

UFRJ/IEI

TD126

043986-X

idade Federal do Rio de Janeiro

INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 126

INDUSTRIALIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO
DO MERCADO DE TRABALHO BRASI-
LEIRO

Cláudio Salm
Luiz Carlos Eichenberg Silva

Setembro/1987



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL

INDUSTRIALIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO DO MERCADO DE
TRABALHO BRASILEIRO

Cláudio Salm (*)

Luiz Carlos Eichenberg Silva (*)

Setembro/1987



43 - 016422

(*) Do Instituto de Economia Industrial da UFRJ.

pag 1 a 49
25 folhas



FEA-UFRJ
BIBLIOTECA
Data: 4 / 7 / 88
N.º Registro: 043986-X

ns 98346

S
UFRJ/IEI
TD 126

FICHA CATALOGRÁFICA

Salm, Claudio
Industrialização e integração do mercado de trabalho brasileiro / Claudio Salm e Luiz Carlos Eichenberg Silva. - Rio de Janeiro:UFRJ/IEI,1987. 51 p.; 21cm.-(IEI/UFRJ. Texto para Discussão, n.126).
1. Industrialização - Brasil. 2. Crescimento Econômico - Brasil. 3. Emprego - Brasil.
I. Silva, Luiz Carlos Eichenberg. II. Título. III. Série.

I - INTRODUÇÃO

Este artigo foi extraído de um Relatório sobre o mercado de trabalho brasileiro encomendado pelo Ministério do Trabalho, a ser publicado proximoamente (*). Porque foi terminado em princípios de abril deste ano, o Relatório não captou a fase mais aguda da desaceleração que se seguiu, ainda que dê algumas indicações — principalmente no que tange à queda dos salários reais e às possibilidades de ocorrer um novo processo recessivo — das principais características do panorama econômico nos dois meses subseqüentes, até a implementação do Plano Bresser.

Não obstante, a preocupação do Relatório não se voltou tanto aos aspectos conjunturais mas sim chamar a atenção para os seguintes pontos de mudança estrutural:

a) nos últimos 30 anos o capitalismo brasileiro demonstrou um desempenho altamente favorável na criação de oportunidades de trabalho produtivo, caracterizando-se muito mais por uma integração do mercado de trabalho do que pela exclusão; não reside assim numa suposta insuficiência dinâmica, a permanência da tradicional desigualdade e dos níveis de

(*) O Relatório - Mercado de Trabalho Brasileiro: Estrutura e Conjuntura - contou com a participação de vários especialistas e abordou temas que não estão aqui contemplados. Este artigo não é um resumo mas apenas a apresentação de alguns dos aspectos lá contidos. Entre os que foram incluídos destacam-se os temas tratados por Paulo Baltar (UNICAMP) e Vera Pereira (IEI/UFRJ) dos quais selecionamos alguns trechos por inteiro. Evidentemente a responsabilidade, bem como os possíveis equívocos, são inteiramente nossos e não comprometem, nem de longe, aqueles que participaram do documento original.

pobreza.

b) especificamente, a fase de montagem da indústria moderna 1955-80 deu-se em circunstâncias propícias ao crescimento da pobreza, quais sejam: explosão demográfica com intensa migração rural-urbana, limitações político-institucionais à organização dos trabalhadores e sucessivas políticas de contenção salarial especialmente no que se refere ao salário mínimo.

Não se pretendeu contudo, um tratamento teórico das conexões entre o comportamento dessas variáveis e a dinâmica da industrialização brasileira. Embora seja da essência do trabalho acadêmico o esforço de buscar generalizações, de captar a lógica que articula os fatores aqui privilegiados com o movimento específico do processo de desenvolvimento depois, optamos neste momento pelo mapeamento das dimensões mais relevantes do mercado de trabalho brasileiro. Se o relatório pode ser criticado por essa lacuna, pelo menos não corre o risco de sofrer crítica a nosso ver mais grave: a de ter caído na tentação de afirmações apressadas que, no fundo, estabelecem que tudo que existe, existe porque é necessário.

Assume-se apenas como hipótese mais geral que, na medida em que se reverta a tendência dos fatores mencionados e seja mantida uma taxa adequada de crescimento, o volume de empregos gerado pelo desenvolvimento brasileiro poderá permitir também a elevação do padrão geral de vida.

Se formos convincentes, poderemos estar contribuindo para diminuir a ênfase nas formulações de políticas "alternativas" de emprego e para o entendimento de que a criação satisfatória de empregos não esgota a questão social. Esta última bem como a possibilidade de reversão da política de contenção dos salários de base e da mudança da atuação sindical, envolvem mediações complexas ao nível da organização do Estado.

Ao afirmarmos que a industrialização brasileira tem apresentado um desempenho integrador ao nível do mercado de trabalho, é claro que se faz necessário definir o que vamos entender por integração. Isso nos coloca no limiar de uma riquíssima discussão teórica a respeito da heterogeneidade das formas de inserção da força de trabalho nas economias atrasadas. Embora da maior relevância, preferimos, também aqui, contornar a complexidade dessas questões conceituais e adotar critérios menos rigorosos do ponto de vista teórico, mas operacionalmente mais úteis.

