

1979, cerca de um milhão de ingleses estavam desempregados e, dois anos depois da “Dama da Ferro” na Inglaterra o desemprego atingia três e meio milhão de ingleses. Reagan assume o governo, em 1981, com 8 milhões de desempregados, chegando a 11 milhões em dois anos. Uma das principais idéias-força das políticas econômicas de ambos era a desregulamentação da economia e a flexibilização do mercado de trabalho.

Uma das evidências empíricas que provocaram problemas para o modelo clássico do mercado de trabalho é a relativa viscosidade¹⁴⁰ dos salários nominais e preços a situações de excesso de demanda positiva ou negativa, de forma que os salários reais permanecem relativamente constantes, não se comportando como o esperado, em face a desequilíbrios no mercado competitivo.

A enorme controvérsia a respeito da flexibilização do marco regulatório que condiciona as relações de trabalho pode ser entendida como parte desta perspectiva de encontrar, em elementos externos à própria atividade econômica, as razões para o não funcionamento do ajuste instantâneo dos mercados, típico dos modelos de competição perfeita, adotados para analisar os mercados de produtos.

Assinale-se a mudança ocorrida nos últimos 20 anos, com a inversão da tendência intervencionista e a maior complexidade da ação sobre o mercado de trabalho. Cresce a importância das políticas de flexibilização, simultânea à perda de importância das políticas keynesianas, ao enfraquecimento do movimento sindical e ao avanço da agenda neo-liberal, com as conseqüências de aprofundamento da diferenciação social, aumento geral da taxa de desemprego, exclusão social dentro dos países avançados e uma divisão internacional do trabalho que condena à marginalidade a maioria dos países do mundo¹⁴¹.

¹⁴⁰ No sentido de redução da rapidez de resposta aos choques.

¹⁴¹ Os EUA, onde a flexibilidade avançou bastante, chegam aos anos 90 com a maior desigualdade de renda dos últimos 40 anos, e com poucos impactos positivos sobre os 20 milhões de pobres do país. Kreisky, 1989

Políticas que afetam as saídas do estado de desemprego para a ocupação, melhorando as possibilidades de obtenção de um posto de trabalho impactam positivamente sobre a formação de expectativas de ganhos salariais, ao passo que políticas que dificultam as demissões, isolando os impactos dos *outsiders* sobre os *insiders*, tendem a manter os salários dos ocupados mais altos, apesar do desemprego crescente¹⁴².

Ainda que preponderantes, as políticas de flexibilização não são universalmente aceitas. Muitas das políticas de emprego são desenhadas para enfrentar principalmente o problema do desemprego friccional como o seguro-desemprego, os sistemas de intermediação de mão-de-obra e os programas de treinamento. Algumas das principais iniciativas na flexibilização poderiam ser resumidas na Tabela 2 a seguir, onde se descrevem áreas distintas de iniciativas das políticas de flexibilização e apresentam-se algumas justificativas, ao mesmo tempo em que se discutem alguns de seus efeitos. A tabela mostra que os efetivos impactos das medidas são duvidosos e que seu custo social é extremamente elevado.

¹⁴² Blanchard and Katz, 1997, p. 53.

Tabela 2 Políticas de Flexibilização do Mercado de Trabalho

Objetivos	Justificativas	Efeitos
Redução dos Encargos Sociais	Mudar a base de financiamento da seguridade social reduz os custos do trabalho	Não existem evidências conclusivas dos efeitos positivos da mudança da base tributária para a previdência e a seguridade sobre a criação do emprego ¹⁴³
Mudança da Legislação de Proteção ao emprego	Diminuir o custo de demissão para viabilizar maior criação de emprego de curto prazo	Custos para a demissão são, em geral, pequenos e os ganhos com a flexibilidade não alteram substancialmente o comportamento da rotatividade, que se deve mais a elementos da demanda efetiva
Diminuição da cobertura do seguro desemprego	Seguro desemprego alto e elevado reduz a oferta de trabalho	Suposto de que o seguro desemprego elevado e de longa duração reduz a oferta de trabalho não tem aceitação plena. Não existem evidências de que a elasticidade do desemprego seja alta e negativa, em relação a duração do desemprego
Estímulo a novas relações de trabalho	Redução do assalariamento viabiliza criação de novos postos de trabalho de tempo parcial	"Terceirização" e sistemas de putting-out precarizam as relações de trabalho, sem efetiva criação de emprego absorvedores dos segmentos da oferta de trabalho mais abundante. Piora a relação dos melhores empregos.
Redução da Abrangência do salário mínimo	Baixando a cobertura do salário mínimo criam-se mais empregos especialmente para jovens e segmentos inferiores do mercado	A criação do emprego decorrente da redução do salário mínimo depende da estrutura do mercado de trabalho. Qualquer grau de monopsonio pode, no entanto, fazer com que o salário mínimo aumente o emprego. Trabalhos, como os de Card e Krueger ¹⁴⁴ , mostram o contrário: o aumento do salário mínimo aumentou o emprego.
"Tolerar" o informal	Muitas pequenas e médias empresas geram a principal parcela dos postos de trabalho Remuneração do Informal não é necessariamente menor que o formal Terceirização aprofunda laços entre o informal e o formal	Razão informal/PEA não muda ao longo do ciclo Existem grandes barreiras a entrada ao informal Não existem evidências da mobilidade entre os dois setores

¹⁴³ Com exceção da Inglaterra, muitos países aumentaram os custos não salariais do trabalho de 1980 para 1992. De 19.1% para 22.6% nos EUA, de 11.4% para 13.1% no Japão, de 27.3% para 28.5% na França, de 10.6% para 15% no Canada. Ver Brodsky, 1994, p. 56

¹⁴⁴ Card and Krueger, 1995.

Se, no plano teórico, as relações entre preços, demanda efetiva e emprego se modificam, as expectativas de resultados da formulações de política econômica tornam-se ainda mais frágeis.

No contexto europeu, a discussão da flexibilização das relações de trabalho, significa adotar uma política de redução efetiva dos níveis de vida das populações trabalhadoras, diminuindo o papel do estado de bem estar social, elemento fundamental da estabilização européia e base do pacto social que hegemonizou a maioria destes países, no enfrentamento com os países do antigo Leste Europeu.

No contexto social brasileiro, sem as pré-condições históricas da Europa e com um dos mais baixos níveis individuais de salários do mundo, acelerar o processo, que já vem ocorrendo no país, de flexibilização das relações de trabalho, será um verdadeiro “genocídio” econômico, amplificando os efeitos negativos de redução de níveis de renda dos trabalhadores, sem gerar, em conseqüência, os novos postos de trabalho que, cada vez mais, dependem das estratégias tecnológicas, das estruturas de mercado e do comportamento da demanda, diminuindo a significância do elemento custo da mão de obra como explicação para a sua geração.

Depois do sucesso dos modelos NAIRU nas décadas de 80 e início dos 90, começam agora os seus questionamentos. Nos últimos anos desta década de noventa, os EUA vêm experimentando reduções de suas taxas de desemprego, sem aceleração da inflação, assim como outros países, como o Japão, vivem situações de deflação e crescimento do desemprego, com pouco espaço para políticas monetárias devido a situação próxima ao que se poderia chamar de armadilha da liquidez.

A insatisfação com o tratamento do relacionamento das variáveis nominais (preços e salários) no tempo exige a formulação de modelos que explicitamente indiquem os movimentos associados destes dois indicadores de comportamento de mercados distintos. As versões originais da curva de Phillips limitavam-se a investigar o movimento dos salários nominais e o desemprego,

enquanto as críticas avançavam na formulação de modelos explicativos da inflação de preços.

A passagem dos salários a preços exige pelo menos duas importantes suposições:

os preços são formados como um *mark up* sobre os salários e, há uma relação entre o hiato de produto¹⁴⁵ e o desemprego, conhecida como lei de Okun.

Por trás da lógica do *mark up* sobre os salários há a suposição de uma pressão salarial sobre os preços, mesmo que, no caso americano por exemplo, nos últimos 50 anos não se tenha observado nenhum momento em que a aceleração inflacionária tenha sido provocada por crescimento dos salários, identificando-se todos os momentos de crescimento da inflação com choques de preços de *commodities* ou por origem cambial¹⁴⁶.

Outros estudos, por outro lado, já demonstraram que as variações dos salários nominais não influenciam a taxa de inflação, apesar dos seus fortes impactos sobre a distribuição da renda¹⁴⁷. Isto leva a sugerir que o suposto do *mark up pricing* não encontra base empírica, pelo menos nos EUA da década de 80.

Uma maneira de tornar mais clara esta relação salários nominais/preço é considerar que as firmas são *price maker*, de tal maneira que fixam-se os preços e salários com uma equação¹⁴⁸ única que estabelece relações entre a inércia inflacionária do passado, os custos salariais nominais se elevando, os choques de demanda e de oferta e as variações aleatórias. Os salários são argumento da função de preços e vice-versa. Pode-se chegar, com esta especificação, a explicitar as variações salariais como resultados de mudanças defasadas da fração da renda destinadas aos salários, transformando o comportamento dos salários nominais em variáveis irrelevantes para a inflação,

¹⁴⁵ Definido pela diferença entre o produto efetivo da economia e o produto potencial na hipótese de pleno emprego.

¹⁴⁶ Galbraith, 1997, p. 99.

¹⁴⁷ Gordon, 1988, p. 276.

¹⁴⁸ Gordon, 1988, p. 278.

uma vez que a distribuição da renda entre lucros e salários neutraliza os efeitos da variação de custos associada ao movimento dos salários.

O amplo domínio dos seguidores da NAIRU entre os economistas acadêmicos e dos principais *think tank* das formulações de política econômica no mundo desenvolvido não foi suficiente até agora para consolidar o seu significado. Há enorme controvérsia sobre sua capacidade preditiva da direção dos movimentos da inflação, sobre as razões que podem explicar suas mutações e sobre seu efetivo papel no desenho de políticas econômicas¹⁴⁹. Após mais de 30 anos de debates e controvérsias sobre a NAIRU alguns autores acham que a base teórica explicativa da taxa avançou, apesar das frágeis evidências empíricas¹⁵⁰, enquanto outros acham que chegou o momento de abandonar o conceito para possibilitar a formulação de políticas capazes de enfrentar ao mesmo tempo os problemas de estabilidade de preços e redução do desemprego¹⁵¹.

A idéia de que a taxa natural avançou na sua base teórica fundamenta-se na aceitação de que o mercado de trabalho é não competitivo, apresentando uma situação permanente de desemprego friccional¹⁵². Destaque-se a mudança metodológica desta afirmação, quando comparada as formulações originais de Friedman que buscava coerência com o comportamento de um mercado walrasiano, ainda que houvesse a referência às suas imperfeições. Por outro lado, este resgate teórico caminha para encontrar justificativas microeconômicas para um conceito fundamentalmente relacionado com o universo da Macroeconomia.

Com o crescente domínio teórico da proposta da “taxa natural” de desemprego de Friedman parecia que ela seria um referencial importante, - ainda que ele tenha explicitamente alertado de que ela não seria imutável, porque as características dos mercados que a condicionava eram feitas pelos homens e

¹⁴⁹ Stiglitz, 1997, p. 3-4.

¹⁵⁰ Blanchard and Katz, 1997, p. 51-52.

¹⁵¹ Galbraith, 1997, p. 107.

¹⁵² Blanchard and Katz, 1997, p. 51.

pelas instituições de política¹⁵³, - com uma relativa estabilidade, porém os fatos posteriores foram interpretados como favoráveis ao seu aspecto mutante no tempo, chegando até a incorporar modernas técnicas econométricas para sua estimação, assumindo seu caráter *time-varying* como ponto de partida¹⁵⁴. A questão é que, se mantido o suposto de uma NAIRU mais estável, haveria de se explicar como a redução das taxas de desemprego nos EUA abaixo dos 6,0%¹⁵⁵, - estimados em finais dos 80 como NAIRU, - na segunda metade dos anos 90 não vem acompanhada da aceleração inflacionária. Ao contrário, o que se tem observado é uma redução das taxas de inflação.

Ao invés de questionamentos dos pressupostos da teoria, o que tem acontecido é a busca da manutenção do conceito, incorporando explicações sobre suas mudanças. No caso americano, para sua queda. No caso europeu, para seu crescimento. Os movimentos da NAIRU são geralmente atribuídos¹⁵⁶ a mudanças:

- na composição da PEA;
- na relação entre expectativas salariais e crescimento da produtividade;
- na maior competição internacional;
- na taxa de desemprego natural passada e
- no contexto institucional do funcionamento do mercado de trabalho¹⁵⁷.

No que se refere à composição da PEA, considera-se que cada grupo demográfico tem comportamentos distintos no reagir aos choques de oferta e demanda, possibilitando a determinação de taxas de desemprego natural específicas, refletindo seus distintos níveis de desemprego friccional. A

¹⁵³ Friedman, 1968(1978), p. 369.

¹⁵⁴ Gordon, 1997, p. 13. No Brasil, Portugal, 1998 aplica este modelo aos dados da PED e PME buscando estimar uma taxa NAIRU para o Brasil concluindo que a opção por uma taxa constante ou variável é dependente da escolha da base de dados.

¹⁵⁵ Galbraith, 1997, p. 100, cita trabalho de Adams e Coe (1990) afirmando que, nos EUA, a taxa natural se elevou continuamente de 3,5% em meados de 60 até um pico de 7,25% em 1980, caindo para 5,75% em 1988. Steiger, Stock e Watson, 1997, p. 33 citam estimativas de 5,6% a 5,8% para os EUA em 1996.

¹⁵⁶ Stiglitz, 1997, p.6-8.

¹⁵⁷ Perrot, 1992, pp. 19-27.

consistência deste argumento exigiria que as mudanças demográficas na mesma direção tivessem impactos com o mesmo sinal na taxa natural de desemprego, não sendo o que se observa quando se compara a situação americana e europeia onde, por exemplo, ambos vivenciam um envelhecimento populacional, que deveria reduzir a taxa natural de desemprego, porém as duas economias caminham em direções opostas em termos de desemprego observado.

O segundo motivo das mudanças da NAIRU refere-se às “aspirações salariais”¹⁵⁸. Supõe-se que a recente queda do crescimento da produtividade ainda não foi incorporado nas expectativas dos trabalhadores, devendo vir a sê-lo de forma que, no presente, há uma temporária elevação do desemprego uma vez que a resposta nos salários é defasada. Isto vale para a economia europeia, porém não explica o fenômeno americano, onde os salários caem e a produtividade aumenta.

O terceiro argumento explica mais o teto dos preços nos EUA do que efetivamente os impactos sobre o nível do emprego como resultado de maior fluxo de negócios internacionais. Os EUA, apesar do pequeno grau de abertura de sua economia, aumentou substancialmente suas importações, sem que isto se traduzisse em perda de postos de trabalho no agregado, mesmo que tenha ocorrido setorialmente alguma substituição.

A quarta causa é a que talvez melhor capte as diferenças entre os EUA e Europa, porém ela é quase tautológica. Uma vez que a taxa de desemprego vem se mantendo em níveis elevados ela tende a continuar nos mesmos patamares, criando uma situação de *hysteresis*. A depreciação do capital humano do desempregado de longo prazo e sua perda de contatos com o mercado de trabalho explica a sua maior dificuldade de voltar a inserir-se neste mercado. Ao contrário, a redução da taxa de desemprego e de sua duração com maior rotatividade, amplia estes contatos e permite maior reciclagem dos trabalhadores, intensificando a redução posterior da taxa.

¹⁵⁸ Stiglitz, 1997, p. 7.

