dar uma volta ao largo do efeito emprego. Com a flexibilização da jornada, o efeito emprego desaparece. Efetivamente, a Volkswagen não realizou novas contratações. Mas, garantiu os empregos das pessoas já ocupadas. Em segundo lugar, o custo da preservação dos empregos é rateado entre os trabalhadores, com diminuição salarial e de benefícios de aposentadoria. Isto representa uma queda no padrão de vida, o que pode levar a discordâncias futuras da parte de quem trabalha. Por último, o acordo teve caráter descentralizado, sem interferência governamental.

D – Em 1985, os metalúrgicos do ABC realizaram uma grande greve para conquistar, além de ganhos salariais, a redução da jornada. A greve foi vitoriosa. Grande parte dos acordos foram obtidos descentralizadamente, em negociação por empresas ou por grupos de empresas. Os acordos envolviam reajustes salariais e também redução da jornada em níveis variáveis. A maior parte ficou em torno das 44 horas semanais. O Congresso Constituinte de 1986-88 generalizou esta conquista para toda a sociedade brasileira.

Nesta diminuição da jornada, nem o governo subsidiou as empresas, nem os trabalhadores tiveram seus salários diminuídos. Aconteceu um efeito emprego, ainda que diminuído pela utilização do mecanismo das horas extras e pela reorganização interna das empresas. Em vários estabelecimentos, também houve redistribuição de tarefas, o que significa um trabalho mais denso.

E – Gostaria de relatar minha experiência pessoal de pesquisa. Tive a oportunidade de realizar, há alguns anos atrás,

pesquisa de campo junto a **pequenas e médias empresas do setor metalúrgico** que, já em **1985, haviam reduzido a jornada de trabalho para 40 horas** semanais, quando apenas na Constituição de 88 a jornada atingiu o patamar de 44 horas semanais. As empresas foram forçadas a tal decisão pela eficiente greve ocorrida naquele ano e conhecida pela alcunha de “vaca brava”. Dez anos mais tarde, em 1994, procurei saber o que acontecera com elas e como haviam reagido à redução da jornada.

Dentre outras, três constatações ficaram evidentes: primeiro, a maioria das empresas realizou contratações para atender a demanda de trabalho, depois de efetuado o acordo de redução da jornada para 40 horas; segundo, todas elas promoveram formas de racionalização que minoraram o impacto da redução da jornada sobre o emprego; terceiro, o maior problema que estas empresas enfrentaram derivou mais das políticas macro-econômicas do Governo do ex-presidente Fernando Collor de Mello, que levaram o país à recessão (Dal Rosso, 1996), do que da decisão de reduzir a jornada.

Para que possa acontecer o efeito emprego de uma política de redução da jornada de trabalho, as seguintes condições são indispensáveis:

- é necessário haver um ambiente de saudável crescimento da economia. Do contrário, as vagas abertas pela política de tempo são engulidas pela recessão, cuja origem não está na redução da jornada;
- é necessário estabelecer um limite prévio para a quantidade de trabalho extraordinário permitido. E este pode ser um elemento complicador sério, por duas razões: primeiro, pela oposição do empresariado; segundo, porque os próprios trabalhadores costumam ter um ganho adicional com as horas extras. Ainda assim, o controle das horas extras é imprescindível para aumentar

o efeito emprego previsto com a redução da jornada. No ano subsequente a 1988, quando foi definida a diminuição da carga semanal de trabalho para 44 horas pela Constituição, a utilização das horas extras recebeu forte impulso, o que teve como consequência a diminuição do efeito emprego. Hoje em dia, quando o nível do desemprego está elevado em todo o país, é muito amplo o recurso rotineiro ao mecanismo do trabalho extraordinário, indicando que há uma relação entre eles;

- as entidades sindicais deveriam prestar muita atenção às outras ações tomadas pelas empresas ou estabelecidas por lei e que são inibidoras do efeito emprego, entre as quais a flexibilização das horas, o banco de horas, a intensificação do trabalho e semelhantes.

Gostaria ainda de mencionar **os argumentos dos empregadores**, a respeito desta questão de emprego e jornada. Os empregadores apresentam os seguintes argumentos contra a medida de redução de jornada para criação de empregos: a redução da jornada provoca aumento de custos para a empresa, o que leva ao aumento de preços, às perdas da competitividade, da produção, do emprego, etc. O documento *Emprego na Indústria*, da Confederação Nacional da Indústria – CNI, de 1997, não aceita sequer a redução da jornada com diminuição proporcional de salários, pois desestimularia a longo prazo, segundo dizem, o emprego da mão-de-obra em relação ao capital. Para o documento, a única medida adequada é a flexibilização da jornada de trabalho, que pode propiciar futuramente a criação de empregos (CNI, 1997, p. 26-27).

A questão dos custos provenientes do aumento do emprego, mediante a redução da jornada, é o cerne da preocupação dos empregadores. Aumento dos custos leva à perda de competitividade e, conseqüentemente, à exclusão da empresa do cenário mundial.

Da maneira formulada, o cenário inviabiliza qualquer política de redução da jornada, que não seja respaldada por um movimento unificado internacionalmente, uma vez que qualquer mudança na duração anual das atividades, em uma parte componente do mercado, suscitaria o efeito da concorrência das unidades opostas. As únicas empresas que estariam a salvo destes efeitos são efetivamente os monopólios internacionais. Como estes se sobrepõem ao sistema concorrencial, não são afetados por ele.

Em relação ao tema dos custos acrescidos à empresa com a redução da jornada, é preciso ter claro que eles só acontecem quando são efetivadas novas contratações, quando as empresas fazem uso de horas extras e quando investem em modernização. Além disso, os custos não são proporcionais à magnitude da mudança da jornada. Não se deve esquecer que as empresas lançam mão de processos de reorganização e racionalização internas, que aumentam a produtividade. É igualmente bem conhecido pela literatura o fato de que trabalhadores mais descansados têm desempenho melhor. Isto é, a diminuição das horas de atividade tem efeitos positivos quanto à produtividade do trabalhador. Conseqüentemente, redução de jornada não gera apenas custos.

Por último, a via aberta pelo governo francês – de subsidiar as empresas que aumentam o emprego e reduzem a jornada – deverá aparecer como importante ingrediente das negociações, de agora em diante. Ou seja, as empresas não mais querem suportar sozinhas o custo da redução da jornada e do aumento do emprego. Repassam para a sociedade este custo. Esse desfecho ocorre, hoje em dia, quando as empresas estão com toda a força política imaginável dentro das sociedades. Mas, em todos os processos anteriores de redução da jornada, jamais as empresas foram subsidiadas. E, ao que se sabe, nenhuma delas faliu por este motivo.