A última causa chama a atenção para as mudanças nas relações de trabalho, para a perda do poder dos sindicatos e para a crise do sistema de bem estar social partindo da idéia de que a formação do emprego e a determinação dos salários não é resultado de mecanismos de mercado, mas decorre das interações econômicas onde o papel das instituições é fundamental¹⁵⁹. A racionalidade do agente individual é substituída pela lógica da ação coletiva, chamando à cena as questões referentes aos sindicatos, à segmentação dos mercados, a perda de poder político dos trabalhadores e aos processo discriminatórios.

CONCLUSÕES

Nos anos 30, a economia em profunda recessão patinava em busca de caminhos para redução dos níveis de desemprego. O debate teórico circulava em torno do equilíbrio macroeconômico no sentido de que a igualdade entre oferta e demanda nos mercados de produto e de trabalho seria interligada, ou através da lei de Say que determinava a predominância da oferta sobre a demanda e, portanto, partia de uma situação lógica em que o mercado de trabalho permanecia em equilíbrio com pleno emprego, ou admitia-se a prevalência do princípio da demanda efetiva, fazendo com que o desemprego involuntário fosse admissível, ainda que em situações de equilíbrio.

Mesmo para os neo-clássicos defensores da Lei de Say, no entanto, a realidade se impunha e havia a necessidade de tratar a existência de pessoas sem ocupação. As explicações giravam em torno da falta de flexibilidade de preços e salários que impedia os movimentos das variáveis nominais de forma a ajustar o salário real ao pleno emprego. Keynes discordava desta capacidade dos salários nominais. Chamando a atenção para os mecanismos de transmissão dos choques de salários sobre o emprego, através dos impactos sobre a propensão a consumir, a eficácia marginal do capital e a taxa de juros. Não adiantava, portanto, formular políticas de redução dos salários nominais

¹⁵⁹ Perrot, 1992, p. 20.

para criar emprego, porque a demanda agregada poderia mover-se em direção contrária e neutralizar os seus efeitos expansionistas.

Nesta época, inflação não era um grande problema. Várias circunstâncias levam ao domínio teórico e conceitual da versão IS-LM do pensamento de Keynes justificando e desenhando políticas econômicas que visavam alcançar o pleno emprego, não através da gestão dos salários, mas intervindo diretamente sobre a demanda agregada por meio de instrumentos de política monetária, fiscal e cambial. O desemprego cai, a produção cresce e a inflação começa a aparecer.

Em finais da década de 50, Phillips introduz nestes modelos a preocupação com os efeitos da redução do desemprego sobre o aumento dos preços. Várias explicações teóricas se desenvolvem buscando explicar como o mercado de trabalho funciona e como seria possível estabelecer movimentos endógenos de preços e salários sem que houvesse o correspondente ajustamento esperado de modelos de equilíbrio geral até então dominantes. Se há algo parecido com o leiloeiro walrasiano, não há por que existirem processos inflacionários, uma vez que os próprios mercados encontrariam posições compatíveis de quantidades e de preços, que eliminariam eventuais excessos de demanda positivos ou negativos.

Assim, a curva de Phillips só seria compatível com situações de imperfeições dos mercados, admitindo-se, portanto, que inflação e desemprego poderiam ser minimizados se a economia convergisse para um funcionamento mais compatível com as hipóteses do mercado competitivo. Ao invés do questionamento da teoria, buscava-se ajustar a realidade a supostos teóricos.

Este debate, no entanto circunscrevia-se ao relacionamento entre os níveis de produção e emprego com os salários nominais e, apesar de ter como objetivo identificar a inclinação deste relacionamento no tempo, não incluía explicitamente elementos de expectativas sobre a flutuação futura destas variáveis nominais. Isto era possível em uma conjuntura em que as taxas de inflação flutuavam em torno de zero, de maneira consentânea com uma projeção de estabilidade de preços no longo prazo.

A aceleração da inflação, no entanto, obrigava a revisão das especificações dos mecanismos de formação dos preços e dos salários. A revisão proposta por Friedman retorna às idéias clássicas no longo prazo, uma vez que tentava demonstrar a existência de uma taxa “natural” compatível com uma certa noção de equilíbrio no mercado de trabalho e que não provocaria efeitos sobre a aceleração dos salários nominais. A atenção deslocava-se, portanto, dos movimentos das variáveis nominais para buscar estabelecer nexos de sua aceleração com os níveis de equilíbrio. Esta NAIRU serviria como balizamento para as políticas econômicas, invertendo-se as prioridades dos ajustes, movendo-se da preocupação principal com a geração do emprego e produto para a centralidade do debate em torno da estabilidade dos preços.

Em ambientes inflacionários, os impactos de choques de oferta e demanda sobre as variáveis nominais são maximizados e a possibilidade de escolha de combinações dos níveis de inflação e de desemprego desejados é combatida com a idéia de que, no longo prazo, só a taxa “natural” possibilitaria a estabilidade de preços, com qualquer outra levando a situações de equilíbrio instável, pois aceleracionista da inflação, se maior do que a NAIRU e da deflação, se menor. O centro da atenção da pesquisa econômica deveria voltar-se para determinação deste limite para o aquecimento da economia, sem a explosão inflacionária.

Além desta discussão sobre os limites da política econômica expansionista, começam a surgir evidências empíricas de que os níveis de emprego e os próprios salários nominais tinham pouca mobilidade, apesar dos ciclos de produtos. A clivagem que separa a dinâmica da produção dos movimentos do mercado de trabalho pode ser explicada, tanto pela existência de contratos que aumentam a rigidez das variáveis nominais, como pelas práticas de determinação de salários de forma independente da produtividade imediata. Os contratos que regem as relações capital-trabalho, especialmente adequados para explicar a movimentação dos postos mais qualificados, com maior durabilidade da relação de emprego e com a presença de sindicatos que preferem minimizar os riscos do desemprego em troca de maior garantia de renda, fazem com que as respostas da demanda de trabalho sejam mais lentas

do que os movimentos conjunturais da demanda agregada. A existência dos contratos, no entanto, pressupõe um certo nível de desemprego para criar uma situação de custo de oportunidade de forma a diferenciar a situação dos incluídos e dos excluídos e aumentar a pressão disciplinadora sobre os trabalhadores.

Por outro lado, ao considerar que os contratos funcionavam como uma espécie de seguros contra as flutuações do emprego e que também permitiam um fluxo menor de custos para as empresas, descolava-se a determinação dos salários correntes da situação presente da produtividade, ampliando a importância dos elementos expectacionais. Sindicatos e negociações coletivas passavam então a desempenhar um importante papel, principalmente para os segmentos do mercado de trabalho mais formalizado, com características produtivas que possibilitavam a apropriação clara do capital humano específico e onde as negociações permitiam uma estabilidade nos processos produtivos. A generalização destes procedimentos fordistas recolocava em outro patamar a discussão das relações dos salários nominais e a taxa de desemprego, conduzindo a pesquisa econômica para as análises setoriais mais do que para a avaliação dos impactos das políticas macroeconômicas.

Além das restrições impostas pelos contratos aos movimentos das variáveis nominais, também são destacadas algumas características do funcionamento do mercado de trabalho contemporâneo como elementos que provocam o distanciamento dos movimentos dos salários e da produção. Os custos *quasi*-fixos de recrutamento e seleção, assim como a associação do esforço do trabalhador com sua avaliação dos riscos de perder o emprego, considerando tanto o desemprego externo como os níveis relativos de seus rendimentos globais, sugerem investigações mais amplas do relacionamento capital-trabalho para o estabelecimento das conseqüências de políticas econômicas sobre a geração de ocupações. Os modelos agregados e os tradicionais instrumentos da macroeconomia na modelação dos impactos de políticas fiscais, monetárias e cambiais sobre o mercado de trabalho precisam ser revistos, porque não somente as condições de oferta de trabalho são

diferenciadas, como também a própria especificação da função de demanda de trabalho baseada na sua produtividade marginal sofre questionamentos.

Antes destas críticas mais estruturais, a curva de Phillips havia sofrido o ataque friedmaniano sobre sua própria existência no longo prazo, destacando a importância das expectativas e pretendendo dar fundamentos teóricos para a redução da intervenção da política econômica nos movimentos do mercado de trabalho. O domínio destas idéias nas décadas de 80 e 90 foi contemporâneo a um aumento dos níveis de desemprego e redução da inflação, reproduzindo em linhas gerais os movimentos sugeridos pela curva de Phillips original, porém com uma enorme dispersão e *loops* que exigiram novas formulações teóricas. O aparecimento do conceito de uma taxa de desemprego não aceleracionista da inflação, de frágeis bases teóricas, servia como indicador do retorno às idéias clássicas de inexistência de desemprego involuntário, caracterizando todo o desemprego existente como friccional e acrescentando um componente inflacionário sobre seu comportamento. Defasagens de contratos salariais, mudanças tecnológicas e alterações do perfil demográfico estavam entre algumas explicações para a perda de poder explicativo dos modelos NAIRU nesta segunda metade da década de 90, quando a própria taxa natural desloca-se substancialmente em direções distintas para os EUA, Europa e Japão. A mudança de conjuntura resultante e procovadora destes processos é o objeto do próximo capítulo, que também chama a atenção para os problemas decorrentes do aumento da concentração da renda que acompanhou o predomínio das políticas de estabilização dos últimos anos.

MACROECONOMIA DA PRECARIIDADE

High inequality therefore weakens the willingness to share at the same time that it concentrates resources in hands least inclined to be willing. In this way, and for this reason, inequality threatens the ability of society as a whole to provide for the weak, the ill and the the old. James K. Galbraith, *Created Unequal*, 1998, p. 4.

INTRODUÇÃO

O final do século XX traz de novo ao centro das preocupações econômicas as dificuldades de geração de empregos para as pessoas dispostas a trabalhar. Depois de quase trinta “anos dourados ou gloriosos”¹⁶⁰, com crescimento quase que contínuo e redução do desemprego, os países centrais do mundo capitalista enfrentaram os obstáculos da combinação de pleno emprego e inflação, falta de respostas às políticas keynesianas de combate a elevação generalizada dos preços, dominância dos mecanismos de ajustes pelo mercado e transformações tecnológicas profundas. O resultado foi o controle dos processos inflacionários e o reaparecimento, em níveis mais profundos, dos problemas do desemprego.

Nos anos noventa, os problemas inflacionários são quase inexistentes. As economias estão interligadas, a tecnologia avança, a produtividade cresce e novos campos do conhecimento se expandem como a engenharia genética, a descoberta do espaço profundo e fantásticos meios de comunicação. No entanto, o desemprego campeia, a desigualdade de renda se agrava, os velhos não conseguem sobreviver com suas fontes de renda, as crianças têm que trabalhar, os doentes pobres não podem se tratar e o crime e a droga dominam amplas esferas da vida urbana.

¹⁶⁰ A tradição anglo-saxônica considera o período das três décadas posteriores a II. Guerra como “golden age”, enquanto os autores de origem francesa os chamam de “années glorieuses”.

A desigualdade crescente reforça a dimensão da crise fiscal do estado¹⁶¹. As transferências interpessoais tornam-se cada vez mais difíceis, se o fosso que separa os contribuintes dos beneficiários se alarga. Sociedades mais igualitárias têm menos pobres, - e portanto menos custo de bem-estar, - menos ricos, - e desta forma mais usuários das políticas públicas, - e podem repartir melhor os custos dos financiamentos dos instrumentos de redistribuição de renda melhor entre um conjunto maior da população. Sociedades que caminham para a maior concentração de renda movimentam-se em direção contrária a este cimento da solidariedade social, criando caldo de cultura amplamente favorável às políticas de irresponsabilização com os destinos dos mais carentes, que são jogados às incertezas dos mercados.

Este é o cenário do final desta última década do século XX. Enquanto os anos 30 a 60 enfrentaram os problemas do desemprego e os anos 80, e início dos anos 90, a inflação, - ainda que o desemprego retornasse, - agravava-se o problema da distribuição de renda, particularmente nos últimos 20 anos, ao mesmo tempo em que se aprofundava a crise do *Welfare State*. Esta crise de financiamento das transferências se aprofunda com o aumento da clivagem entre os diversos grupos da sociedade e não poderá ser enfrentada, de forma sustentável no longo prazo, nem pela sua contínua supressão, nem pela sua continuidade na forma atual. Os problemas decorrentes de crescente desigualdade da distribuição da renda não podem ser resolvidos com o aumento contínuo das transferências. São necessárias políticas diretas sobre as causas da desigualdade, particularmente sobre a distribuição de salários e de emprego, retornando portanto parcialmente à problemática da curva de Phillips avaliada no Capítulo 1.

Repetido
de 8 de
ago 3
(Introdução)
!!

Desloca-se o problema do relacionamento entre os níveis médios de desemprego e de inflação para a análise das implicações de sua dispersão em termos das possibilidades de obtenção de renda pela ocupação de um posto de trabalho e o leque distributivo dos rendimentos, que realça a importância dos salários relativos.

¹⁶¹ Galbraith, 1998, cap. 1.

Os salários e o rendimento dos trabalhadores se tornaram mais desigualmente distribuídos particularmente a partir dos anos 70. Uma das explicações usuais refere-se às mudanças dos requerimentos tecnológicos que modificaram os padrões de demanda, aumentando os diferenciais por qualificações¹⁶². Como a oferta de pessoal com qualificações mais requeridas demora para ser formado, o excesso de demanda nos mercados específicos faz com que os diferenciais salariais se ampliem. (Se a economia funcionasse como os clássicos imaginavam, com o leiloeiro walrasiano, o sistema de preços sinalizaria a escassez relativa e indicaria os movimentos de arbitragem da oferta, condenando as políticas intervencionistas à ineficiência e retardamento da modernização.)

Regulador
de f
pg 4

② O mercado de trabalho, no entanto, não funciona como um mercado competitivo onde os salários igualam oferta e demanda. As firmas dispõem de distintos graus de monopólio¹⁶³, no sentido de sua capacidade de determinar preços, perdendo parte de sua clientela. A competição monopolista predomina na maioria dos mercados, incluindo os trabalhadores, que dispõem de um certo poder quando ocupando um posto de trabalho.

A situação no mercado de trabalho do final dos anos noventa é mais grave do que as crises anteriores de falta de oportunidade para trabalhar porque, na maior parte dos países do mundo, associado a uma redução do ritmo de crescimento e da demanda, verifica-se um descolamento entre o movimento do nível de renda e produto e a geração de novos postos de trabalho. Ao lado destes fenômenos, que alteram a demanda de trabalho, existem também importantes modificações nos padrões de sua oferta, com mudanças profundas

¹⁶² Em 1973, um americano médio com 30 anos e educação universitária tinha um rendimento 15% superior ao mesmo tipo de homem com educação de segundo grau. Em 1989, a diferença subiu para 50%, sendo que esta mudança ocorre, não devido ao aumento dos salários universitários, mas por queda dos salários do segundo grau segundo Reich, 1992.

¹⁶³ O grau de monopólio é um conceito kaleckiano que define-se como o inverso da elasticidade da demanda do produto, refletindo a possibilidade de maior administração dos preços para os produtos mais inelásticos, com menos substitutos.

na composição da População Economicamente Ativa e nos conceitos de inatividade.

Existem hoje mais pessoas pressionando o mercado, principalmente com a mudança da composição de gênero, com uma tendência histórica de aumento da presença de mulheres na busca de postos. Elas constituem hoje entre 40 a 45% da População Economicamente Ativa (PEA) dos países desenvolvidos. Mais da metade dos trabalhadores do setor de serviços é mulher¹⁶⁴. As mulheres no entanto continuam profundamente discriminadas no mercado de trabalho, recebendo salários mais baixos¹⁶⁵ do que os homens, e ocupando predominantemente postos de trabalho com relações mais precárias¹⁶⁶.