Gostaria de apresentar ainda um argumento, retirado de **pesquisa de opinião junto a empresários**. Em setembro de 1997, os jornais reproduziram uma notícia dando conta de uma postura negativa dos empresários ligados à CNI, em relação à possibilidade de aumento de empregos face a uma provável redução da jornada de trabalho das atuais 44 para 40 horas semanais. Quatrocentos e cinco informantes responderam o levantamento. Não sabemos exatamente quem são os “informantes”, mas podemos imaginar que são ligados à alta administração das empresas ou grupos econômicos industriais. Não temos também as características desses grupos industriais, e em que proporção são pequenas, médias ou grandes empresas. Na falta destes elementos, não temos como indicar o significado da pesquisa perante a realidade industrial do país.

Dentre as 14 questões formuladas, muitas são interessantes. Quero destacar, apenas, a resposta dada à seguinte questão: **“Ao reduzir a jornada, o Sr(a) acredita que as empresas efetuariam contratações?”**. Eis as respostas obtidas: **sim: 24%**; não: 61%; não sei: 15%.

Através da imprensa, a CNI enfatizou o resultado negativo. Não faço a mesma interpretação. Considerando que a pesquisa tem um intuito preventivo – foi feita não perante um fato, mas diante de uma suposição do que poderia acontecer – e busca fornecer argumento para uma disputa política que está apenas se iniciando, os resultados em relação às duas outras categorias são muito importantes. Primeiro, porque, contrariamente ao documento *Emprego na Indústria* (CNI, 1997), acima citado, 24% dos informantes afirmam que as empresas deverão efetuar contratações. Um quarto dos entrevistados antecipa contratações. Não é um dado que deva ser ignorado, face às condições concretas da pesquisa. Além disso, outros 15% responderam escolhendo a categoria “não sei”. Ora, o que significa esta categoria? Uma ignorância efetiva do impacto que a mudança terá, ou apenas uma categoria de resposta cômoda? Em ambos os casos, permite

supor que em mais 15% dos casos, o efeito emprego poderia estar presente. No limite, poderíamos supor, com algum grau de risco decorrente da inexatidão da pesquisa, que, em pelo menos 1/4 das empresas afetadas por uma provável mudança na jornada de trabalho, haveria contratações. Este seria o parâmetro mínimo.

O efeito emprego de uma possível mudança na duração do trabalho está presente na consciência dos empresários e dirigentes de empresas. Tal efeito é bem superior aos níveis confirmados pela pesquisa de opinião, pelo simples argumento de que o levantamento tinha uma intenção preventiva e, conseqüentemente, não conseguiu retratar as decisões que serão tomadas pelas empresas perante o fato, e não sua suposição.

Efetuada a mudança de jornada com o intuito de aumentar o emprego, isto não implica que estará sanado definitivamente o problema. As empresas continuarão a desenvolver suas estratégias econômicas de racionalização e de elevação dos padrões tecnológicos, que, por seu turno, levarão à substituição de trabalho humano por equipamentos. Surgirá novamente, em algum momento, o problema do desemprego. Portanto, apenas um planejamento estratégico, continuado e negociado entre as partes, poderia significar um efeito duradouro sobre o desemprego, a redundância e o empobrecimento de uma parcela significativa da população.

5 O FULCRO DO IMPASSE CONTEMPORÂNEO

A política de redução da jornada não parece ter a força de um movimento continuado, exceto nos moldes de um planejamento estratégico como acima mencionado. Para isso, é preciso repensar o modelo de desenvolvimento e o pacto social que o suporta. Se, por um lado, o pacto social vigente possibilita a alguns a posição de vencedores, insere a maioria na condição de empobrecidos. Um passo importante, além de reduzir a jornada,

é lutar por um investimento na melhoria das condições sociais em que vive a população, e na infra-estrutura de que esta necessita para o seu dia-a-dia. O investimento em bolsa-escola traria um alívio para uma grande parcela da população, que é pobre e marginalizada, e teria um efeito análogo ao emprego para alguns milhões de brasileiros, além de possibilitar às pessoas investirem em sua própria formação de qualidade. Esta estratégia não impede o continuado esforço pela criação de empregos e pela descoberta de soluções para aumentar o trabalho para mais pessoas. Investimentos em educação e em infra-estrutura são absolutamente imprescindíveis para o desenvolvimento da nação. Um novo pacto de forças sociais que suportem tais idéias é fundamental para os dias de hoje.

A política de redução da jornada permanece na agenda social pelas duas razões históricas que sempre a sustentaram, a saber: trabalhar menos é importante por criar espaços de não-trabalho, nos quais os atores sociais podem definir seus interesses e lutar por projetos sociais com significado; e lutar pela diminuição do tempo de trabalho é também procurar construir uma sociedade compartilhada com mais justiça e igualdade, em que o trabalho, que é a fonte do rendimento e dos direitos, seja acessível a todos, não como elemento de exploração sobre o homem, mas como elemento de auto-realização.

O processo de determinação da jornada de trabalho sofreu uma profunda mudança em sua natureza, nos últimos anos. Os casos históricos conhecidos até a década de 1980 ocorreram por pressão da massa dos trabalhadores assalariados, que invariavelmente receberam solidariedade de segmentos sociais formadores de opinião pública, ligados às mais diversas esferas de atividade na sociedade, e não apenas ao trabalho assalariado, e que, às vezes, encontraram eco junto a escalões do governo. Portadores de uma causa reconhecidamente justa, esses movimentos jamais questionaram sobre que ombros deveriam recair os custos prováveis da diminuição do trabalho. Sobre a parte mais forte,

isto é, sobre os capitalistas e suas empresas. Os empresários, é bem verdade, sempre fizeram de tudo para se ver livres de eventuais aumentos de custos – como depreendemos da utilização do mecanismo da redistribuição das tarefas sobrantes, em decorrência do tempo de trabalho minorado, para os mesmos trabalhadores já ocupados.

Após 1990, outra lógica começa a dar entrada na história da jornada. Isto é o que ensinam as experiências do acordo dos metalúrgicos com a Volkswagen alemã e as políticas de redução da jornada implementadas pelos governos francês e italiano. Os empresários reclamam compensações por abdicar da superexploração do trabalho, por diminuir a jornada. Por vezes, tal compensação recai sobre os ombros dos próprios trabalhadores, sob a forma de diminuição dos salários ou das vantagens de seguridade social. Por outras, o custo é rateado entre o conjunto da sociedade, sob a forma de incentivos governamentais que as empresas recebem ao fazer contratações adicionais. Frequentemente, está incluído um trade-off, como sucedeu com o acordo entre os metalúrgicos paulistas e a Volkswagen brasileira: as empresas cedem em termos de redução da jornada, mas cobram a flexibilização dos horários e a adequação do trabalho às suas necessidades operacionais. Qualquer que seja a forma, está claro que a relação entre empresários e trabalhadores, no tocante à duração do trabalho, mudou radicalmente, no último decênio. No momento presente, o empresariado detém sob seu controle os termos para alterações na extensão da jornada e dita as regras das operações. Por isso, não é mais possível reduzir a jornada, sem explicitar quem vai pagar a conta: se as empresas, os trabalhadores, ou o governo em nome da coletividade. As empresas estão em momento consideravelmente favorável para repassar à frente os custos de uma eventual redução do tempo de trabalho.

Eis o impasse com que se defrontam os trabalhadores, hoje. Se a iniciativa está ainda em suas mãos, os termos da negociação não ficam sob o controle dos sindicatos e do movimento dos

trabalhadores. Isto porque a redução da jornada é vista só como uma variável econômica e de geração de emprego. Mas, é preciso declarar bem alto o argumento de que viver não é só trabalhar. Uma civilização mais humana e uma sociedade mais democrática não serão construídas sobre bases que opõem o bem-estar de uma minoria, que tem emprego fixo e recebe salários compensadores – sem sequer mencionar os ricos que detêm em suas mãos a super-acumulação em escala planetária – ao sofrimento, à pobreza, ao opróbrio e às injustiças da grande maioria, que não tem como produzir uma renda digna para si, nem consegue encontrar trabalho para seus filhos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AZNAR, Guy. *Tous a mi-temps*. Paris: Seuil, 1981.
- _____. *Trabalhar menos para trabalharem todos*. São Paulo: Página Aberta, 1995.
- BECK, Ulrich. Capitalismo sem trabalho. *Ensaio FEE*, v. 18, n. 1, p. 41-55, 1997.
- BECKER, Gary S. A theory of the allocation of time. *Economic Journal*, n. 75, p. 493-517, 1965.
- BOLETIM DIEESE. O movimento sindical luta pela redução da jornada. São Paulo: DIEESE, v. 16, n. 197, ago. 1997. 112 p. Edição especial.
- CETTE, Gilbert, TADDÉI, Dominique. The economic effects of reducing and reorganizing working time. *Futures*, v. 25, n. 5, p. 561-577, June 1993.
- CNI. *Emprego na indústria: evolução recente e uma agenda de mudanças*. Brasília, 1997.
- _____. *Levantamento de opinião sobre redução da jornada*. [S.l.], 1997.
- DAL ROSSO, Sadi. *A jornada de trabalho na sociedade: o castigo de Prometeu*. São Paulo: Ltr, 1996. 477 p.
- _____. A teoria do tempo de trabalho. *Sociedade e Estado*, v. 11, n. 2, p. 295-320, jul./dez. 1996.
- FREYSSINET, Jacques. *Le temps de travail en miettes: vingt ans de politique de l'emploi et de négociation collective*. Paris: Atelier, 1997. 272 p.
- GORZ, André. *Métamorphoses du travail: quête de sens, critique de la raison économique*. Paris: Galilée, 1988.
- JEVONS, William Stanley. *A teoria da economia política*. Tradução de Claudia Laversveiller de Moraes. São Paulo: Abril Cultural, 1983 (Os Economistas).

- LALLEMENT, Michel. L'organisation du temps de travail dans l'entreprise. *Futuribles*, n. 165-166, p. 193-204, mai./juin 1992.
- MARX, Karl. *The Capital*. New York: International Publishers, 1976.
- OFFE, Claus. Desemprego, sindicato e inovação na política social. *Ensaio FEE*, v. 18, n. 1, p. 181-191, 1997.
- RIFKIN, Jeremy. *O fim dos empregos: o declínio inevitável dos níveis dos empregos e a redução da força global de trabalho*. São Paulo: Makron Books, 1995. 348 p.
- ROSENBERG, Sam. More work for some, less work for others: working hours in the USA. *Futures*, v. 25, n. 5, p. 551-560, June 1993.

Em busca da igualdade de segurança na era da globalização*

Guy Standing**

Estamos chegando ao final do século do trabalhador. Um século que se iniciou com clamores, em todo o mundo, reivindicando os **direitos do trabalho** – o direito a um *status* social melhor, à dignidade, à segurança e a um senso de autonomia. Um clamor para libertar-se **do** trabalho. No entanto, em meados do século, na esteira da Grande Depressão e de uma Guerra Mundial, os reformistas contentavam-se em exigir o **direito de trabalhar**, procurando enobrecer o enfado de ter um emprego, atrelando tudo ao “pleno emprego”, que, na realidade, era um emprego de homens, em tempo integral, graças às mulheres marginalizadas, que participavam de forma intermitente da força

* Tradução por Stella Tagny, do texto *Seeking equality of security in the era of globalisation*. Nota: as opiniões expressas no texto são de exclusiva responsabilidade do autor, não devendo ser atribuídas à OIT.

** Inglês, Doutor em Economia pela Universidade de Cambridge, U.K., e Mestre em Relações Industriais. Foi assessor do Diretor Geral da OIT e também diretor da “ILO’s Labour Market Policies Branch” e da “ILO’s Central and Eastern European Team”. Atualmente, preside a Rede Européia de Renda Mínima.

de trabalho, quando requisitadas, ou quando havia oportunidade. Agora, o século do trabalhador está chegando ao fim, sob o caráter libertário, em que muitos liberais e social-democratas advogam e introduzem políticas para reforçar o **dever de trabalhar**, a obrigação de trabalhar para ter o direito de ser tratado como cidadão e receber benefícios públicos. Neste processo, os governos estão dificultando cada vez mais a sobrevivência sem trabalho, sem emprego.