As taxas de desemprego dos países centrais da dinâmica econômica dos últimos 30 anos têm dado saltos sistemáticos, passando de uma faixa entre 2 e 3%, no final dos anos sessenta, para mais de 10%, no final dos oitenta e nos noventa, depois de uma ligeira melhora no início desta década. Como visto no Capítulo 1, a teoria econômica dominante trata este problema como um deslocamento da “taxa natural”, portanto representando apenas uma ampliação do conceito de desemprego friccional, tentando atribuir a questão à natureza do funcionamento do mercado de trabalho, procurando isentar de responsabilidade a política econômica.

O mercado, que depende de uma ampla massa salarial, se mantém graças ao grande volume de recursos gerados pela força de trabalho nos países mais industrializados. Porém, nos últimos anos observa-se um crescimento mais do que proporcional da produtividade do trabalho em relação aos salários pagos

¹⁶⁴ Nos países da OCDE, as mulheres são 84% do setor de saúde, 72% do setor administrativo e 54% dos bancos.

¹⁶⁵ Entre 20 a 30% na Europa e mais de 50% na Coreia e Japão.

¹⁶⁶ Trabajo, 1994, informa que as mulheres representavam em 1990 cerca de 65% dos empregados em tempo parcial nos EUA, Grécia e Itália e 90% dos empregados da Alemanha e Bélgica.

em alguns países, reduzindo o “*labor cost*”, ao mesmo tempo em que as diferenças intra-salariais aumentam¹⁶⁷.

Além do problema do desemprego, aumenta o trabalho em tempo parcial e crescem os postos de trabalho com relações não tipicamente assalariadas. A duração do desemprego se amplia, atinge setores executivos e é muito maior entre os jovens. Com o crescimento da produção industrial em finais do século XIX, o setor serviços tornou-se o principal empregador, provocando uma grande alteração na composição setorial do mercado de trabalho, compensando a redução do trabalho agrícola e expandindo os empregos no setor terciário. Nos finais do século XX, esta fonte de expansão do emprego começa a se esgotar, com as enormes mudanças tecnológicas vividas no setor de serviços. O *Welfare State* entra em crise, reduzindo o emprego no setor de serviços sociais e os serviços voltados para a produção se expandem, com redução da criação de novos empregos na mesma proporção do passado.

“ANOS DOURADOS” : EXPANSÃO COM CONTRASTE¹⁶⁸

As economias da Europa e dos EUA saem da II Guerra com condições econômicas bem distintas do período prévio, possibilitando uma conjuntura amplamente favorável aos efeitos expansionistas da política econômica. Em geral, no período dos chamados “anos dourados”, os países buscavam atingir quatro grandes objetivos :

Aproximar-se do pleno emprego,
Com estabilidade de preços
E crescimento econômico,
Gerando superavit ou equilíbrio no balanço de pagamentos.

Atingir simultaneamente estes quatro objetivos seria um eficiente indicador de sucesso da política econômica, porém as conjunturas se caracterizavam exatamente pelo predomínio de um ou alguns objetivos sobre os outros. A curva de Phillips, em sua versão original, destacava a contradição entre a

¹⁶⁷ As diferenças salariais entre o máximo e o médio são mais altas nos EUA (160 vezes) do que na Alemanha e no Japão (em torno de 20 vezes).

¹⁶⁸ Azevedo, 1999.

busca de pleno emprego e a estabilidade de preços. A partir da década de 70, o problema transformou-se no fracasso do conjunto destes objetivos, levando até ao descrédito a eficácia da própria política econômica.

No imediato pós guerra as principais características das economias centrais eram as seguintes:

Demanda de trabalho fortemente influenciada pelo papel da indústria de transformação, como o principal segmento dinâmico da atividade econômica.

Oferta de trabalho afetada pela mudança na Taxa de Participação feminina.

Ainda que a economia americana tenha surgido forte, a existência de um bloco de países socialistas generalizava a Guerra Fria, definindo uma situação de bipolaridade que financiava uma grande onda de investimentos no estado de *Welfare/Warfare*.

Grandes sindicatos faziam negociações coletivas, trocando salários e condições de trabalho pela estabilidade das relações com o empresariado.

Estas características podem ser detalhadas como se segue:

Indústria como o principal segmento dinâmico da atividade econômica.

Durante a guerra, os setores produtores de armamentos e a indústria militar cresceram bastante. Depois da guerra, essa indústria se reconverte para produzir inovações no consumo, particularmente nas indústrias de alimentos, farmacêuticos e comunicações. Ao lado da expansão do produto industrial, também crescia o emprego na indústria, acompanhando os grandes investimentos.

O predomínio da indústria de transformação tem um forte impacto sobre os mercados de trabalho, condicionando toda a institucionalização das relações de trabalho, que refletiram fundamentalmente o ambiente fabril, assalariamento clássico, a ocupação permanente de tempo integral e as relações estáveis entre produção e emprego.

Mudança na Taxa de Participação feminina

O domínio da indústria como centro dinâmico da economia e das tecnologias metal-mecânicas, fortemente lastreadas nos princípios fordistas de grande produção, estabelecia uma relação direta entre os níveis de investimento, produção e emprego, associando claramente as flutuações dos níveis de

ocupação aos movimentos cíclicos da economia. O estado supria várias necessidades dos segmentos marginalizados e ampliava os gastos com a previdência social, expandindo inclusive a cobertura do seguro-desemprego, que mantinha, ainda que parcialmente, os ganhos dos que perdiam o emprego. Por outro lado, os elementos demográficos estabilizavam a oferta de trabalho e a estrutura familiar preservava a mulher na inatividade econômica.

Durante a guerra, essa mão-de-obra feminina foi bastante utilizada, particularmente nos Estados Unidos, em substituição à masculina. No momento em que termina a guerra e há uma reconversão da atividade industrial, passa a existir um conjunto de mulheres treinadas, que não querem mais voltar a ser donas-de-casa e começam, portanto, a pressionar o mercado de trabalho.

Bipolaridade, Guerra Fria e hegemonia da economia americana

Crescimento continuado sob hegemonia dos EUA era a situação prévia, nos chamados anos dourados. Os EUA saem da Guerra com um exército poderoso e politicamente torna-se a economia hegemônica, com uma força militar capaz de ser “gendarme” do mundo. A vitória dos aliados na II Guerra viabilizou, do ponto de vista econômico, a criação no pós-guerra, de duas instituições importantes. Uma foi o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a outra o sistema de bancos, especialmente o Banco Mundial. O sistema FMI foi montado nos chamados Acordos de *Bretton Woods*. Estes acordos, assinados em 1944, tinham várias resoluções, entre as quais, as que estabeleciam a responsabilidade dos Estados Unidos por garantir a estabilidade dos principais padrões monetários do mundo. Os Estados Unidos garantiam, através do Sistema Federal de Reserva, a paridade estável do dólar e uma certa quantidade de ouro. Havia, portanto, um lastro em ouro do dólar garantido pelo Governo americano.

Por outro lado, o pós-Guerra se consolida com a União Soviética e com a metade da humanidade sob o regime socialista que servia, de um lado, como contraponto à expansão americana e, de outro, como justificativa para um

conjunto de investimentos no ocidente, não mais em termos da guerra, da Grande Guerra, mas em termos de uma guerra potencial, que é a Guerra Fria. A Guerra Fria, que se desenvolve fundamentalmente até finais da década de 70 de forma crescente, viabiliza um conjunto de investimentos pesados realizados pelo Estado, particularmente estimulando a área de pesquisa e desenvolvimento tecnológico avançado, tanto nos países do leste, como no ocidente. Esse intenso desenvolvimento tecnológico ocorre, então, nas indústrias da aeronáutica, telecomunicações, informática, no uso de novos materiais e, particularmente, em função de objetivos estratégicos militares.

A existência do Mundo Socialista e Guerra Fria viabilizavam o chamado “complexo industrial-militar”, utilizando-se de recursos estatais para financiar a expansão de importantes setores da economia mundial, particularmente a americana, sem a necessidade de ampliação dos elementos de eficiência e produtividade. Um outro elemento importante era a expansão dos segmentos alimentados pelo *Welfare State*, que mantinha o nível de atividade dos setores menores e menos integrados internacionalmente, além de manter a renda e garantir a oferta de um conjunto de atividades dos chamados serviços sociais.

No comércio internacional havia a segmentação entre os países produtores de produtos industrializados e não industrializados, geograficamente situados nos hemisférios norte e sul. A migração de força de trabalho era regulada pelas condições de qualificação dos trabalhadores do sul, que não conseguiam se colocar nos mercados do norte. A tecnologia predominante naqueles países era intensiva em mão de obra não qualificada e na utilização de matérias primas não renováveis e seus salários eram elementos fundamentais para as vantagens comparativas. Esta tecnologia exigia uma extensa mecanização e uma contínua desqualificação do trabalho, no sentido de sua inteira subordinação ao capital.

Sindicalismo clássico: forte e bem comportado

Excluindo o Japão, que tem um comportamento um pouco distinto, a América Latina, África e Ásia vivem as décadas de 50 e 60 como décadas de integração ao sistema internacional com influências do leste europeu ou do ocidente. A

consciência dos problemas urbanos dos países subdesenvolvidos, da dimensão dos problemas rurais, da incapacidade da infra-estrutura urbana, da baixa formação da força de trabalho, também são marcantes na dinâmica econômica, social e política desses países. Esse quadro encontra, particularmente nos países centrais da Europa e nos Estados Unidos, um movimento sindical que tinha o leste europeu como paradigma geral que orientava a busca de conquistas. A luta por aumentar a participação dos salários na renda, por melhores condições de vida, por garantias nas condições de trabalho, por dirigir o futuro e orientar os investimentos é que caracterizava a efervescência no movimento sindical. Por outro lado, a pressão social real que isso provocava dentro dos países desenvolvidos estimulava a expansão do *estado de bem-estar social*.

Esse mundo tem conflitos e problemas, mas caminha quase sem grandes crises por cerca de vinte anos, constituindo um período de expansão continuada desse sistema, que dava a impressão de um progressivo fracionamento do mundo. De um lado ficariam as pessoas de um mundo socialista, sem independência, sem autonomia individual e com poucos recursos, mas com o atendimento das necessidades básicas. De outro lado, haveria um mundo da sociedade do consumo de massas, onde os indivíduos viveriam bem, a renda seria alta e haveria um processo de enriquecimento individual sem o Estado ou com o Estado cuidando apenas das regras do jogo. Esse mundo caiu! Um dos primeiros sintomas econômicos foi a crise do dólar no início dos anos 70.

CRISE DOS ANOS DOURADOS

Crise da hegemonia americana

O primeiro componente importante da crise aparece no início da década de 70, como uma crise financeira que vai ter implicações para a globalização atual. A crise do dólar de 1971, acumula-se com as mudanças de preços relativos provocadas pela subida dos preços de petróleo em 1973, criando uma dinâmica distinta nos fluxos de comércio internacional e redirecionando os dólares acumulados na década de 60 fora dos EUA.

Pelo acordo de *Bretton Woods*, os Estados Unidos ficaram como responsáveis pela garantia da conversibilidade internacional, ainda que não houvesse a necessidade de estabilidade da relação dólares/ouro no mercado interno americano. Os outros países não precisavam preocupar-se com esta âncora, dedicando-se à manutenção da paridade com o próprio dólar. Isso funcionou razoavelmente até 1968, 1969. Os fluxos de dólares fora dos EUA começaram a crescer forçando a taxa de câmbio do dólar a cair em vários países, como a França, Inglaterra e Itália começando a chamada crise do dólar. A França vivia uma crise política a partir do movimento dos estudantes de 1968 e começava a trocar os dólares americanos, que estavam no Banco Central Francês, pelo ouro que os Estados Unidos garantiam. Até agosto de 1971 esta conversibilidade foi mantida quando, por decisão unilateral dos EUA, o mundo foi lançado no vendaval das taxas flutuantes do câmbio relacionado com o dólar. A quebra da estabilidade do padrão monetário dificulta ainda mais a aceitação dos pressupostos teóricos da convergência do equilíbrio geral dos modelos walrasianos, porque, na ausência de *numeraire* fixo, as condições de estabilidade do equilíbrio geral são questionadas.

A quebra do padrão monetário estável impacta sobre as taxas de inflação dos diversos países pela grande instabilidade que se impõe sobre as compras internacionais. Associada às variações das taxas de cambio, a elevação dos preços do petróleo em 1973 provoca repercussões das variações dos preços internacionais em moeda doméstica sobre as cadeias produtivas e criam choques de oferta, que justificaram políticas econômicas contracionistas para neutralizar os fatores expansivos da inflação. Esta combinação de políticas econômicas repercute sobre o mercado de trabalho, descolando os níveis salariais dos níveis de emprego, que passam a ser fortemente influenciados pelas variações dos níveis de produto. Os setores exportadores ampliam seu espaço nas economias, enquanto os setores contraídos pela política econômica encolhem sua participação no mercado de trabalho.

O segundo aspecto importante é a crise de produção dos países grandes. Os Estados Unidos, maior potência do mundo, o maior mercado do mundo, não acordaram para fenômenos reais que estavam acontecendo, no âmbito da

produção, particularmente na Alemanha e no Japão, que eram mudanças na forma de produzir internamente nas empresas industriais e, especialmente, nas empresas industriais dos setores de bens de consumo duráveis.

Isto provoca um aumento de produtividade nestes países. Esse aumento da produtividade, força a competição internacional a adotar e a atingir os mesmos padrões de produção dos mais avançados do mundo. Isso provoca uma profunda alteração na forma de organização do mercado de trabalho, fazendo uma revolução na forma de produzir e de se organizar. Durante a década de 70, por ser uma grande potência, por ter o dólar estável, por poder emitir o dólar que quisesse, os EUA não sofrem grande pressão para se reestruturar internamente, enquanto a Alemanha e o Japão estão se reestruturando. No final da década de 70, a economia americana mantém a mesma estrutura produtiva, com a mesma tecnologia da década de 50. Enquanto isso, Japão e Alemanha já tinham uma reestruturação produtiva acelerada e intensa em suas indústrias.

Essa situação dos Estados Unidos não traz grandes problemas por que a primeira e segunda crise do petróleo, respectivamente, em 1973 e 1979, atingem fortemente o Japão, que era um grande importador de petróleo, e atingem também a Europa, muito mais do que os Estados Unidos, forçando esses países a acelerarem a sua reestruturação e a sua adaptação à nova conjuntura.

A década de 80 começa com os Estados Unidos tecnologicamente defasados e com o Japão e Alemanha avançados na produção de bens de consumo duráveis, na ponta e, portanto, com um grande potencial de disputa mercadológica no próprio mercado americano. Essa mudança transforma os Estados Unidos, de vendedor em maior comprador, acumulando um *déficit* comercial com o resto do mundo.

Este déficit comercial cresce simultaneamente a um agravamento da situação fiscal interna nos EUA. Os gastos militares e os gastos sociais explodem. Começam a aparecer as controvérsias sobre o financiamento do *Welfare state*. Nos EUA e na Europa há uma certa progressividade na estrutura tributária e,

na medida em que aumenta o número de beneficiários dos sistemas de bem-estar, o ônus recai sobre os mais ricos, que menos precisam destes benefícios. Se aliado a isto, há elementos estruturais que reduzem o crescimento dos excedentes, conforme ocorre principalmente a partir da segunda metade dos anos 70, a estabilidade política do padrão de financiamento das contas públicas começa a ser erodido. Começam a aparecer as idéias neo-liberais, quando nos Estados Unidos e na Inglaterra, no final da década de 70 e início dos 80, ganham as eleições o *Mr. Reagan* e a *Madame Thatcher*. Essas duas eleições são importantes porque são marcos da mudança que ocorre no papel do Estado nesses países, que vai implicar numa mudança na forma de organização do próprio Estado.