O século XXI se afastará do modelo do trabalhador masculino, bem como da visão do trabalho como centro e objetivo da existência humana. Reforçará a distinção entre labor e trabalho, e centrar-se-á na criatividade, na comunidade, na individualidade e no autocontrole que o trabalho pode oferecer, mas que o labor não oferece.¹ Para afastar-se com sucesso do **erro trabalhista** do século XX, os reformistas terão que beneficiar-se das mudanças tecnológicas e econômicas que estão ocorrendo no mundo para forjar uma nova estratégia de justiça redistributiva.

As mudanças tecnológicas sempre foram consideradas como ameaça e causa de desemprego. Assim, cabe lembrar as lições dos tumultos Ludistas na Inglaterra, no início do século XIX – uma época, como a atual, de rápidas mudanças tecnológicas, em que os operários têxteis masculinos quebraram máquinas novas e conseguiram assustar os fabricantes capitalistas e a elite dominante. Os protestos dos operários sempre foram interpretados como uma tentativa irracional de bloquear o progresso tecnológico, tanto assim que ‘Ludista’ ainda é usado como termo depreciativo, aplicado a todos aqueles que resistam a mudanças. Na realidade, os tumultos Ludistas podem ser encarados como um protesto social contra a imposição de novas formas de controle do trabalho e novas formas de divisão técnica do

1. Segundo a distinção de Marx e Engels, apontada principalmente por ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1981, p. 98 e 99. Nota do editor.

trabalho, pelas quais os trabalhadores estavam sendo desqualificados e vendo rompido seu modo tradicional de vida e de ocupação. Protestavam também contra a substituição dos homens por mulheres e crianças, nas fábricas novas. Por trás dos protestos, tinha havido um aumento nos lucros e uma redução nos salários, que haviam rompido os antigos acordos distributivos do século XVIII. As reciprocidades sociais subjacentes haviam sido abolidas.

Os Ludistas foram derrotados, da mesma forma que outros grupos que protestaram contra rupturas semelhantes já haviam sido derrotados e o foram desde então. Entretanto, como diria Karl Polanyi, isto levou a aprofundar a dicotomia entre economia e sociedade. Porém, as resultantes desigualdades e inseguranças deram início a um período de novas formas de luta social e política por uma distribuição de renda, riqueza, *status* e controle. Isso acabou levando o Estado a limitar os excessos dos grupos dominantes, também em seus próprios interesses, para prevenir a “miserização” e a ameaça ao capitalismo industrial².

Uma lição que se pode aprender da experiência Ludista é que a economia e a sociedade evoluem através de épocas de estabilidade e relativa segurança, e através de épocas de flexibilidade e insegurança, em direção a novas épocas de relativa estabilidade. Isso tem ocorrido devido ao colapso de velhas formas de acordos distributivos – ligeiro consenso ou reciprocidades legitimadas – e um período de luta para estabelecer novas formas que fossem tanto sustentáveis, quanto suficientemente justas para serem aceitas pelos necessitados³.

O capitalismo evoluiu através de épocas de regeneração envolvendo uma revolução tecnológica, acompanhada de uma

2. Nesse aspecto, os marxistas imaturos estavam errados, na medida em que o Estado, agindo a favor do capital, fazia-o em seu próprio interesse a **longo prazo**, prevenindo que as desigualdades se tornassem insustentáveis.

3. Reconhecer que é o **necessitado** que precisa ser apaziguado e assistido simplesmente significa admitir que os mais pobres, os *lumpen*, nunca foram considerados como um grupo-alvo que devesse ser ajudado ou receber maior segurança, de modo a assegurar uma legítima justiça distributiva.

revolução no processo de trabalho, em que, de diferentes maneiras, a flexibilização do trabalho e a insegurança dos operários se intensificaram. A desigualdade cresceu, devido a novas formas de exploração e distribuição de renda, levando a uma luta por parte dos perdedores, os desfavorecidos e os trabalhadores em geral. O Estado respondeu a isso, criando ou reforçando mecanismos distributivos considerados **apropriados** para as formas tecnológicas e organizacionais de produção e distribuição.

Dentro desse raciocínio, contrastemos o período atual, que deveria ser chamado de **era de regulamentação do mercado**, com o período anterior, que cobre os meados do século XX, e que poderia ser chamado de **era de regulamentação estatutária** ou **era do capitalismo previdenciário**⁴. Para fins da presente exposição, poderemos omitir diversas nuances e variáveis, uma vez que o objetivo é contrastar as respectivas orientações e tendências.

A era do capitalismo previdenciário apresentou um modelo de desenvolvimento a ser emulado em todo o mundo, no qual as formas predominantes de regulamentação eram estatutárias, pró-coletivas e protetoras. Em outras palavras, leis, decretos e instituições formais, como os sindicatos e as organizações patronais, eram legitimados e considerados partes integrantes da política social, econômica e do mercado de trabalho. Os objetivos principais poderiam ser resumidos como a promoção de sete formas de **segurança** no trabalho relativas aos direitos sociais. Essas formas estão resumidas no **Quadro 1**.

4. Os temas aqui abordados sucintamente são tratados com maior profundidade em um livro que o autor estava finalizando, quando da preparação do presente paper. Ver também Standing, 1997.

QUADRO 1

Segurança do mercado de trabalho – oportunidades de emprego adequadas, através de pleno emprego garantido pelo Estado;
Segurança no emprego – proteção contra demissão arbitrária, regulamentação sobre admissão e demissão, imposição de custos aos empregadores, etc.;
Segurança de carreira – um nicho designado como ocupação ou “carreira”, mais tolerância de práticas de demarcação, barreiras à diluição da especialização, limites do ofício, qualificações de cargo, práticas restritivas, sindicatos de ofício, etc.;
Segurança no trabalho – proteção contra acidentes e doenças no trabalho, através de normas de segurança e de saúde, limites para horas trabalhadas, horas de repouso, trabalho noturno para mulheres, etc.;
Segurança de reprodução de habilidades – amplas oportunidades para adquirir e manter habilidades, através de estágios, treinamentos, etc.;
Segurança de renda – proteção de renda através do mecanismo de salário mínimo, indexação salarial, previdência social abrangente, taxação progressiva, etc.;
Segurança de representação – proteção de voz coletiva no mercado de trabalho, através de sindicatos independentes e associações empresariais econômica e politicamente incorporadas ao Estado, com direito à greve, etc.