A crise de financiamento do *estado do bem-estar* e do estado militar da Guerra Fria, obriga a redução dos gastos. A lógica dominante refere-se a necessidade de diminuição de gastos, porque os impostos tem que ser reduzidos. A política econômica do *Reagonomics* visava através da redução dos impostos uma maior renda disponível para o setor privado, que aumentaria os investimentos e alavancaria o crescimento da economia, podendo inclusive financiar, no futuro, a recuperação das despesas públicas. No curto prazo, a redução dos impostos forçaria a uma mudança na estrutura dos gastos. O resultado dessa política durante a década de 80 foi um fracasso, uma vez que não somente os gastos não se contraíram como esperado, devido as pressões sociais, como o setor privado não cresceu como previsto e os Estados Unidos passam a ser, não só o maior comprador, mas também passam a ter o maior *déficit* público do mundo.

Apesar de ter um *déficit* público muito grande, os Estados Unidos são capazes de financiá-lo sem distúrbios, no curto prazo, para sua economia. Ela representa um mercado muito grande e estável, dando confiança em se investir e comprar bônus e títulos do Tesouro americano. Japoneses e alemães, que são os que mais vendem produtos para os Estados Unidos, também são os que mais compram títulos do Tesouro americano. A poupança japonesa e a poupança alemã passam a financiar o Estado americano, ampliando-se assim os fluxos financeiros, dando margem ao gigantesco mercado especulativo que

caracteriza a economia contemporânea. Estes fluxos financeiros se intensificam a partir dos *Eurodollars* do final dos anos 60 e hoje atingem a maior parte dos países, especialmente os mercados ditos emergentes que aumentaram seus mecanismos de absorção de poupanças internacionais e se integraram mais intensamente nos movimentos financeiros do mundo.

Estes fluxos também foram viabilizados pelo desenvolvimento tecnológico das comunicações e da micro eletrônica, especialmente a informática. Como a tecnologia avançou do ponto de vista da informática e das telecomunicações, esse dinheiro é quase que instantaneamente redirecionado, modificando o conceito de fronteiras nacionais, que praticamente inexistem nesses mercados. É um mercado mundial, global, enorme e isso é um dos elementos fundamentais que diferenciam o final do século do período pós-guerra.

Este gigantesco mercado financeiro com poucos vínculos com a atividade produtiva, também é um elemento importante para explicar o crescente descolamento dos níveis de ocupação e os movimentos de preços e salários. Com esta possibilidade de realização de lucros financeiros, independente da produção real, a ocupação passa a depender muito mais da utilização da renda, do que da produção, reforçando o papel da demanda efetiva na definição dos níveis de emprego. A relação salário-preço, importante na fixação de excedentes na esfera produtiva da economia, agora passa a ser condicionada pelo excedente global do sistema, que pode redirecioná-lo para distribuição ou concentração de renda. Neste contexto, ressalta novamente a importância da dimensão distributiva na análise do problema de desemprego-inflação, relativamente esquecida no debate dos últimos 40 anos, desde a curva de Phillips de 1958.

Nos EUA, há um pequeno processo de reestruturação até meados da década de 80 porém isto se intensifica no final da década, uma vez que o seu mercado de trabalho dual, que permitia interações entre os seus diversos segmentos, se desestrutura. Nos EUA, a política de ajuste tem sido a de aprofundar os mecanismos de flexibilização da contratualização do trabalho, admitir-se acordos para redução de salários, diminuição de benefícios sociais, colocando

o principal custo do ajuste nos rendimentos e condições do trabalho. Em troca, espera-se uma menor taxa de desemprego e uma recuperação do rendimento no longo prazo.

Alguns autores¹⁶⁹ achavam que esta situação poderia levar à multipolaridade e transformações produtivas. Como os Estados Unidos perderam parte do seu papel nos fluxos comerciais com o crescimento das economias, particularmente do Japão e da Alemanha, surgiam as possibilidades, de um mundo multipolar do ponto de vista econômico. Há um aumento da intensidade dos fluxos intra-grupos de países, como o Mercosul no Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, o NAFTA (Tratado Norte Americano de Livre Comércio), que envolve o México, os Estados Unidos e o Canadá, a Comunidade Econômica Européia na Europa, os países da Ásia. O comércio intra-blocos é maior do que o comércio inter-blocos. Isso também é um movimento inverso ao que se esperava com o pós-guerra, quando a expectativa era para uma generalização do livre comércio e uma generalização do comércio internacional. Por outro lado, esta situação não podia ser caracterizada como um movimento para a autarquia de cada país. É uma certa fase de meso-autarquia que cria, também, grandes mercados fora das fronteiras nacionais, mas ainda limitados.

Os anos 80 e início dos anos 90 são marcados pelo fim da bipolaridade, - que já se anunciava entre os EUA, Japão e Alemanha pela mudança do papel relativo de cada um destes países no comércio e no fluxo financeiro internacional, - e entre o mundo ocidental e o bloco socialista devido a completa desestruturação destas economias em transição. Enquanto nos anos 80 se poderia pensar numa tendência à multipolarização com a intensificação dos fluxos intra-blocos, nos anos 90 parece haver um processo de reconcentração em direção à economia americana, desta vez acompanhada de um aumento da dispersão da renda entre os países e as pessoas, aumentando a concentração e a distância social entre pobres e ricos.

¹⁶⁹ Tavares e Fiori, 1993.

A maior intensidade dos fluxos comerciais do Japão e Alemanha para os EUA e a constituição mais consolidada dos grandes blocos, especialmente da Comunidade Européia serve como pressão para limitar a expansão dos preços internos e colocá-los ainda mais dependentes das variações e dos regimes cambiais, descolando-os da pressão dos mercados de trabalho. A dinâmica dos preços passa a depender fundamentalmente da situação do mercado de produto, enquanto o mercado de trabalho fica crescentemente dependente do nível de flutuação real da demanda de mão-de-obra, oscilando em torno de taxas de desemprego que davam aparente suporte ao conceito de “taxa natural de desemprego” discutida no Capítulo I.

A globalização dos mercados de capitais modifica os fluxos de investimentos e impõe uma mobilidade de curto prazo muito intensa para o capital que, volatilmente, ocupa os mercados com maior retorno de curto prazo. Por outro lado, os fluxos entre os países do norte se recompõem da crise da década de 80 e formam-se grandes blocos de comércio no mundo, intensificando-se as trocas comerciais principalmente dentro destes blocos. Os países do Sul passam a fazer parte dos mercados mundiais, com mudança de suas pautas de exportação, em alguns casos complementares aos mercados centrais, criando-se um elemento adicional da generalização das tecnologias e competitividade mundial. As vantagens comparativas baseadas na mão-de-obra barata, exploração de recursos naturais não renováveis e agressão ao meio ambiente perdem terreno para tecnologias intensivas em informação, com novos materiais e ecologicamente corretas.

Novas relações de trabalho

Na medida em que as economias nacionais se integram em mercados de meso-dimensão, blocos de mercados, eles são atrativos para grandes produtores. Esta atração força os competidores a produzir na melhor tecnologia do mundo, não havendo mais lugar para tecnologias atrasadas. Os competidores são imediatamente confrontados com o menor custo. A única proteção dos mercados nacionais é a taxa de câmbio. Isso força cada país e cada produtor a se ajustar a essa nova situação. A dinâmica do emprego passa

a ser intermediada pela substituição de produção doméstica por importações, desestruturação das cadeias produtivas nacionais e expansão dos setores exportadores.

Mas o processo não é só de intensificar a competição. Existe um elemento novo que é a chamada aliança estratégica, que caracteriza também esses novos mercados. Pode valer a pena a associação entre competidores em certos mercados para buscar o desenvolvimento de um novo produto, ou o desenvolvimento do novo mercado, novo processo, que permita portanto uma reorganização do seu papel no mercado global. Mas, além disso, para conseguir esse tipo de comportamento, é preciso ter uma nova forma de trabalhar.

Dois tipos de questões se apresentam no que se refere às mudanças no processo de produção, alterando o conceito de desenvolvimento tecnológico e incorporando cada vez mais o significado das tecnologias organizacionais, para complementar e potencializar as transformações físicas na produção: diminui a importância do capital físico e aumenta a importância da informação e das tecnologias organizacionais.

A nova realidade competitiva internacional obriga mudanças tecnológicas rápidas e flexibilização das linhas de montagens para respostas imediatas às mudanças da demanda, exigindo a substituição das linhas de montagem por "ilhas" de produção que aumentam a qualificação requerida do grupo, com mais controle sobre o todo e diminui a qualificação referente a cada parte do trabalho. Do ponto de vista da tecnologia física, as novas mudanças ocorrem nas áreas de novos materiais, redução de estoques, informatização generalizada, redução do tamanho dos estabelecimentos e robotização circunscrita a algumas etapas do processo produtivo.

Apesar da ampliação dos fluxos de comércio e de capitais, há crescentes restrições a mobilidade do trabalho. Crescem os procedimentos de limitações à migração, perseguição aos "ilegais" e racismo tolerado. Os problemas de desemprego são atribuídos à "rigidez" do mercado de trabalho e são propostos

mecanismos de “flexibilização”¹⁷⁰ destes mercados. Tanto no que se refere à *Flexibilização Quantitativa*, voltada para a determinação de salários a partir da livre negociação e redução do papel regulador do estado até a *Flexibilização Funcional*, que exige um novo papel do trabalhador numa aliança com o capital, mas que é contraditório com as ameaças a estabilidade no emprego que a primeira pressupõe.

Apesar de profundas, estas mudanças nos paradigmas produtivos não são suficientes para explicar as novas dimensões dos problemas do mercado de trabalho, que também refletem formas concretas de organizar as relações industriais, a distribuição de renda, riqueza e poder.

O mercado de trabalho vai sofrer algumas mudanças importantes porque o tipo da nova produção, diferentemente da produção dominante no imediato pós-guerra, não é uma produção única em larga escala, do mesmo produto. Cada vez mais, vão se expandir as condições competitivas e a capacidade de enfrentar as novas relações de mercado. Além da flexibilidade da própria linha de montagem, a rede de fornecedores deve ser suficientemente maleável para permitir mudanças rápidas, não só de ritmo de produção e fornecimento, como do próprio tipo de produto e insumo fornecido. Qualificações, postos de trabalho e intensidade do esforço precisam acompanhar estas modificações de cadências da flexibilidade produtiva.

A velha tecnologia, como a linha de produção de automóvel que levava dois, três, quatro anos, para redirecionar a produção de automóvel para outra coisa, não permitia isso. A flexibilidade produtiva passa a ser um elemento dominante e isso tem implicações enormes na formação e na necessidade de trabalho. Contratos de longa duração e condições rígidas de trabalho passam a ser questionadas pela própria natureza da produção.

No que se refere ao processo de trabalho uma mudança importante é a chamada flexibilidade funcional. O trabalhador que só sabe fazer uma parte do

¹⁷⁰ Ramos, 1993.

processo produtivo ou que sabe operar somente uma máquina é cada vez menos importante, porque cada vez mais o trabalhador tem que ter polivalência, tem que ser capaz de desenvolver um conjunto diferenciado e complexo de tarefas. No limite, chega-se a situação japonesa em que a contratação do trabalhador não é mais para postos de trabalho, mas para etapas dos processos produtivos. Essa é uma mudança substancial, que tem implicações na formação, na educação, na organização sindical e no conflito capital/trabalho.

É claro que essas mudanças também foram resultados das pressões sociais contra o dito trabalho alienado, que se expressava na luta contra a *visão unidimensional* do trabalho, já levantada na década de 60 pelo movimento hippie. O trabalho repetitivo, localizado, deve ser substituído pelo trabalho polivalente no qual se tem uma dimensão mais global do que fazer. E na medida em que ele é polivalente, também é mais intenso e aí aparece e cresce um fenômeno, que no Japão se chama *Karochi*, que é a morte pelo trabalho. A intensidade do trabalho é muito maior e as pessoas trabalham muito e mais intensamente do que no processo anterior. Além de maior polivalência no limite da tecnologia, passa a crescer o trabalho integral, absolutamente em tempo integral. O telefone celular, o modem em casa, o bip são sinais de que não há mais diferenciação de tempo de trabalho e tempo doméstico. O trabalhador é de tempo total, no sentido de que está disponível para o trabalho a todo momento.

Na abordagem do progresso técnico, as principais inovações correspondem a compreensão de que não bastam novas máquinas para a intensidade dos ganhos de produtividade e agilização necessárias para o enfrentamento das novas realidades competitivas da economia mundial. O trabalho, sua qualificação e seu envolvimento com os objetivos das firmas são indispensáveis para a obtenção destes resultados. Para isto, os novos procedimentos gerenciais envolvem a percepção de que o trabalho precisa de menos controle e mais envolvimento, reduzindo portanto a importância dos cargos de direção e supervisão. Isto leva a uma quebra de estruturas

hierárquicas, com a definição de novas funções e descentralização de decisões, reduzindo as diferenças entre direção e execução¹⁷¹.

Uma outra característica importante das novas tecnologias organizacionais é a importância do trabalho em grupo¹⁷². Estas novas relações com o trabalho, intensificam o ritmo de trabalho e apresentam novos tipos de pressão sobre os trabalhadores que se tornam mais heterogêneos e competitivos entre si. Também a nova forma de produzir exige um trabalhador que tem outro tipo de qualificação, de especificação. Não é mais o velho trabalhador que individualmente era produtivo e cuja produtividade e remuneração eram dadas pela ação individual. A nova tecnologia exige trabalho em grupo e o trabalho em grupo pressupõe liderança, pressupõe capacidade de articulação e, portanto, um certo processo de negociação inerente à atividade produtiva. Negociação do grupo com a atividade produtiva. E, se permite essa ação social mais e mais articulada, não mais de um indivíduo sozinho em relação ao supervisor, mas do grupo em relação ao supervisor. A supervisão, que era muito importante na tecnologia intermediária do pós-guerra, perde importância agora. As estruturas hierárquicas ficam mais enxutas, diminuem os chamados segmentos médios, aumentando a importância do trabalhador no chão de fábrica.

O trabalho em grupo não tem apenas aspectos positivos. A fiscalização e supervisão passam a depender do próprio grupo. Como resultado desse processo de trabalho em grupo, desse processo de reestruturação da forma de produzir, intensifica-se a competição entre os trabalhadores e aumenta a aliança, ou a cooperação, entre os trabalhadores e o capital.

¹⁷¹ Uma comparação entre a proporção de trabalhadores na produção e administração no Japão, onde o processo está mais avançado e EUA mostra que, no primeiro, os postos de trabalho diretamente ligados a produção representam quase 60% do emprego manufatureiro, enquanto nos EUA eles representam menos da metade do emprego.

¹⁷² Dados do Japão informam que, em 1993, 40.6% dos encontros dos CCQ ocorrem fora dos horários normais de trabalho e destes só 29.3% são remunerados. Dados fornecidos no seminário da JUSE, 1993.

A progressiva redução das taxas de desemprego e o crescente nível de ocupação, característicos dos “anos dourados” que conviviam com políticas monetárias e fiscais expansionistas também leva a mudanças nas relações de trabalho, especialmente no que se refere a:

- Legislação sobre segurança no trabalho
- Proteção ao vínculo trabalhista
- Negociações coletivas e enfraquecimento dos sindicatos
- Jornada plena, salários por produtividade e contratos de longa duração.

As mudanças nos processos de trabalho e organização industrial dos últimos anos tem provocado profundas alterações na relação capital/trabalho, no significado da busca de aumento de produtividade e na relação entre planejamento, pesquisa e execução do progresso técnico.

Não muda somente o processo de trabalho. O velho assalariamento tradicional tende a desaparecer, levando a relações de um tipo novo, modificando a tradicional contradição capital/trabalho. O trabalhador por produção passa a ser o parceiro do capital, não tem mais garantia no trabalho, os contratos tradicionais desaparecem, a jornada perde sentido e há o reaparecimento do trabalho doméstico, do início da revolução industrial. Generaliza-se o trabalho em casa com o pai, a mãe, os filhos, para produzir. O trabalhador de horário determinado e integral é cada vez mais raro. Cresce o número de autônomos, os trabalhadores por conta própria, as relações informais, os contratos comerciais. Mudam, então, as relações de trabalho.