O modelo, calcado na economia keynesiana, baseou-se em um conjunto de premissas. Esperava-se que as mudanças técnicas fossem constantes e moderadas; a estrutura de produção fosse estável, ou apresentando apenas ligeiras alterações, com tempo suficiente para que empregadores e trabalhadores se ajustassem. Esperava-se que o emprego, em sua quase totalidade, fosse emprego em tempo integral, emprego regular, com homens formando o “núcleo” principal da força de trabalho. Supunha-se que a economia de qualquer país fosse essencialmente fechada – na medida em que o comércio internacional representava uma pequena parte da economia nacional, ou em que os bens entravam em concorrência – e que fosse conduzida entre países em que havia direitos e obrigações trabalhistas semelhantes, ou envolvendo o comércio por linhas setoriais, de acordo com a divisão internacional do trabalho anterior, pela qual países em desenvolvimento exportavam principalmente bens primários. Finalmente, havia um consenso distributivo

grosseiro, em que se deixava virtualmente intacto o direito de gerenciamento, enquanto se esperava que a renda fosse “redistribuída a partir do crescimento”.

Naquela época, os trabalhadores lutavam pela “desmercadorização do trabalho”, através do aumento do salário social – não apenas do salário em dinheiro, mas também dos benefícios empresariais e públicos, assim como das formas de proteção do trabalho. Este era o foco da luta distributiva. Nunca houve, de fato, um consenso distributivo, porque os sindicatos e os trabalhadores estavam sempre forçando uma melhoria mais rápida do salário social, enquanto os empresários estavam sempre tentando bloquear esse processo, mesmo tendo feito a maior parte das concessões.

Na década de 1970, o modelo do capitalismo previdenciário começou a desmoronar, por múltiplas causas, e não haveria sentido em tentar afirmar a proeminência de uma delas, tais como a tecnologia ou o neoliberalismo. Em todo o caso, este foi o fim de uma era de segurança.

Na década de 1980 – e, mais dramaticamente, na de 1990 –, entramos na era do capitalismo global e da regulamentação via mercado. As mudanças tecnológicas aceleraram-se e a economia global entrou na parte ascendente de uma nova longa onda do tipo Kondratiev⁵. A tecnologia da informação tornou o capital muito mais móvel, principalmente o capital financeiro, e fez do capital, em vez do comércio de bens, a característica principal da globalização. Inovações tecnológicas de quase todos os tipos difundiram-se mais rapidamente ao redor do globo e não ficaram restritas a grandes empresas – em alguns casos, o fato de ser grande resultou em desvantagem. As novas tecnologias aumentaram as **opções** gerenciais, característica crucial dos emergentes sistemas flexíveis de produção. Por outro lado, a descentralização

5. O autor refere-se aqui aos “Ciclos de Kondratiev” (Nikolai D. Kondratiev, 1892-1930), referentes às flutuações periódicas do crescimento tecnológico. Nota do editor.

da produção e a flexibilização das práticas trabalhistas acarretaram uma torrente de concessões por parte dos trabalhadores em todo o mundo.

Acima de tudo, a alocação de empregos é determinada com maior facilidade pelos custos comparativos, inclusive custos trabalhistas. Uma ironia é o fato de os objetivos da época anterior – melhores direitos de trabalho e segurança – serem apresentados como “obstáculos” ao crescimento econômico da época atual. Regulamentações estatutárias protetoras – de salários mínimos a normas ocupacionais e de saúde – são, em geral, consideradas como “rigidez”, “custos trabalhistas não-salariais”, causa do “desemprego estrutural” e “empecilho ao investimento estrangeiro”. O resultado tem-se apresentado como uma erosão global constante de muitas formas de regulamentações protetoras institucionais e estatutárias. Não é correto chamar isso de “des-regulamentação” – o termo é profundamente enganoso –, pois, no lugar de regulamentações estatutárias, protetoras e pró-coletivas, aparecem cada vez mais regulamentações pró-individualistas, anti-coletivas, fiscais e outras pró-mercado. Frequentemente, diretivas regulamentadoras são encaminhadas, em nome de assegurar a “credibilidade nacional”, na competição para atrair capital estrangeiro.

A intenção aqui não é criticar essas tendências. Basta notar que diversas formas de desigualdade aumentaram, algumas de forma contundente. Os diferenciais salariais têm aumentado e a desigualdade de renda, com certeza, está crescendo mais do que os dados disponíveis sugerem. O salário social, devido à erosão dos benefícios, tem caído mais do que os salários em dinheiro sugerem; a renda de capital tem crescido mais rapidamente do que a renda proveniente do trabalho; os que recebem renda de capital e de empregos de altos salários têm conseguido evitar e sonegar impostos de forma mais eficiente e a incidência dos impostos mudou do capital para o trabalho. Os subsídios para os trabalhadores, suas famílias e suas comunidades foram retirados

(como, por exemplo os subsídios para alimentos básicos), a título de eliminar “distorções de preço”, enquanto os subsídios ao capital têm crescido enormemente, em nome de “encorajar” e “gratificar” empresas por criarem empregos e atrair e manter capital estrangeiro. Alguns exemplos podem ilustrar este ponto. Recentemente, o estado do Alabama, nos Estados Unidos, conseguiu vencer outros lugares, na competição para atrair a Mercedes-Benz a estabelecer ali uma fábrica, concedendo à empresa um subsídio que chegava a US\$ 148,000, para cada emprego criado. Há alguns anos atrás, o governo francês encorajou a Swatch a estabelecer uma fábrica em Lorraine, dando-lhe um subsídio que alcançava US\$ 58,000, por emprego criado. Os sindicatos receberam bem essa política, mas pensem no que isso significa.

Ao mesmo tempo, os governos, no mundo todo, vêm cortando os benefícios sociais e tornando-os mais seletivos, em nome de reduzir as despesas públicas e a “focalização”, o que significa mais testes de meios, condições mais rígidas, e assim por diante. A proteção social vem sendo parcialmente privatizada, enquanto a **insegurança** econômica e social se difunde.

É importante reconhecer que o dinamismo econômico pode ser melhorado. Se assim for, celebremos o fato, desde que seja ecológica e socialmente benéfico. O que deveria nos preocupar são os custos sociais, ecológicos e societários da era de regulamentação do mercado, inclusive os custos do desenvolvimento humano de crescentes desigualdades e inseguranças. Contra isso, devemos nos lembrar com otimismo que toda época de insegurança levou a uma época de luta redistributiva com algum sucesso. Necessitamos de uma **nova visão** de justiça redistributiva para guiar essa fase.

Qual seria a estratégia redistributiva adequada? Onde encontrar uma visão coerente do futuro e quais organizações poderiam proporcionar a liderança e pressão necessárias? Precisamos começar refletindo como o mundo intelectual mudou à

medida que a globalização avançava na década de 1990. Sentimo-nos incomodados com palavras e idéias que, durante séculos, guiaram o progresso social – palavras como igualdade. A raiva está se perdendo! Talvez agora, mais do que em qualquer outra época, os privilegiados, o que inclui a maioria dos intelectuais, sintam-se confortavelmente **descolados** dos medos, inseguranças, aspirações e valores, dos pobres e destituídos. A tênue conexão da solidariedade social sempre foi uma ligação fundamentalmente **emocional**, que provém do sentido de uma história em comum, do passado para o futuro. Agora, vemos uma sociedade mais marcadamente **fragmentada**, uma sociedade global, em que **nós** não somos **eles**. Mudanças econômicas, tecnologia, flexibilização do mercado de trabalho, políticas, tudo isso contribuiu para essa fragmentação. Mas, aí está ela.

Se o progresso social voltar a ocorrer – e ocorrerá –, a distância social e econômica entre grupos sociais e interesses de classes, entre trabalhadores e outros, deverá diminuir. É preciso que surja uma nova coalizão, uma coalizão de pessoas que acreditem fortemente que uma justiça redistributiva é necessária e possível e que, em alguns casos, vale a pena sacrificar interesses pessoais para alcançá-la. O medo não trocará de lado novamente, a menos que isso aconteça.

Uma nova estratégia para alcançar uma justiça redistributiva deve buscar **igualdade de segurança e boas oportunidades** na sociedade. De início, precisamos rejeitar afirmações de que insegurança e desigualdade sejam funcionais ou inevitáveis. Precisamos aceitar que o trabalho constitui um meio para um fim, e não um fim a ser idealizado. Temos que defender o princípio rawlsiano⁶, de que as reformas só são justificáveis se melhorarem a posição dos menos favorecidos na sociedade. Trabalhadores e

6. Ver RAWLS, John. *A theory of justice*, Cambridge-Mass, Harvard University Press, 1971. Para uma abordagem mais sucinta, mas igualmente oportuna, ver seu artigo “Justiça como equidade: uma concepção política, não metafísica”, in *Lua Nova* – Revista de Cultura e Política, número 25, CEDEC, SP, 1972, p.25-59. Nota do editor.

sindicatos têm que fugir da tendência de acreditar que as diferenças de renda entre aqueles à margem do mercado de trabalho e aqueles empregados devam ser grandes. O incentivo ao trabalho não deveria ser o medo, mas a esperança.

Deve-se reconhecer que para uma grande parte da população, na maioria das sociedades de renda média e industrializadas, a segurança de renda não será possível apenas através da participação na força de trabalho. Por fim, uma advertência de saúde deveria ser anexada a toda proposta de reforçar o mercado de trabalho “ativo” ou a política social. O desejo paternalista de regular o comportamento dos pobres e desempregados, por meios que os políticos e burocratas crêem apropriados, deveria ser tratado com suspeita. Melhores **serviços** de treinamento e emprego deveriam ser oferecidos, enquanto oportunidades. Contudo, ninguém deveria ser levado a optar por essas políticas, por coação, medo ou insegurança.

A estratégia redistributiva deveria basear-se em uma reconsideração da segurança, tendo como meta nivelar a segurança básica, sem minar o incentivo para trabalhar, economizar e investir. Para tanto, deve promover a **liberdade** individual, enquanto promove um senso de **comunidade** e de solidariedade social. Esta liberdade deve basear-se no autocontrole individual, que só pode ser alcançado com segurança pessoal básica. É por essa razão que a **segurança de renda** é fundamental para qualquer visão decente do futuro.

O problema é que os instrumentos para obter uma segurança de renda no século XX serão inadequados para o século XXI. Será necessário afastar-se da colcha de retalhos formada por mecanismos de proteção social ineficientes, desiguais e reguladores, característicos do final do século XX. Precisamos fugir dos eufemismos perniciosos que fazem parte da agenda neoliberal, tais como “rede de segurança social” e “focalização”.

Em prazo mais longo, a segurança de renda somente será alcançada através de uma separação gradual entre a provisão de segurança de uma renda básica e a condicionalidade de trabalho. Em outras palavras, prover uma renda modesta às pessoas não deveria estar condicionado a ter um emprego. Uma modesta e **incondicional** renda de cidadania deveria ser garantida como um direito, uma renda de dignidade, paga individualmente a todos, homens e mulheres, sem condições, sem obrigações, independentemente do estatuto do trabalho, do estado civil ou da idade (prevendo uma quantia menor para crianças e suplementos para aqueles com deficiências ou necessidades especiais). Isso não virá de uma só vez e deve ser encarado como uma tendência a seguir. Além disso, tanto quanto possível, a melhoria do estilo de vida individual e a busca de trabalho como ocupação devem ser de responsabilidade das próprias pessoas, assistidas por suas organizações representativas e comunidades.

Caminhar no sentido da concessão de uma renda básica de cidadania seria a primeira parte de uma estratégia redistributiva, que poderia ser justificada por princípios morais, filosóficos, econômicos e políticos. Contudo, vejamos algumas das principais críticas e principais vantagens desse movimento.

A primeira crítica refere-se ao **custo**. Certamente, dizem os censores, seria caro demais dar a todo mundo uma renda básica de sobrevivência. Há várias respostas para isso. Uma delas poderia referir-se às prioridades, apontando para o fato óbvio de que os governos gastam altas proporções da renda nacional. Além disso, note-se que uma renda de cidadania substituiria muitas das transferências públicas existentes ou programadas, sem constituir simplesmente uma despesa adicional. Também reduziria os custos administrativos, que são altos em qualquer sistema de proteção social em que a regulamentação e a seletividade são atividades importantes, além de restringir as armadilhas da pobreza e do desemprego – que desencorajam muitos pobres e necessitados a trabalhar legalmente ou a econo-

mizar, pois perderiam os benefícios existentes, ratificados socialmente –, fazendo com que maior número de pessoas situadas na parte baixa do espectro de rendimentos se sentisse capacitada e encorajada a trabalhar por um salário, aumentando, desta forma, os rendimentos passíveis de taxaço e o consumo.