As negociações coletivas também mudam. Enquanto que, da década de 70 até 90, há um aumento das negociações coletivas, negociações do sindicato com o patronato, agora parece que está havendo uma reversão desse processo, ainda que não esteja suficientemente clara a tendência central deste movimento. Os contratos e as negociações entre trabalhadores e patrões passam a ser cada vez mais individuais e menos coletivas, como eram na revolução industrial. Individuais no sentido de parcelados. Não necessariamente indivíduos, porque com a expansão do trabalho em grupos, aumentam também os contratos com os grupos. A relação dentro da produção aparece como se fosse uma relação inter-empresas e não capital/trabalho.

Com isso, aumenta a importância da organização e representação por local de trabalho e, com isso, a estrutura sindical, baseada na luta na porta de fábrica, perde sentido. Isso porque o sindicato não é capaz, não é sequer capaz, de perceber a problemática que está acontecendo no local de trabalho. É a célula pequena que passa a negociar e a empresa se relaciona com essa célula pequena, dá respostas, e envolve esses trabalhadores.

Sindicalismo clássico encontra-se encurralado¹⁷³

As análises dominantes dos problemas do desemprego referem-se ao papel do estado que, além de ser “hipertrofiado” nos seus aspectos de *Welfare/Warfare*, refletiu um pacto entre os setores oligopólicos e os grandes sindicatos que, em troca de salários e estabilidade, concederam uma redução de suas ações reivindicativas, especialmente aquelas que extravasavam as fronteiras das suas respectivas corporações. Esta interpretação tem como corolário a compreensão de que a presença sindical conflitiva nas empresas dificulta modernização, exigindo políticas de desorganização da representação sindical ou sua domesticação em termos dos interesses da empresa. Este discurso pretende deslocar a dinâmica de crescimento para a exportação, reespecializar-se internacionalmente a partir de vantagens comparativas estáticas com a desregulamentação dos mercados de bens e capital, no sentido de sua abertura, e estabelecer controles no mercado de trabalho para limitar a mobilidade internacional, com redução dos elementos regulatórios dos contratos de trabalho, exigindo para isto a desestruturação da atual organização sindical.

Esta estratégia foi particularmente intensiva na Europa que, de uma tradição sindical reivindicativa que ampliou a presença política dos interesses dos trabalhadores através das ações dos partidos sociais-democratas, alguns deles por muitos anos no comando dos governos, dispunha de mão-de-obra altamente educada, com bons centros de desenvolvimento científico e tecnológico e polpidos orçamentos para ciência e tecnologia. Suas empresas

já tinham uma sólida cultura voltada para exportação e a estratégia de controle da integração europeia levava a ampliação do sistema de normatização de fornecedores (ISO 9000), bem como a proteção de seus mercados de trabalho. Apesar de ser mais predominante na Inglaterra, esta estratégia de enfrentamento do problema do desemprego como uma questão referente ao desmonte do estado social-democrata espalhou-se por toda a Europa, atingindo, por exemplo, a Alemanha que, em 1994, aprofunda o ajuste iniciado antes, com estímulos a segmentos tecnologicamente competitivos (equipamentos, instrumentos de precisão e química fina) e aproveitamento da situação excepcional do marco ser moeda aceita internacionalmente como reserva de valor. Empresas concentram na Alemanha a produção de bens de alta tecnologia, exportando empregos na produção de itens de baixo lucro unitário e intensivos em mão-de-obra¹⁷⁴.

Enquanto isto no Japão¹⁷⁵, os japoneses intensificam a competitividade internacional, compatibilizando estabilidade, hierarquia e flexibilização no mercado de trabalho com a valorização da qualidade como processo permanente de melhoria (kaizen).

Nos EUA, a política de ajuste tem sido a de aprofundar os mecanismos de flexibilização da contratualização do trabalho, admitir-se acordos para redução de salários, diminuição de benefícios sociais, colocando o principal custo do ajuste nos rendimentos e condições do trabalho. Em troca, espera-se uma menor taxa de desemprego e uma recuperação do rendimento no longo prazo.

Estas profundas mudanças na organização do trabalho tem dificultado a ação sindical clássica. Um dirigente da central sindical alemã DGB resumiu o dilema do movimento sindical: de um lado, os dirigentes destacam que as novas

¹⁷³ Fortemente baseado em Azevedo, 16/02/95.

¹⁷⁴ Nos últimos cinco anos mais de um terço da produção de roupas já saiu da Alemanha e a Ásia e países do Leste europeu, além dos EUA são destinos preferidos.

¹⁷⁵ Para análises mais detalhadas sobre o mercado de trabalho no Japão ver Azevedo e Menezes, jan-mar 1996 e Menezes e Azevedo, set 1995.

técnicas destroem postos de trabalho, desqualificam os trabalhadores, quebram sua solidariedade e intensificam os ritmos de trabalho, enquanto, do outro lado, “os trabalhadores acolhiam positivamente a nova configuração do trabalho desde que conservassem o salário e o pão”¹⁷⁶. Por outro lado um pesquisador sueco, na mesma ocasião, destacava as dificuldades dos sindicatos se consolidarem numa situação onde, “não se trata mais da clássica distinção entre capital e trabalho, mas de diferenças entre os vários conteúdos do próprio trabalho, e os níveis de qualificação e habilidades exigidos por ele”¹⁷⁷. Isto recoloca, em outro patamar, as discussões sobre a “unicidade” e “unidade” sindical. A lógica clássica da organização dos trabalhadores baseava-se na idéia de que a contradição básica entre capital e trabalho superpunha-se às eventuais contradições de outros níveis, que pudessem separar os trabalhadores, dando portanto um caráter objetivo para a subjetividade do sujeito coletivo constitutivo da classe trabalhadora. Valores tradicionais relacionados com o trabalho perdem significado, e vários segmentos da classe trabalhadora não se referenciam mais nas condições, efetividade e carreira para construir seus sonhos. “A importância subjetiva da esfera do trabalho declina e aumenta a importância do domínio do Lazer” já dizia Offe¹⁷⁸, em meados da década de 80, ainda que isto esteja sendo continuamente questionado, na década de 90, pela imposição dos problemas do desemprego prolongado, da concentração de renda e aumento da pobreza.

Este conjunto de questões coloca a necessidade de uma nova agenda de discussões para os trabalhadores, principais vítimas deste processo de ajuste da produção às novas condições do final do século XX. A perda de referências com o fim do Leste Europeu como experiência socialista e as dificuldades do movimento social-democrata, que em muitas partes do mundo optou por um programa social-liberal frente ao avanço do neo-liberalismo, coloca a necessidade de uma redefinição dos objetivos dos movimentos renovadores e

¹⁷⁶ Oetjen, 1993, p. 148.

¹⁷⁷ Himmelstrand, 1993, p. 108.

¹⁷⁸ Offe, 1989, p. 203.

de resistência do mundo inteiro. A crise da social-democracia também afetou seriamente o compromisso tácito entre muitos sindicatos e os partidos europeus, com uma divisão de trabalho que restringia os sindicatos às lutas pelos salários e condições de trabalho e deixava aos partidos sociais-democratas, no poder, as tarefas de previdência social, direitos do consumidor e serviços sociais¹⁷⁹. A crise deste modelo exige a recomposição de funções, no que se refere aos contratos de trabalho, aos acordos com as empresas e as políticas macrosociais.

Os sindicatos estão hoje cada vez mais fracos. Eles não conseguem dar respostas aos novos problemas colocados pelas novas tecnologias e pela competitividade internacional. Cai a taxa de sindicalização no mundo todo¹⁸⁰. Cai seu poder de organização, uma vez que os interesses dos trabalhadores, cada vez mais heterogêneos, diversificam-se com as novas tecnologias. Aumentam os empregos de gestão e planejamento, diminuindo os diretamente ligados à produção, ao mesmo tempo em que reduz-se o número de trabalhadores por estabelecimento e os serviços empregam relativamente mais do que a indústria. Os sindicatos continuam tentando concentrar-se na luta econômica, sem responder a reivindicações mais gerais sobre controle de processo, ritmo de trabalho e uso do tempo de lazer, assim como incorporar temáticas não tradicionais para os trabalhadores da produção de grandes empresas, que possam interessar aos novos trabalhadores, - mulheres e jovens bem educados, - que caracterizam os segmentos novos da força de trabalho.

A greve perde força como instrumento de pressão no estabelecimento automatizado, com a produção mundializada, ao mesmo tempo que as

¹⁷⁹ Offe, 1989, p.221.

¹⁸⁰ Em trabalho do Ministério do Trabalho da Grã Bretanha publicado na Gazeta Mercantil, de 23/7/93 informa-se que na Inglaterra em 1980 mais da metade dos trabalhadores britânicos era sindicalizada. Em 1989 somente 39%. Dobyns and Crawford-Mason, 1991, p. 123 informam que nos EUA em 1955 36% dos trabalhadores do setor privado eram sindicalizados. Em 1990, apenas 12%.

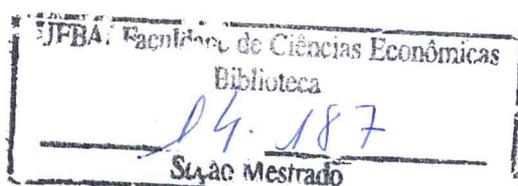
reduções de estoques associadas as novas tecnologias organizacionais (*just in time* por exemplo), exigem um maior comprometimento dos trabalhadores com os objetivos da empresa, dando margem a possibilidades de novos tipos de negociação. A generalização dos procedimentos de *outsourcing* ou de "Terceirização" cria uma rede de fornecedores solidária com os interesses da empresa compradora e estabelece uma relação entre esta empresa e os trabalhadores fora da empresa central, muitas vezes sem representação sindical.

Fatores condicionantes do sucesso da resposta sindical

Já existem vários tipos de respostas do movimento sindical aos novos problemas colocados por estas novas formas de organização da produção. Tem havido uma intensa movimentação no sentido de buscar integrar a organização por local de trabalho com a ação sindical mais geral, tanto do ponto de vista orgânico, como do ponto de vista da unificação de temáticas e formas de luta. Os contratos coletivos cada vez mais são completados com acordos específicos a nível de empresa e as discussões sobre o ritmo de trabalho e processos de renovação tecnológico tem tendido a se concentrar nas organizações do chão de fabrica. A ação eficaz dos sindicatos, portanto, depende de sua capacidade de articular os interesses de diversos trabalhadores dentro do local de trabalho, sem no entanto comprometer-se demasiadamente apenas com os interesses dos integrados, uma vez que parcela crescente dos trabalhadores sente-se ameaçada de ser excluída dos benefícios do "progresso". O sucesso e eficácia destas repostas dependem principalmente de três fatores: conduta de capital, projeção política do sindicato e força sindical própria.

Conduta do Capital

A disposição para a negociação depende da fase do ciclo, sendo mais fácil obter vitórias na expansão, se não acompanhada de aumento da intensidade da introdução das novas tecnologias, uma vez que uma massiva reestruturação torna difícil conquistas sindicais. Os elementos de pressão sobre os empregos decorrente da expansão da renda, podem ser neutralizados parcialmente com



a massiva mudança tecnológica redutora de emprego, ao mesmo tempo em que a potencial criação de empregos indiretos também pode perder impulso, se a onda de inovações atingir os setores à jusante dos setores líderes do processo de retomada do ciclo.

Projeção Política do Sindicato

Um dos elementos fundamentais para a capacidade de resposta dos sindicatos é seu grau de articulação com outros segmentos da sociedade. Na defesa dos serviços sociais não-mercantilizados, a ampliação de forças de apoio além das bases sindicais clássicas é vital, da mesma forma que o envolvimento dos desempregados nas lutas que se referem as transformações tecnológicas aumentam as possibilidades de pressão dos sindicatos.

A capacidade de articulação política diretamente na esfera do Estado é também um importante elemento para definir as possibilidades de respostas sindicais, uma vez que muitas das batalhas, em relação a regulamentação da competitividade e das relações de trabalho, passam pelas instâncias representativas da sociedade, onde os sindicatos tem apenas uma pequena influência. A capacidade de formular políticas gerais pelos sindicatos é o elemento que permitirá constituir a base de apoio social às suas lutas, que não podem restringir-se à estratégia defensiva dos interesses das corporações, sob pena de perder a batalha política e ideológica com o neo-liberalismo.

Força Sindical Própria

Os dois elementos anteriores são necessários para a definição de alternativas, mas a força sindical própria é indispensável para consolidar uma posição de força em qualquer negociação. O sindicato distante da vida cotidiana dos trabalhadores, sem organização por local de trabalho e sem acompanhar o que está acontecendo no chão de fábrica, tende a ter um discurso generalizante e perder a batalha com a administração que está na ofensiva de proposições para o envolvimento dos trabalhadores com os objetivos da empresa. A nova política de recursos humanos das empresas busca uma solidariedade entre os trabalhadores e o capital e uma intensificação de competição entre os próprios

trabalhadores. O grau de articulação produção-distribuição e a capacidade do sindicato de dar respostas concretas às proposições da administração que sejam dos interesses dos trabalhadores é o que dará a este sindicato a possibilidade de dialogar com sua base, aumentando sua taxa de sindicalização e ampliando sua organização.

Há também uma necessidade de articulação entre os próprios sindicatos. As centrais sindicais foram organizadas em torno de alguns sindicatos grandes que as dão sustentação, porém precisam modificar esta relação com o conjunto de sindicatos que não tem representação real, para que a formulação de interesses coletivos tenha base social real e não seja apenas a projeção das vontades de alguns dirigentes. Os grandes sindicatos, com estruturas mais sólidas estão também bastante distantes da realidade dos locais de trabalho na formulação de suas políticas e suas formas de luta.

Esferas da resposta sindical

Frente ao processo de inovação tecnológica surgem algumas possibilidades de ação sindical, basicamente referentes a definição de quem controla a inovação. Não há dúvida que o processo de mudança tecnológica parte do interesse do capital. Frente a isto, os trabalhadores podem adotar uma atitude de envolvimento ou cooptação, de resistência “luddista” ou de adaptações, conquistas e controles.

A atitude mais comum é de cooptação. Os processos de envolvimento dos trabalhadores confundem os interesses e, em troca de uma certa estabilidade e alguns ganhos financeiros, o ritmo de trabalho se intensifica, os trabalhadores perdem a visão crítica da distribuição dos rendimentos do trabalho e transformam-se em meros reprodutores dos objetivos empresariais.

Uma outra atitude também simples é a rememoração dos primórdios da industrialização quando os trabalhadores quebravam as máquinas contra o progresso técnico que destruía seus empregos, no final do século passado. Esta atitude leva a uma atitude de resistência, boicote e oposição aos novos procedimentos, correndo-se o risco de perder legitimidade com a base sindical

que compreende uma certa inevitabilidade do processo sob o comando do capital.

No caso brasileiro, onde fica evidente a tentativa empresarial de combinar o envolvimento dos trabalhadores com o abandono de sua representação coletiva e resistências para negociar os processos de introdução das inovações, os trabalhadores muito facilmente são tomados por uma sensação de perda de direitos com as novas tecnologias. Vendo seus sindicatos duramente conquistados serem destruídos e assistindo a cooptação individual de seus representantes, os sindicalistas reagem e resistem. Alguns autores¹⁸¹ relacionam esta atitude com um “fordismo nostálgico” que, recusando-se a reconhecer os benefícios das novas tecnologias, destacam seus aspectos negativos defendendo, em última instância, os velhos paradigmas fordistas.