Essa renda de cidadania poderia ser financiada, em parte, por fundos de dotação social, ou com o produto de esquemas de privatização, e ainda, taxando-se o excedente recebido daqueles que auferem super-lucros provenientes de rendas de monopólio provenientes do progresso tecnológico. Há muitas formas – inclusive o já proposto imposto Tobin⁷ e impostos ecológicos –, que poderiam servir para financiar um modesto movimento por uma renda de cidadania. Em última análise, devemos formular três perguntas: “A sociedade pode se dar ao luxo de proporcionar a seus cidadãos uma renda com a qual possam sobreviver? Queremos nos dar a esse luxo? Como poderíamos fazê-lo?”

Uma segunda crítica é a de que os trabalhadores acabariam recebendo salários menores – o que seria um equívoco, pois o que leva os trabalhadores a aceitar salários terrivelmente baixos são o medo e a insegurança. Tendo a garantia da segurança de uma renda básica, os trabalhadores mais facilmente se permitiriam a dizer não, quando fossem confrontados com salários abaixo da subsistência.

Uma terceira crítica é a de que uma renda de cidadania incondicional minaria o incentivo ao trabalho – o que constitui um insulto à motivação humana. As pessoas, em todos os lugares, querem progredir. A grande maioria não ficaria satisfeita com uma renda muito básica. Além disso, eliminando-se as armadilhas de pobreza e de desemprego, o incentivo a aceitar um emprego, na realidade, aumentaria, assim como se criaria uma pressão sobre os empregadores, para que melhorassem o tipo de emprego a

7. O economista James Tobin propôs este imposto como uma forma de tributação dos investimentos financeiros internacionais. Nota do editor.

oferecer e aumentassem os salários mais baixos, de modo a tornar o emprego mais atraente. Por outro lado, essa crítica também estimula uma resposta sarcástica: os críticos parecem nunca argumentar que se deveria tirar dinheiro dos confortavelmente ricos, para reforçar seu incentivo ao trabalho. Por fim, se algumas pessoas realmente preferissem optar por uma baixa renda, um alto e “confortável” estilo de vida, o custo social seria mínimo, pois a produtividade desse tipo de pessoa provavelmente seria muito baixa e, em casos de um excesso de oferta de trabalho, outros poderiam ocupar os empregos disponíveis.

A vantagem de buscar uma renda de cidadania é que ela representa o único modo de oferecer aos pobres e necessitados uma segurança de renda compatível com a liberdade e dignidade humanas. Ela diminuiria ou eliminaria o estigma das transferências sociais, bem como a política de pobreza identificada através de testes de meios, testes comportamentais, e assim por diante, além de poder tornar o sistema de proteção social mais transparente. Seria administrativamente simples, sem grandes custos transacionais e sem perigos morais, em contraposição à situação atual, na qual os potenciais receptores de transferências públicas no mundo frequentemente têm interesse pessoal em mentir a respeito das circunstâncias e de seu comportamento. Além disso, a renda de cidadania seria coerente com a promoção de estilos de vida mais flexíveis, reconhecendo, de forma implícita, o valor de outras formas de **atividade** e de trabalho assalariado. Por fim, enquanto instrumento distributivo, ela refletiria um mecanismo corretor das crescentes desigualdades decorrentes da natureza do rápido progresso tecnológico e à crescente renda agregada pelo capital, e ainda seria compensada pela privatização da política social, que pode apresentar argumentos de eficiência em seu favor, mas que, certamente, é desigual em seus resultados.

Uma renda de cidadania não deve ser apresentada ou compreendida como uma panacéia. Ela é apenas parte de uma

estratégia redistributiva, que seria coerente com a globalização e com mercados de produtos e de trabalho mais flexíveis. Sem outros componentes, entretanto, seria bastante ineficaz.

Apresentada a primeira parte da estratégia redistributiva, cabe dizer que sua segunda parte reside na **democracia econômica**, que considera a premissa de que a renda agregada pelo capital e pelos avanços tecnológicos tem aumentado, enquanto a renda que vai para o trabalho tem diminuído. Os impostos sobre o capital estão se tornando mais ineficazes e estão sendo cortados, em virtude da globalização e de outras forças. Também estamos testemunhando uma tendência global à implantação de sistemas de pagamento, baseados em participação de lucros individualizada, pagamento relativo ao lucro, pagamento relativo ao desempenho, e assim por diante, o que aumenta os diferenciais de rendimentos. Os trabalhadores comuns e suas famílias e comunidades estão sendo deixados para trás.

A opção mais plausível para reverter essa tendência divisória consiste em incorporar trabalhadores, sindicatos e comunidades, que deveriam ser representados como **elementos participativos**, de modo a poderem partilhar do excedente econômico com aqueles que atualmente ganham com o capital. Pesquisas em todo o mundo têm demonstrado que a participação nos lucros pode ter efeitos benéficos para o investimento e a distribuição de renda. Ela pode encorajar investimentos a longo prazo, em vez da rápida dispersão dos lucros entre elementos externos, acionistas não diretamente envolvidos no processo de produção. Pode ainda encorajar a empresa a fazer mais investimentos em treinamento. Muitos benefícios poderão ser obtidos, **se o projeto de participação no excedente for adequado.**

Acima de tudo, o sistema de participação no excedente deve ser mais abrangente do que o âmbito da empresa ou da fábrica. O excedente deve ser compartilhado com os trabalhadores flexíveis – que estão intermitentemente empregados – e

também com a comunidade em torno da empresa. Dentre os benefícios daí decorrentes estaria a redução das desigualdades de renda entre os empregados e os desempregados, assim como o fato de pressões sociais serem colocadas sobre os desempregados para que desempenhem o papel de cidadãos socialmente responsáveis. As empresas se beneficiariam de um grupo mais amplo de trabalhadores qualificados, devido ao incremento no treinamento e à pressão social para que o mesmo seja generalizado em prol da comunidade.

Um sistema **comunitário de participação nos lucros** deveria oferecer incentivos adequados para investir e reinvestir, de modo a que todos os envolvidos tivessem um interesse direto no fortalecimento das empresas. Na realidade, isso deveria fazer parte do caráter das boas firmas. Em outro texto, propusemos que aquilo que poderíamos chamar de **Empresas de Desenvolvimento Humano** deveria ser encorajado através de incentivos, prêmios, prioridade na concessão de contratos públicos, etc. (Standing, 1996). Se essas duas políticas fossem desenvolvidas em conjunto, os trabalhadores poderiam beneficiar-se do fato de poderem exercer maior controle dentro e em torno do local de trabalho, estariam mais inclinados a favorecer avanços tecnológicos, estariam em melhor posição para verificar práticas oportunas por parte da administração ou de elementos externos, e estariam propondo empresas dinamicamente eficientes.