Uma terceira atitude é considerar que as mudanças organizativas e de maquinário vão acontecer, porém elas dão margem a um conjunto de novas questões que os trabalhadores devem lutar para evitar sucumbirem na distribuição dos rendimentos do trabalho. Disputar o controle do processo de introdução das novas tecnologias e determinar seu ritmo, intensidade e estilo é uma área em conflito, que permitirá aos trabalhadores determinar uma nova agenda de lutas frente a este novo estágio da produção mundial. Existem vários níveis neste conjunto de lutas, especialmente os referentes à manutenção do emprego, qualificação da mão de obra, saúde do trabalhador, condições e organização do trabalho e salários.

Uma nova agenda se coloca para a luta reformista dos trabalhadores¹⁸²

Um conjunto de questões novas precisam ser enfrentadas pelos sindicatos, além das tradicionais que já marcaram a sua história internacional, principalmente entre os componentes conservadores da ordem e os estímulos e compromissos do movimento para a quebra da ordem vigente. Como já

¹⁸¹ Silva, 1994, p.114.

¹⁸² Falabella, 1988.

salientado por outros autores¹⁸³, as características reformistas da ação sindical podem tanto servir para acúmulo de forças para a transformação da ordem, como para a domesticação da rebeldia. Sem aprofundar esta questão relevante, mas concentrando-se nas lutas imediatas, destaca-se uma agenda de enfrentamento desta nova realidade de transformação produtiva, tanto ao nível do embate nos locais de trabalho, como nas necessidades de ação institucional para consolidar a resistência e avançar em alguns aspectos da nova conjuntura.

Do ponto de vista das disputas no local de trabalho

Destacam-se os seguinte componentes:

Emprego

Uma importante bandeira é a redução da jornada de trabalho, sem redução de salários. Atualmente, a redução da jornada tem sido uma estratégia das empresas para reduzir os seus custos, sem contudo ampliar os contingentes empregados.

Controlar o ritmo de introdução das novas tecnologias associando-o à gestão do emprego é uma esfera de disputa essencial para afirmar quem controla efetivamente o processo.¹⁸⁴

Qualificação

Programas de treinamento e reciclagem especialmente para os deslocados pela introdução da novas tecnologias.

Controle sobre a programação das máquinas.

Controle sobre desenvolvimento de software.

Salário¹⁸⁵

Redução do leque salarial, lutando por menor diferenciação entre os rendimentos dos trabalhadores.

Há uma generalização da consciência das relações da produtividade com o salário.

¹⁸³ Guimarães, s. d., comentando sobre Draper, destaca a resistência dos socialistas clássicos aos sindicatos mais comprometidos com os interesses imediatos dos trabalhadores, demonstrando que a adesão de Marx e Engels se deu com a sua mudança de percepção do seu papel na luta por reformas e por transformações da sociedade.

¹⁸⁴ No Brasil o Sintel-MG já em 1982 conquista a inclusão de cláusula no acordo coletivo sobre esta questão. O Sindicato dos Bancários de SP tenta mas não consegue. Neder, 1988, p. 178.

¹⁸⁵ Curiosamente não tem ficado no centro dos debates dos países desenvolvidos.

Saúde e Condições de Trabalho

Novos tipos de doenças ocupacionais.

Controle sobre os ambientes de trabalho, ritmo de descanso e ergonomia.

Organização do Trabalho

Por local de trabalho.

Quebra de hierarquias.

Diminuição do poder das gerências superiores controlarem a produção sem as gerências médias.

*Do ponto de vista das ações institucionais:**Estratégias Defensivas*

Programas compensatórios como aposentadoria flexível e seguro-desemprego.

Objetivos Estruturais

Terceirização.

Câmaras Setoriais.

Contrato Coletivo.

Políticas ativas de emprego

Política macroeconômica expansiva.

Controle do ritmo de introdução das novas tecnologias.

Ampliação de lutas não especificamente econômicas como Ecologia, Desarmamento, Anti-nuclear e Feminismo.

Este conjunto de novas questões quebra ainda mais os vínculos diretos entre os movimentos de preços, custos e emprego, tornando mais complexos os mecanismos de transmissão das políticas macroeconômicas para o mercado de trabalho. Cresce a importância dos impactos sobre a distribuição de renda.

Desigualdade de qualificações e de rendimentos¹⁸⁶

Os estudos de distribuição de rendimentos são de reconhecida complexidade, uma vez que o fenômeno é multi-determinado e reflete diferentes variáveis, tanto ao nível da oferta, como da demanda de trabalho. Não apenas é difícil a determinação dos níveis médios de rendimento, como as questões referentes à sua distribuição são ainda mais controversas.

O próprio conceito de mercado de trabalho, onde uma mercadoria seria trocada e se determinaria o seu preço pela interação de oferta e demanda, tem sido

motivo de controvérsia¹⁸⁷ com argumentos que enfatizam a indissociabilidade da qualificação (*skills*) e do indivíduo trabalhador, com suas expectativas, necessidades e direitos conquistados, que tornam impossível um mecanismo de fixação de rendimentos, exclusivamente dependente de oferta e procura de trabalho.

A avaliação dos *skills* depende muito mais de um amplo conjunto de instituições político-sociais, que determinam regras, não fundamentalmente econômicas, para possibilitar a troca dos serviços oferecidos pelos trabalhadores e demandados pelos empregadores. Desta forma, o mercado de trabalho funciona submetido a restrições político-culturais, sendo uma das mais fundamentais a possibilidade de ser participante do mesmo.

Obter esta condição de *membership* não é uma conseqüência da oferta ou da demanda de trabalho, mas sim do cumprimento de atributos socialmente reconhecidos como garantidores de desempenho naquele mercado, que existem assim somente como “um conjunto de praticas sociais caracterizadas por redes sociais, identidades socialmente construídas e formas de interação socialmente aceitas”¹⁸⁸.

A teoria econômica tradicional trata estas questões como “imperfeições do mercado” que, se retiradas, permitiriam a “eficiência” do equilíbrio alcançado com o ajuste dos preços. Este argumento não é compatível, no entanto, com o comportamento dos mercados segmentados¹⁸⁹, onde os processos de recrutamento se dão no bojo da definição de estratégias da empresa e onde a hierarquia interna e os procedimentos administrativos, determinam o comportamento do mercado, muito mais do que os níveis salariais externos.

Estes movimentos, específicos à firma, questionam o próprio conceito de demanda agregada de trabalho, uma vez que os *skills*, procedimentos e regras

¹⁸⁶ Ver Azevedo, jul. 1997.

¹⁸⁷ Jones, 1996.

¹⁸⁸ Jones, 1996, p. 111.

¹⁸⁹ Gordon, 1972.

serão independentes dos outros componentes do mercado. Estes, desta forma, longe de funcionarem como mecanismos de ajustes da quantidade ofertada e demandada, via mudanças dos rendimentos, refletem as instituições que os condicionam.

O conglomerado de ocupações buscado pelas firmas e ofertados pelos trabalhadores constituem¹⁹⁰ um conjunto de instituições que definem os processos de reconhecimento, sinalização, recrutamento, negociação salarial e negociação secundária.

O reconhecimento permite a entrada no mercado, ou formalmente com escolaridade, ou informalmente, pelas redes de contatos sociais sobre qualificação. A sinalização é o canal através do qual a vaga se coloca à disposição do mercado, e envolve, portanto, a fluidez da informação, que passa claramente pelos mecanismos de controle social existentes. O recrutamento representa as regras adotadas para a escolha dos candidatos mais adequados, que, sem sombra de dúvida, tendem a diferenciar os trabalhadores por critérios independentes da eventual diferença entre ofertantes e demandantes. As negociações sobre os níveis salariais são amplamente assimétricas, com pouca possibilidade de alteração de níveis previamente fixados pelo potencial empregador, enquanto as negociações secundárias sobre as condições de trabalho dependem fortemente de valores socialmente aceitos.

Este tipo de compreensão do funcionamento do mercado de trabalho reconhece a existência de diferenciais de rendimentos resultantes de atributos individuais que são distintos, assim como de valoração destes atributos de formas diferenciadas, por parte das empresas.

A questão da distribuição da renda tem sido tratada, em termos gerais, como decorrente de fenômenos que afetam a propriedade dos fatores de produção, determinando a distribuição funcional da renda entre os proprietários do capital, dos fatores de oferta fixa e os trabalhadores. Outros tratam esta distribuição

¹⁹⁰ Jones , 1996, pp. 116-119.

funcional como resultante de estruturas de mercado, que permitem a acumulação de *mark up* sobre os custos diretos, ou como consequência do poder de barganha dos diversos agentes sobre a distribuição dos resultados da produção.

Os estudos sobre a distribuição funcional da renda não permitem investigar, em profundidade, os impactos individuais e familiares dos níveis de rendimento, dificultando uma avaliação mais sistemática de problemas como a pobreza e o bem-estar. Estes estudos, além dos aspectos referentes à diferença entre salários e rendimentos de fontes distintas do trabalho, buscam identificar variáveis explicativas dos diversos níveis de renda pessoal, que impactam sobre a renda monetária das famílias.

Destacam-se aí os atributos adquiridos e os de origem. Dentre os adquiridos, especial atenção volta-se para a educação e as específicas da ocupação. Entre os atributos de origem, destacam-se o sexo ou a cor da pele dos trabalhadores. Esta heterogeneidade dos indivíduos explica parte das diferenciações de rendimento, uma vez outra parte deve ser atribuída a diferentes níveis de produtividade da ocupação.

Os mercados de trabalho são conglomerados de ocupações não inteiramente flexíveis, com vários graus de mobilidade inter ocupacional e inter-setorial, de forma que, no caso dos mercados de trabalho, os mecanismos tradicionais de equilíbrio, via ajustes de preços e quantidades, são mais limitados.

A magnitude dos diferenciais de rendimentos que podem ser associados aos atributos não-adquiridos pode indicar a existência de discriminação no mercado de trabalho. As diferenças resultantes das dificuldades de mobilidade podem sugerir o grau de segmentação do mercado, enquanto que as diferenças de rendimentos atribuídas aos níveis de escolaridade, rendimento e experiência podem ser interpretados como consequências das diferenças de produtividade.

A idade está relacionada com o nível de rendimento, na medida em que ela é um indicador da acumulação de experiências gerais da inserção no mercado de trabalho, resultando em ganhos superiores para os mais experientes. De

forma semelhante, o tempo de serviço, que tem uma grande relação com a idade, reflete a maior estabilidade no emprego e a acumulação de experiências específicas.

As novas tecnologias e a nova situação mundial exigem, fundamentalmente, a chamada educação continuada, exigem uma reformulação da educação, de forma a possibilitar adaptabilidade às novas tecnologias e às novas necessidades de mercado de maneira muito ágil, em curto prazo. Outro elemento importante é a mudança na configuração do mercado de trabalho com o aparecimento e demanda de uma série de ocupações de tipo novo, onde a educação formal também tem muito pouco a dizer.

Na Europa e Estados Unidos, o Estado não somente investiu no treinamento, na pesquisa e desenvolvimento da tecnologia militar de ponta, como também montou um conjunto de estruturas de atendimento à política social. O seguro desemprego, a previdência social, a educação pública gratuita e os mecanismos de retreinamento de mão-de-obra são generalizados, o atendimento à terceira idade, adolescência, aos grupos problemáticos da sociedade, não chegaram a se generalizar mas se expandiram, aumentando bastante a estrutura para o atendimento desse tipo de questão. Houve assim, como resultado da pressão social e para apaziguar essa mesma pressão, a montagem de um enorme *estado de bem-estar social* nos países centrais, especialmente nos chamados países escandinavos, na Suécia, Finlândia, Dinamarca.

Os treinamentos dos processos de reestruturação produtiva são geralmente implantados durante um longo período, fundamentalmente tentando ganhar ideologicamente os trabalhadores. O objetivo principal do treinamento é aumentar o envolvimento dos trabalhadores com os objetivos das firmas¹⁹¹. Que os trabalhadores passem a aceitar e a admitir que essa forma de produzir é a forma que interessa a ele. Nesse sentido, a disputa e a negociação não podem ser mais autoritárias e verticalmente definidas. Têm que envolver o

¹⁹¹ Azevedo, junho 1999.

sujeito, têm que envolver o operador, principalmente nas novas tecnologias flexíveis, porque a dimensão da flexibilidade não depende apenas da máquina, mas depende do programador que precisa estar envolvido, não sendo suficiente o sistema de supervisão, por mais sofisticado e suficiente que ele seja. Desta forma, os modelos de salário-eficiência, analisados no Capítulo I representam tentativas para formalizar o estudo desta questão, crescente com as novas tecnologias, separando os movimentos de salários, emprego e produção imediata.

MERCADO DE TRABALHO COMO MERCADO IMPERFEITO

Difícil mensurar o desemprego

A definição da taxa de desemprego é empiricamente complexa e teoricamente controversa. Em primeiro lugar, há de se diferenciar os conceitos de estoques e fluxos que obscurecem as relações entre a taxa de desemprego e o excesso de demanda no mercado de trabalho. O número de desempregados não é constante e é um fluxo que depende de vários fatores, como:

- Admissões novas;
- Readmissões;
- Passagem da inatividade para a atividade econômica;
- Demissões solicitadas;
- Demissões compulsórias;
- Passagem da atividade para a inatividade econômica.

No que se refere aos EUA, por exemplo¹⁹², estes fluxos são grandes, refletindo grande rotação de postos de trabalho, podendo-se afirmar que superam em muito o número de desempregados a cada momento, assim como a transição inatividade/atividade é menor do que ocupação/desemprego. Os dados médios para o período 1968-86 nos EUA são os seguintes:

¹⁹² Blanchard, 1997, pp. 294-302.

Tabela 1 Fluxos de/para a População Economicamente Ativa EUA 1968-86

milhões de pessoas

De ↓ \ Para ⇒	Ocupação A	Desemprego B	Inatividade C	Saídas (A+B+C)
Ocupação (A)	-	1,6	1,5	3,1
Desemprego (B)	1,3	-	1,0	2,3
Inatividade (C)	1,6	0,8	-	2,4
Entradas (A+B+C)	2,9	2,4	2,5	
Total	93,8	6,5	57,3	

Fonte: Blanchard, 1997, p. 295.

Uma das explicações para estes grandes fluxos de/para a ocupação encontra-se no comportamento das firmas de permanente criação e destruição de postos de trabalho, resultante das diversas posições em que elas se encontram frente aos movimentos da demanda agregada e aos movimentos setoriais relevantes. Bean, comparando dados para a OECD de 1979 e 1989¹⁹³, mostra que a proporção de saídas do desemprego caiu pela metade entre os dois períodos, - de 9,8% em 1979 para 5,0% em 1989, - na Europa, enquanto nos EUA houve um movimento muito maior, apesar de relativamente estável, - de 43,5% para 45,7% - e no Japão há um ligeiro decréscimo, de 19,1% para 17,2%.

Uma pessoa pode passar a ser desempregada se, procurando ativamente trabalho no período de referência das pesquisas, não o encontrou, por que não foi readmitida ou por que é a primeira vez que está procurando. Se ela desistiu de procurar ou saiu definitiva ou temporariamente da população economicamente ativa (PEA) ela é inativa. A saída da situação de ocupada pode ser para o desemprego ou para a inatividade.

A Taxa de Participação (TP) mede a proporção da população em idade ativa (PIA) que está ocupada ou procurando ocupação, refletindo a dinâmica mais geral da oferta de trabalho, pois sofre os impactos tanto das mudanças conjunturais que afetam mais os níveis de ocupação, como as percepções de longo prazo que condicionam as decisões das pessoas que se oferecem para

¹⁹³ Bean, 1994, p. 574.

trabalhar. Estas TP são bastante diferenciadas por grupos demográficos em termos de sexo, idade, cor e grau de escolaridade, dando margem, portanto, para diversificar os mecanismos de transmissão dos choques de oferta e demanda sobre o mercado de trabalho, a depender das distintas composições da PIA.

Os movimentos de saída do desemprego são de via dupla, - para a ocupação ou para a inatividade - não justificando uma relação única entre o comportamento da demanda agregada e o desemprego, por que os dois fluxos refletem e sinalizam situações distintas do mercado. A entrada na ocupação reflete movimentos positivos na demanda agregada, mas a ida para a inatividade expressa o resultado da ação de outras variáveis. Os movimentos entre a inatividade e atividade não podem ser considerados como indicadores inequívocos das direções que se estabelecem entre o nível de demanda agregada e o excesso de demanda no mercado de trabalho. A saída da inatividade pode ser provocada por uma aceleração da atividade econômica, abrindo novas possibilidades de ocupação, ou pode refletir uma piora destas condições com o aumento do desemprego e necessidade de outros membros da família entrarem no mercado de trabalho.

As taxas de desemprego também desconsideram em geral as pessoas que gostariam de trabalhar, estariam dispostas a assumir o posto de trabalho, mas não tiveram procura ativa de emprego no período da pesquisa por estarem “desalentados” desta possibilidade¹⁹⁴.

Assim, uma pessoa pode ser componente do estoque de desempregados:

- se saiu da inatividade e voltou (ou entra pela primeira vez) na PEA,
- procura trabalho e não encontra,
- pede demissão para procurar outro trabalho,
- pode ser colocado à disposição (*layoffs*) para eventual rechamada ou
- pode ser definitivamente despedido.

¹⁹⁴ Abraham, 1983 , p. 714, cita trabalho do US Department of Labor estimando esta taxa como equivalente a 15% dos oficialmente desempregados em 1980 para os EUA. No Brasil, esta é uma das principais divergências na disputa metodológica entre PED e PME.

Este conjunto de situações, quando comparado com o estoque de desempregados define o que se chama de taxa de separações (ξ)¹⁹⁵. Esta taxa deve ser comparada com a taxa de admissões (α) que reflete as novas admissões, rechamadas e abandonos da PEA, para identificar o movimento do desemprego. Assim,

$$\xi O = \alpha U$$

implica em fluxos iguais de ocupados que perdem emprego (taxa de separações vezes ocupados) e desempregados que o encontram (taxa de admissões vezes o número de desempregados), indicando estabilidade da taxa de desemprego. Mas, $O = PEA - U$, de forma que

$$\alpha U = \xi (PEA - U)$$

que dividido pela PEA mostra que

$$\alpha v = \xi (1 - v)$$

e, portanto,

$$v = \xi / (\xi + \alpha)$$

sugerindo que a taxa de desemprego (v) cresce com o aumento das separações e diminui com o crescimento das admissões. Separações e admissões respondem a diferentes estímulos econômicos, quebrando as relações unívocas entre desemprego e movimentos da demanda agregada.

Destaque-se também que há uma grande diferenciação entre os grupos componentes da ocupação (por sexo, idade, cor, origem migratória, tempo de serviço, etc...) no que se refere a taxa de separações (ξ), muito maior do que a dispersão da taxa de admissões (α)¹⁹⁶. Esta assimetria permite concluir que

¹⁹⁵ Blanchard, 1997, Dornbusch e Fisher, 1987, p. 542 e Mankiw, 1992, p. 84.

¹⁹⁶ Mankiw, 1992, p. 93.

políticas econômicas que visam aumentar α tem um efeito inequívoco de reduzir a taxa de desemprego. No entanto, os impactos das taxas de separações sobre a taxa de desemprego não são tão claros, pois eles também podem afetar a duração da espera pelo novo emprego.

Além do mais, esta decomposição da taxa de desemprego destaca a importância do tempo gasto entre a separação e admissão (duração do desemprego), que afeta a taxa de desemprego, revelando empoçamento dos fluxos no mercado de trabalho e pouca fluidez no seu funcionamento. Considerando que α indica a probabilidade de mudar de estado, saindo do desemprego e tornando-se ocupado, o seu inverso pode ser interpretado como um indicador da duração desta mudança. Por outro lado, há de se levar em conta também que a saída do estoque dos desempregados pode ser para a inatividade e não para a ocupação, o que por si só responde por uma importante parcela destes fluxos. Estudos¹⁹⁷ destacam que esta saída para a inatividade, quando ocorrida entre dois períodos de desemprego pode prolongar a duração do desemprego no conjunto da força de trabalho, mesmo que a permanência na ativa procura de trabalho seja pequena.

Se a duração do desemprego é pequena, as pessoas que saem dos empregos encontram rapidamente nova colocação e pode-se afirmar que o estoque de desempregados representa uma parcela da PEA em movimento entre postos de trabalho, caracterizando assim o desemprego friccional de caráter voluntário, que compõe o modelo neoclássico de funcionamento do mercado de trabalho, também chamada por alguns de “rotação normal do desemprego”¹⁹⁸. Se a duração do desemprego é grande, esta caracterização não pode ser feita. Se a longa duração do desemprego está associada a incapacidade de encontrar o novo emprego ela não pode ser considerada

¹⁹⁷ Clark e Summers, citados por Sachs e Larrain, 1995, Mankiw, 1992 e Hall e Taylor, 1986 são alguns dos que citam estes estudos.

¹⁹⁸ Sachs e Larrain, 1995, p. 557

como uma atitude voluntária, aproximando-se mais do conceito de desemprego involuntário cunhado por Keynes na década de 30.

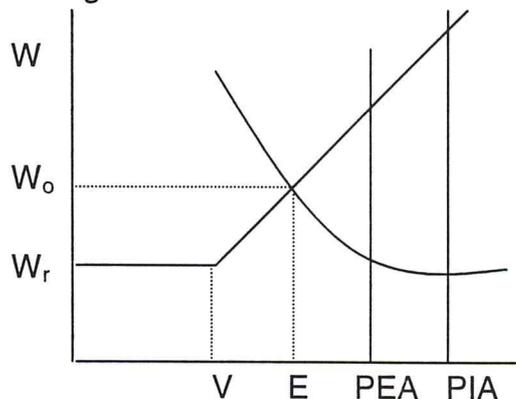
Esta diferença entre as vagas existentes e os desempregados disponíveis serve para justificar idéias que procuram destacar os motivos para as pessoas permanecerem no desemprego, ao invés de aceitar novos empregos¹⁹⁹ mesmo que flexibilizando seus salários. Justificam também as políticas que enfatizam a necessidade de reduzir o *mismatch* entre demandantes de trabalho e vagas oferecidas, entre as quais o treinamento e a intermediação de mão-de-obra. Estas políticas teriam pequeno impacto sobre a taxa de desemprego se o número de desempregados supera em muito o número de vagas e, portanto, mesmo que o emprego fosse instantâneo, ainda assim haveria desemprego.

Na realidade, existem combinações das duas situações, o que torna mais complexa a formulação de políticas para enfrentar o desemprego. O fato dos desempregados encontrarem rapidamente novas colocações não quer dizer que necessariamente eles passam pouco tempo desempregados. Pode haver a situação em que os desempregados passem poucas semanas desempregados, porém na soma total de semanas de todos predominem os desempregados por mais tempo, porque para eles a situação é crescentemente mais difícil para o retorno à ocupação, ponderando mais sobre o cálculo geral de desemprego. Isto pode sugerir que as políticas contra o desemprego devem dar especial atenção ao desemprego de longa duração.

Tanto no que se refere ao desemprego de longa duração, que facilmente se transforma em inatividade reduzindo conseqüentemente a taxa de desemprego, como no concernente a intensidade de mudanças para dentro e fora da PEA em função das flutuações econômicas, há a indicação de que a taxa mais ampla de avaliação do mercado de trabalho deve ser a de não-trabalho, que mede a proporção de desempregados e inativos na PIA.

Considerando-se as diversas contribuições analíticas sobre o desemprego pode-se definir pelo menos três tipos²⁰⁰, a partir de uma curva de esforço, relacionando salários com o salário reserva (W_r) abaixo do qual as pessoas seriam indiferentes a trabalhar ou não e uma curva de demanda de trabalho, associada a maximização dos lucros das empresas, como se vê na Figura 1 abaixo.

Figura 1 Diagrama de funcionamento do mercado de trabalho



A curva de esforço pode ser interpretada também como uma curva de determinação de salários²⁰¹ ajustando-se o eixo horizontal às diversas variáveis mais adequadas às várias teorias de funcionamento do mercado de trabalho. Nos modelos de barganha, a variável do eixo horizontal deve ser a taxa de saída do desemprego, mais do que a própria taxa de desemprego. Nos modelos voltados para os segmentos competitivos, onde o desemprego de longo prazo e a inatividade podem se confundir, a análise desloca-se para a taxa de não emprego sobre a PIA. A curva a partir de W_0 pode ser vista como uma relação da demanda de salário, consistente tanto com o equilíbrio de longo prazo de uma firma competitiva, como dos salários coerentes com o *mark up* de mercados não competitivos. A ocupação E equivale ao desemprego natural, já que a PEA é maior do que a ocupação (E).

A distância dos ocupados (E) menos os desempregados voluntários (V) corresponde ao potencial desemprego friccional compatível com as mudanças

²⁰⁰ Figueroa, 1994, p. 344.

de postos decorrentes da atração de salários mais altos ou outros motivos de transição. O ponto E, no entanto, não é de desemprego nulo porque há a necessidade de um certo nível de desemprego (PEA-E) para viabilizar a autoridade do capital na gestão do trabalho. Pode-se assim afirmar que a distância até a PEA mais o desemprego friccional até V corresponde ao desemprego aberto usual das estatísticas oficiais. A distância entre a PIA e a PEA inclui aquelas pessoas que estão temporariamente na inatividade por desalento.

As políticas de emprego

Desde 1983, as taxas de desemprego dos países da Europa são maiores do que as dos EUA dando suporte aos argumentos de que a flexibilização das relações de trabalho e da determinação dos salários pode ser uma boa política para enfrentamento dos problemas decorrentes da falta de crescimento da ocupação no ritmo necessário. A OECD²⁰² confirma sua orientação a favor da “flexibilização” das relações de trabalho como forma de enfrentar os problemas do desemprego, ainda que um Ministro do Trabalho dos EUA já tenha considerado que o termo flexibilidade é um caso “raro, no discurso internacional, que passou da obscuridade para a falta de significado, sem nenhum período intermediário de coerência”²⁰³.

O *Welfare State* atendeu algumas reivindicações econômicas que fundamentaram a ação defensiva dos sindicatos²⁰⁴, porém as políticas neoliberais começam a ameaçar algumas destas conquistas, dando possibilidades a enfrentamento da problemática de “mercantilização” dos serviços sociais. Do ponto de vista da institucionalização das relações de trabalho, não apenas a intervenção reguladora do estado está sob ameaça, como também cai a importância dos contratos e negociações coletivas, ampliando-se a negociação

²⁰¹ Blanchard e Katz, 1997, p. 55.

²⁰² OECD, 1995.

²⁰³ Discurso de Robert Reich no World Summit for Social Development, Genebra, 1994, citado em Brodsky, 1994.

individual entre trabalho e capital. Na Inglaterra²⁰⁵, em 1992, mais de 60% dos trabalhadores do setor privado tinham suas condições de trabalho regidas por contratos individuais de trabalho. Entre as empresas com mais de 25 empregados apenas 54% tem contratos coletivos.

Analisando-se o comportamento do mercado de trabalho nos EUA ²⁰⁶, - onde os acordos coletivos, em muitos casos, são específicos de empresas ou de estabelecimentos, o salário mínimo tem uma pequena abrangência e pouco afeta a determinação da taxa básica de salários, não existem leis de proteção ao emprego, os salários e procedimentos de contratação são negociados individualmente entre empregadores e trabalhadores, - não se verificam alguns dos objetivos esperados pela flexibilização: as diferenças de rendimentos se acentuaram e os efeitos de longo prazo na geração de emprego de baixa qualificação são questionáveis.

Era de se esperar que a acentuada flexibilização das relações de trabalho, permitindo flexibilidade à baixa dos salários, poderia significar um aumento significativo dos postos de trabalho que absorvessem os menos qualificados. Os dados americanos, no entanto, mostram que a proporção de trabalhadores com menor nível educacional diminuiu relativamente aos educados na década de 80²⁰⁷, assim como existem estudos que mostram que a falta de emprego, ao longo do tempo, é mais concentrada entre os de menor rendimento, apesar de seus salários declinantes²⁰⁸. Dados, compilados a partir do Censo nos EUA, mostram que de 1970 a 1990 o número médio de horas trabalhadas caiu de 21% para os que se encontravam no primeiro decil da distribuição de salários,

²⁰⁴ Galenson, 1994,.

²⁰⁵ Trabalho do Ministério do Trabalho da Grã Bretanha publicado na Gazeta Mercantil, de 23/7/93.

²⁰⁶ Freeman, R. 1995.

²⁰⁷ Em 1980, 72% dos homens de 25-64 anos, com secundário incompleto estavam empregados, enquanto 92% dos com cursos superior completo tinham emprego. Em 1993, estas proporções mudam para 66% e 88%, respectivamente, Freeman, R., 1995, p. 67.

²⁰⁸ Topel, 1993.

crescendo apenas para os que se encontravam nos últimos dois decis desta distribuição²⁰⁹.

Os dados sobre a segmentação do mercado, em termos de nível de escolaridade, podem ser interpretados como contrários à idéia de que redução de salários aumenta o nível de emprego. O aumento dos postos de trabalho dos mais educados foi também acompanhado de uma ampliação da diferença de seus salários²¹⁰, em relação aos menos qualificados, e não ao inverso, como seria esperado pela idéia de que a flexibilização reduziria o custo da mão-de-obra incrementando o emprego. Entre os homens ocupados, os com curso superior completo ganharam 104% a mais do que os com curso secundário incompleto em 1993, quando esta diferença era de 56% em 1979²¹¹. A mesma tendência se observa quando comparados os rendimentos do trabalho, em termos das ocupações de supervisão e gerência (*white collars*) com as ocupações de produção (*blue collars*). Os primeiros ganhavam 30% a mais que os segundos, em 1979, e esta diferença cresceu para 47%, em 1993. Além desta ampliação das desigualdades nos rendimentos do trabalho, entre tipos diferentes de trabalhadores, a mesma tendência se observa quando comparados os trabalhadores como um todo. Aqueles que estavam entre os 10% com salários mais altos nos EUA, ganhavam 3.2 vezes mais do que os que estavam nos 10% iniciais da distribuição de salários em 1979. Esta diferença subiu para 4.1 vezes em 1993²¹².

Este aumento da desigualdade, no entanto, não ocorreu devido a um aumento mais do que proporcional dos que mais ganhavam. A desigualdade aumentou porque os que ganhavam pouco, passaram a ganhar ainda menos. Não

²⁰⁹ Freeman, R. 1995, p. 69.

²¹⁰ Em 1973, um americano médio com 30 anos e educação universitária tinha um rendimento 15% superior ao mesmo tipo de homem com educação de segundo grau. Em 1989, a diferença subiu para 50%, sendo que esta mudança ocorre, não devido ao aumento dos salários universitários, mas por queda dos salários do segundo grau, segundo Reich, 1992,.

²¹¹ Mishel e Bernstein, 1994.

²¹² Freeman, R. 1995.

somente os salários menores caíram em termos reais²¹³, como as possibilidades de melhora ao longo do ciclo de vida se estreitaram²¹⁴, afetando a formação de expectativas, a criação de sonhos e a estabilidade social vendida pela ilusão da *american middle class*.