E, finalmente, quanto aos sindicatos? Nenhuma agenda redistributiva terá sucesso ou será segura sem uma forte **Voz de Regulamentação**, organizações fortes representando os vulneráveis na sociedade. Os próprios sindicatos precisam mudar. Nem sindicatos de ofício, nem sindicatos industriais, nem sindicatos por empresas serão capazes de representar as forças de trabalho flexíveis do futuro, quando deverá haver **sindicatos comunitários**, que talvez tenham de abandonar seu nome para poder refletir suas novas funções e objetivos. Estes deverão negociar em nome dos trabalhadores de hoje, enquanto traba-

lhadores, em nome dos possíveis trabalhadores de amanhã, pertencentes à comunidade, e ainda, em nome de ambos, enquanto elementos participativos mais abrangentes no processo de produção. Deverão representar tanto aqueles à margem, como os que estão em empregos seguros, pois, do contrário, acabarão por não representar nenhum dos dois. Além dos sindicatos comunitários, haverá a necessidade de federações nacionais destes sindicatos e federações internacionais, no sentido de elaborar estratégias comuns.

Para concluir: toda época de triunfalismo capitalista cria a base para renovar a luta social pela diminuição das desigualdades, uma luta para limitar os novos mecanismos de desigualdade. Em toda revolução tecnológica, as elites dominantes clamaram por maior flexibilização (ou seja qual for o termo corrente na época), por parte dos trabalhadores, e por maior "disciplina" sobre eles. Nesses períodos, momentaneamente, a marcha de avanço pelo progresso social parece ter sido detida, ou mesmo revertida. Então, logo que a visão de uma alternativa, de um sistema viável de justiça distributiva se cristaliza, o Estado se move naquela direção, a fim de reorganizar a economia na sociedade. Neste momento – talvez em direções não previstas anteriormente – a marcha de avanço poderá ser retomada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- STANDING, G. Globalisation, labour flexibility and insecurity: the era of market regulation. *European Journal of Industrial Relations*, vol. 3, n. 1, p. 7-37, March 1997.
- STANDING, G. *The human development enterprise: seeking flexibility and security*. Geneva: ILO, 1996.

OS SEMINÁRIOS INTERNACIONAL E REGIONAIS, 1997, CONTARAM COM O APOIO DAS SEGUINTE INSTITUIÇÕES OU ENTIDADES:

- CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
 CESIT – Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho – IE/UNICAMP
 CGT – Confederação Geral dos Trabalhadores
 CUT – Central Única dos Trabalhadores
 Força Sindical
 ANDES – Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
 Central Autônoma de Trabalhadores do Rio Grande do Sul
 Centro de Professores do Rio Grande do Sul
 CNTI – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria
 CONDSEF – Confederação dos Servidores Públicos Federais
 CORECON/DF – Conselho Regional de Economia do Distrito Federal
 CUT/DF
 Delegacia Regional do Trabalho do Rio Grande do Sul – Comissão Tripartite e Paritária do Emprego
 FEE Bancários do Rio Grande do Sul
 FENASPS – Federação Nacional dos Sindicatos dos Trabalhadores em Saúde e Previdência Social
 FTE de Ensino da Região Sul
 FTI de Alimentação do Rio Grande do Sul
 MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia
 OIT – Organização Internacional do Trabalho
 PACTI – Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica na Indústria da Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico do MCT, Subcomissão Tecnologia, Emprego e Educação
 Prefeitura Municipal de Porto Alegre
 SE de Comércio de Porto Alegre
 Secretaria do Trabalho e de Ação Social do Estado de Pernambuco
 SEE de Assessoria e Perícias de Porto Alegre
 SEE Bancários de Porto Alegre
 SEE de Processamento de Dados do Rio Grande do Sul
 SEE de Seguros Privados do Rio Grande do Sul
 SINASEF – Sindicato Nacional dos Servidores em Educação de 1º e 2º Graus Federal
 Sindicato dos Economistas do Rio Grande do Sul
 Sindicato dos Escrivães, Inspetores e Investigadores de Polícia do Rio Grande do Sul
 Sindicato dos Servidores da Caixa Econômica do Rio Grande do Sul
 Sindicato dos Servidores da Justiça do Rio Grande do Sul
 Sindicato dos Técnicos do Tesouro Nacional
 SINDAF – Sindicato dos Empregados em Entidades de Assistência Social e Formação Profissional do Distrito Federal
 Sindicato dos Bancários de Brasília
 Sindicato dos Rodoviários de Brasília
 STE de Radiodifusão do Rio Grande do Sul
 STE de Telecomunicações do Rio Grande do Sul
 STE de Transporte Metroviário do Rio Grande do Sul
 STI de Calçados Campo Bom, RS
 STI de Construção e Mobiliário de Bento Gonçalves, RS
 STI de Destilação e Refinação de Petróleo de Porto Alegre
 STI de Energia Elétrica do Rio Grande do Sul

STI de Fumo e Alimentação de Santa Cruz do Sul, RS
STI Gráficas de Porto Alegre
STI Petroquímica Triunfo – SINDIPOLO, RS
STI de Purificação e Distribuição de Água do Rio Grande do Sul
STI de Vestuário de Sapiranga, RS
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNAFISCO Sindical – Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal

experiências sindicais internacionais.

– Difusão do debate sobre emprego e tecnologia em nível nacional, com a possibilidade de tratamento de questões regionais específicas, podendo resultar em mais um instrumento de estímulo a iniciativas de criação de fóruns regionais e/ou locais de emprego e desenvolvimento.

O livro encontra-se dividido em quatro partes:

1. Debates contemporâneos sobre desemprego tecnológico e desemprego estrutural
2. Políticas tecnológicas, educação e emprego
3. Mudança tecnológica e relações de trabalho: experiências sindicais
4. Os desafios das políticas de enfrentamento ao desemprego

Todos os textos em língua estrangeira - inglês, francês e espanhol - foram traduzidos para o português, contando com recursos do CNPq. Alguns pesquisadores do Projeto DIEESE/CNPq ocuparam-se com a organização da coletânea, inclusive com a revisão técnica dos textos e, particularmente, a revisão da tradução. Finalmente, contou-se com o apoio do SEFOR/MTb e do FAT para o custeio da composição e impressão desta publicação.

Emprego e Desenvolvimento Tecnológico: Brasil e contexto internacional é um livro que vem marcar, no cenário nacional, a bibliografia contemporânea sobre temas tão caros à sociedade e ao movimento sindical.