A miséria cresceu, de forma que, em 1991, mais de 20% das crianças americanas encontravam-se em famílias com rendimento inferior a linha de pobreza, quando em 1973 esta proporção era de apenas 14.2%²¹⁵. Como o mercado de trabalho é particularmente difícil para os mais jovens tanto em termos de novos empregos, como nos níveis salariais, é plausível admitir que este custo é desproporcionalmente mais pesado para as famílias mais jovens, criando novos problemas para a formação da estabilidade social dos americanos.

Enquanto na Europa, crescentemente o problema do desemprego é visto como um problema crônico e quase metade dos desempregados estão nesta situação há mais de um ano, nos EUA o desemprego de longo prazo é relativamente pequeno. No entanto, a população encarcerada aumentou, nos anos 80, a uma taxa de 9% ao ano, atingindo em 1993, 1.9% da força de trabalho. Somados aos 4.7% em liberdade condicional, atinge-se a enorme proporção de 6.6% da força de trabalho sob algum tipo de supervisão do sistema judicial²¹⁶. Este é o preço da flexibilização. Pode-se generalizar este tipo de solução para o problema do desemprego?

De forma dominante no Pós-Guerra e durante as décadas de 60 e 70, as políticas ativas de emprego buscavam atuar sobre os mercados de produto e

²¹³ Mishel e Bersntein, 1994, dizem que os salários reais daqueles com secundário incompleto caíram de 27% de 1979 para 1993, ao mesmo tempo em que os salários dos de curso secundário completo também caíram, mas de 20% no mesmo período.

²¹⁴ De 1970 a 1980, para cada quatro americanos que melhoram na distribuição de rendimentos, um caiu na distribuição. Na década de 80, dois pioraram para cada quatro que melhoraram, de acordo com Mishel e Bernstein, 1994.

²¹⁵ Freeman, R. 1995.

estimular os mercados de trabalho, com vistas a levar as economias aos objetivos, política e socialmente legitimados, de busca de pleno emprego. Além das políticas macroeconômicas tradicionais, - política monetária e fiscal- desenvolveram-se também mecanismos e instrumentos diretamente relacionados a criação de empregos, cujas características principais poderiam ser resumidos nos quatro períodos descritos na Tabela 3 a seguir²¹⁷.

²¹⁶ Freeman. R. 1995.

²¹⁷ Ver Brodsky, 1994.

Tabela 3 Resumo de Algumas Políticas Ativas de Emprego

Período	Condições	Políticas	Instrumentos
Final dos Sessenta	Alto Crescimento Baixo Desemprego	Estímulo a criação de emprego em áreas de excesso de oferta de trabalho, estímulos a mobilidade geográfica do trabalho, incentivos para o treinamento de adultos	Agências públicas intermediação e gerência sistema de seguro desemprego
Final dos Setenta	Crise do Petróleo Aumento do desemprego	Preservação da ocupação Redução da jornada com redução dos ganhos, redução de direitos, incentivos as empresas que mantiveram níveis de emprego	Apoio a setores intensivos em mão de obra Expansão do emprego público como medida anti-cíclica
Começo dos Oitenta	Desemprego europeu crescente e atribuído a inflexibilidade do mercado	Reduzir ganhos de bem-estar, as alíquotas marginais de impostos, os encargos sociais não salariais, a influência das políticas de salário-mínimo, os elementos reguladores das demissões e admissões	Mudanças da legislação Política anti-sindical
Anos Noventa	Aprofunda-se o problema do desemprego europeu e diminui nos EUA Cresce o emprego "involuntário" em tempo parcial	Custos do Trabalho Impedir que salários cresçam mais que a produtividade Condições do Emprego Combina estabilidade com eficiência Padrões do Trabalho Multifuncionalidade e polivalência Regras Frequente reavaliação, genéricas e pouco enrijecedoras Mobilidade Estimular a mobilidade seja dentro da empresa, seja dentro da ocupação ou do setor Educação e Treinamento Aumento dos requisitos para recrutamento, Fortalecimento da educação continuada Estimular o Investimento Público Não basta o volume de Investimento. Direcionar para setores mais atrasados, estimulando a competitividade estrutural	Desmontar o estado de bem-estar, desregulamentar mercado de trabalho, investir em educação continuada desestruturar a ação sindical Expansão contra cíclica (EU 93-9) Fontes de financiamento são escassas Relações federativas inviabilizam investimentos

Assinale-se a mudança ocorrida no último período, com a inversão da tendência intervencionista e a maior complexidade da ação sobre o mercado de trabalho. Cresce a importância das políticas de flexibilização, simultânea à perda de importância das políticas keynesianas, ao enfraquecimento do

movimento sindical e ao avanço da agenda neo-liberal no mundo, com as conseqüências de aprofundamento da diferenciação social, aumento geral da taxa de desemprego, exclusão social dentro dos países avançados e uma divisão internacional do trabalho que condena à marginalidade a maioria dos países do mundo²¹⁸.

Comportamento da Ocupação

A economia americana conseguiu manter o nível de ocupação associado a um aumento da precariedade das relações de trabalho. Se é verdade que, no agregado, a economia americana conseguiu criar muito mais novos postos de trabalho do que a economia da Europa, não é verdade que isto se deva exclusivamente a precarização de seu mercado. Comparando-se as taxas médias de crescimento da ocupação entre os três conjuntos de países obtêm-se os seguintes resultados:

Tabela 4 Taxa Média Anual de Crescimento da Ocupação

Períodos	União Européia	EUA	Japão
1960-1973	0.3	2.0	1.3
1973-1990	0.5	1.9	1.0
1990-1993	-1.1	0.3	1.1

Fonte: OECD apud Glyn, 1995.

Nota-se claramente a melhor performance da geração de empregos nos EUA, em relação aos países da União Européia, particularmente no período de auge das políticas keynesianas de 1960 a 1973. Além da redução das diferenças dos ritmos de crescimento da geração de emprego nas novas conjunturas dos anos 80 e 90, a flexibilização do mercado de trabalho americano aumentou as diferenças entre os segmentos internos deste mercado, estabelecendo clivagens importantes na quebra dos mecanismos de estabilização dos mecanismos distribuidores de renda da economia dos EUA.

²¹⁸ Os EUA, onde a flexibilidade avançou bastante, chegam aos anos 90 com a maior desigualdade de renda dos últimos 40 anos, e com poucos impactos positivos sobre os 20 milhões de pobres do país. Kreisky, 1989.

Nos EUA há um pequeno processo de reestruturação até meados dos anos 80, porém isto se intensifica no final da década, uma vez que o seu mercado de trabalho dual, que permitia interações entre os seus diversos segmentos, se desestrutura. A resegmentação do mercado de trabalho nos EUA, devido ao descolamento do grupo superior dos mercados primários (analistas simbólicos) do restante da força de trabalho, fez com que postos de trabalho sejam eliminados, afetando principalmente mulheres, negros e jovens no segundo segmento do mercado “duro” das grandes empresas, rebatendo no mercado secundário de pequenas e médias empresas (PME) e principalmente serviços, com queda de remuneração e condições de trabalho para os setores da base do mercado de trabalho americano. A situação anterior nos EUA permitia uma certa “solidariedade” entre o segmento primário (gerentes, gestores, planejadores, etc.), com os executores (“blue collars” da grande indústria, sindicalizados) do primário subordinado, espalhando-se conquistas para o secundário (serviços, desorganizados, pequenas empresas, etc...). Isto provocou a perda de conquistas prévias que viabilizaram o pacto fordista, com a quebra de solidariedade entre os segmentos do mercado de trabalho e ampliação da diferenças de rendimentos. Além disto, os recursos para treinamento, diferentemente do Japão, voltam-se ainda predominantemente nos EUA para procedimentos gerenciais.²¹⁹.

Desagregando-se as taxas de crescimento da Tabela 4, em termos setoriais para o período 1973-1990 e abatendo-se, destas taxas, o crescimento da População Economicamente Ativa (PEA), obtêm-se os resultados da Tabela 5.

²¹⁹ A American Society for Training and Development ,ASTD, informa que os EUA gastam 30 bilhões de dólares/ano em treinamento e somente um terço se destina a pessoal ligado a produção. Dois terços destinam-se a gerentes, técnicos e vendedores in Dobyns and Crawford-Mason, 1991, p. 108.

Tabela 5 Taxa Média de Crescimento Anual 1973-1990 da Ocupação Setorial Per Capita

Países	Agricultura	Indústria	Serviços	Total
EUA	-1.6	-0.7	1.5	0.7
Japão	-3.7	-0.4	1.2	0.1
União Européia	-3.9	-1.6	1.3	-0.2

Fonte: OECD, apud Glyn, 1995.

Estes dados parecem indicar que explicar a melhor geração de emprego dos EUA, por sua mais rápida criação de postos de trabalho nas áreas de serviço, não encontra evidências conclusivas, pois a diferença na taxa de crescimento per capita do emprego deste setor é de menos de 0.2 pontos percentuais, entre os países da Europa e os EUA. Os dados da Tabela 5, indicam, no entanto, que a principal explicação para a diferença na geração de empregos, entre os dois conjuntos de países, encontra-se na intensa transformação porque passa a agricultura européia nos anos 80, em comparação com os EUA, que já tinha integrado a sua produção agrícola aos mercados competitivos, em períodos anteriores. A queda das ocupações agrícolas na Europa é 2,5 vezes mais acelerada do que nos EUA.

Do ponto de vista do emprego industrial, tradicionalmente ocupado por trabalhadores homens, de tempo integral, trabalhando com qualificações específicas do setor industrial, requerendo somente a educação básica como pré-requisito, também a Europa perdeu mais rapidamente (2,3 vezes) postos de trabalho per capita do que os EUA.

Isto fez com que, diferentemente dos EUA, o ajuste do mercado de trabalho europeu combinasse uma tendência histórica acelerada de redução do emprego agrícola, com a reestruturação industrial que reduziu a criação de postos de trabalho na indústria, com taxas de crescimento regulares nos serviços, mas incapazes de absorver a mão-de-obra liberada dos outros dois setores.

Os serviços, especialmente os serviços sociais, pessoais e comunitários são geralmente bem distribuídos geograficamente nos EUA e na Europa, enquanto as atividades industriais e agrícolas são mais concentradas espacialmente, provocando desequilíbrios locais dos mercados de trabalho com a assimetria

local da criação e destruição de postos de trabalho, que poderia ser compensada com estímulos à mobilidade do trabalhador.

Analisando-se o crescimento dos postos de trabalho nas atividades de serviços, em relação ao crescimento da PIA, obtêm-se os dados da Tabela 6.

Tabela 6 Crescimento per capita do emprego em serviços 1979-1990 e Participação no Emprego Total em 1992

Países	Comercio: Varejo e Atacado		Transporte e Comunicações		Finanças e Serviços empresariais		Sociais, Comunitários e Pessoais		Governo
	79-90	1992	79-90	1992	79-90	1992	79-90	1992	
União Européia	0.6	18.4	-0.4	6.0	3.3	8.5	2.7	29.1	
Japão	0.3	23.5	0.0	6.0	2.0	10.9	2.7	18.5	
EUA	0.9	22.2	0.2	5.6	3.3	13.2	2.2	31.5	

Fonte: OECD, apud Glyn, 1995.

Estes dados não permitem concluir que haja padrões muito distintos, em termos da criação dos empregos na área de serviços, com a expansão dos chamados serviços do produtor e os sociais, comunitários e pessoais, na comparação dos EUA com a Europa. No entanto, apesar das taxas de crescimento serem semelhantes, as participações no emprego total continuam menores na Europa, em comparação com o volume total do emprego nos setores de serviços em relação ao emprego total americano, com exceção do setor de Transportes e Comunicações.

Alguns estudos²²⁰ destacam a relação entre as atividades industriais e os serviços, particularmente os serviços de produção, descaracterizando a idéia de uma “desindustrialização” como típica deste final de século. Verifica-se que a soma do emprego destes dois setores não se alterou tão significativamente de 1970 para 1990 nos EUA, como se vê na Tabela 7, com exceção da Itália e Reino Unido, sendo que no Japão houve inclusive o aumento deste tipo de emprego.

²²⁰ Castells e Ayoma, 1994.

Tabela 7 Emprego na Indústria e nos Serviços da Produção como Porcentagem do Total do Emprego não Agrícola

Países	1970	1990
Alemanha	51.6	47.6
EUA	41.2	38.7
França	42.4	39.5
Japão	38.9	43.3
Itália	45.8	31.5
Reino Unido	51.7	39.3

Fonte: Castels e Ayoma, apud Salm, 1995.

As mudanças na oferta de trabalho

Deve-se destacar que estas análises estão considerando a diferença entre as taxas de crescimento da ocupação e da PEA. As taxas de crescimento da força de trabalho, apesar de declinantes são muito maiores nos EUA, do que na Europa, como se pode ver na Tabela 8, sugerindo que de fato existem diferenças nos comportamentos da demanda de trabalho, considerada independentemente da oferta de trabalhadores. O grande crescimento da oferta de mão-de-obra nos EUA é um dos elementos que viabilizou a possibilidade de incidir especialmente sobre os trabalhadores, em excesso de oferta, os custos dos ajustes das novas tecnologias.

Tabela 8 Taxa de crescimento médio anual da força de trabalho

Países	1970-1980	1980-1990
União Européia	0.7	0.9
Japão	0.9	1.2
EUA	2.5	1.6

Fonte: OECD, apud Brodsky, 1994.

Estas taxas de crescimento não se explicam exclusivamente pela taxa de crescimento demográfico, porque vêm acompanhadas de um aumento da taxa de participação, especialmente como resultado da entrada de maiores contingentes de mulheres no mercado de trabalho e as mudanças do seu perfil ao longo do ciclo de vida. Na expansão dos postos de trabalho nas áreas de serviços, as mulheres encontram a maior parte de suas colocações, agravando a situação do mercado de trabalho europeu que está liberando mão-de-obra masculina da indústria em maior ritmo e que, ao reduzir o emprego agrícola, também acelera a liberação de mulheres trabalhadores que tinham uma

participação relativamente maior neste setor. Existem, portanto, mais mulheres liberadas da agricultura, ao mesmo tempo que os trabalhadores industriais, majoritariamente masculinos, não encontram ocupações nos serviços, que apesar de crescentes na absorção de mão-de-obra, não conseguem acompanhar a variação da oferta de trabalho.

O que parece não haver dúvidas é a natureza da mudança na estrutura ocupacional, tanto no que se refere aos setores produtivos como em relação as próprias ocupações. Há uma tendência de aumento do emprego mais precário nas áreas de serviços, mas ao mesmo tempo aumenta a intensidade das exigências de qualificação formal e de conteúdo de *skills* para as ocupações remanescentes. Dividindo-se o crescimento da criação de emprego de 1980 para 1990, em relação a setores classificados pelo nível tecnológico obtêm-se os dados da Tabela 9.

Tabela 9 Taxa Média Anual do Crescimento do Emprego por Grau de Tecnologia na Indústria 1980-1990

Grau de Tecnologia	EUA	Japão	Europa
Alta Tecnologia	2.6	3.4	2.6
Média Tecnologia	-0.7	0.1	-2.7
Baixa Tecnologia	-1.2	-0.3	-3.5

Fonte: Freeman e Soete, 1994.

Verifica-se aqui uma diferença importante no processo de ajuste do mercado de trabalho, refletindo a reestruturação produtiva da Europa em relação aos EUA e Japão. Enquanto os japoneses mantiveram uma elevada taxa de crescimento do emprego nos setores de alta tecnologia, eles não descuidaram dos outros setores, no sentido de redução da ocupação. A Europa, no entanto, intensificou mais a redução de postos de trabalho nos setores de baixa tecnologia, do que criou novos empregos na alta tecnologia, sugerindo uma opção de política de emprego na introdução de tecnologias modernas, ainda que alguns²²¹ enfatizem os elementos de queda de crescimento da demanda interna e acumulação de déficits comerciais, particularmente com os países

²²¹ Salm, 1995, , p. 12.