O conceito de integração possui, até certo ponto, um caráter intuitivo. É fácil intuir, por exemplo, que São Paulo tem um mercado de trabalho mais "integrado" do que Fortaleza. Mas, para que o conceito seja útil, precisamos discriminá-lo de maneira que as evidências disponíveis permitam inferir se o crescimento econômico brasileiro tem conduzido à formação de um mercado nacional de trabalho integrado ou, ao contrário, à consolidação das dualidades. É o que faremos na seção seguinte.

Assim, podemos discriminar o conceito de integração como o resultado articulado dos seguintes fenômenos:

- a) o crescimento da produtividade resultante da expansão das atividades modernas deve vir acompanhado da diminuição das disparidades setoriais e regionais nos níveis de produtividade do trabalho;
- b) esse processo deve resultar na multiplicação das inter-relações setoriais, com repercussões na criação de novas atividades, na absorção de atividades de baixa produtividade e na incorporação de mão-de-obra nas diversas regiões do país; o desenvolvimento regional passa assim a depender menos de vocações naturais do que do processo global de acumulação;
- c) resulta daí a formação de um mercado nacional de trabalho assalariado que, no caso brasileiro, possui um corte jurídico-institucional que garante aos empregados com vínculo registrado em carteira um status diferenciado⁽¹⁾. Com isso, não estamos negando o caráter capitalista do assalariamento não formalizado nem o de outras formas de exploração do trabalho. Apenas consideramos a maior parte dos que trabalham sob tais formas, resquícios do atraso, como não integrados⁽²⁾.

(1) Ver Wanderley Guilherme dos Santos, Cidadania e Justiça. Ed. Campus, 1980.

(2) Em seminário da ANPEC, onde as idéias iniciais do Relatório foram discutidas, Leonardo Guimarães sugeriu o conceito de integração heterogênea para sintetizar a evolução do mercado de trabalho nas últimas décadas. Sem entrar no mérito do conceito, o fato é que ele expressa bem a perplexidade dessa fase do desenvolvimento brasileiro - capitalismo maduro com miséria "desnecessária".

II - AS EVIDÊNCIAS DA INTEGRAÇÃO

Os problemas do emprego seguem vistos genericamente sob o prisma de uma suposta dualidade permanente. Nesta concepção, o capitalismo no Brasil não seria capaz de exercer um papel integrador como o fez nos países avançados, a despeito das profundas transformações já logradas ao nível da estrutura produtiva.

Entretanto, acumulam-se evidências, principalmente a partir da divulgação dos resultados dos censos de 80, de que a diversificação e maior integração da economia brasileira acabou por refletir-se também em mudanças significativas no mercado de trabalho⁽³⁾.

O fator mais importante a realçar nos efeitos do crescimento econômico sobre o mercado de trabalho no longo prazo, reside na substancial capacidade de absorver produtivamente uma grande parcela de mão-de-obra que afluiu ao mercado de trabalho urbano, resultante de um impressionante fluxo migratório. E, o que é mais importante, o crescimento do emprego assalariado foi significativo nos setores de atividade de ditos dinâmicos: basicamente a indústria de transformação,

(3) Entre os poucos estudos que exploraram esses resultados e apontaram na direção do dinamismo do mercado de trabalho brasileiro, destacamos: Revista de la CEPAL, dezembro de 84 (artigo de Joseph Ramos); PREALC, "La Evolución del Empleo Formal e Informal en el Sector Servicios Latinoamericano", set. 86; Octávio Rodríguez; "Agricultura, Subemplo y Distribución del Ingreso", CEBRAP, SP, out. 73, mimeo; Vilmar Faria, "Mudanças na Composição do Emprego e na Estrutura da Ocupação", in A Transição Incompleta, Paz e Terra, 1986; CEPAL, "La transformación Sócio-Ocupacional del Brasil, 1960-1980, y la Crisis Social de los 80", mimeo, 1986.

o terciário "funcional", o setor público e as chamadas atividades sociais. Ditos dinâmicos, aqui, no sentido das elevadas taxas de crescimento do produto. A absorção de mão-de-obra nestes setores significou também o aumento da participação das ocupações de maior qualificação no conjunto da estrutura ocupacional.

A modernização das relações de trabalho na agricultura, que aponta na direção de um mercado de trabalho mais unificado, também é, em certa medida, uma outra face dessa integração econômica. A desarticulação acelerada das atividades agrícolas de baixa produtividade foi uma característica marcante das últimas décadas. Como resultado, se a ocupação total na agricultura não cresce, chegando mesmo a diminuir em certas regiões, a parcela assalariada da força de trabalho agrícola se expande a taxas significativas⁽⁴⁾.

Essa intensa emigração rural não se traduziu simplesmente, como se alega, em miséria urbana. Ainda que, durante certo período, essa impressão encontrasse apoio no aumento da ocupação naqueles setores de baixa produtividade, nos anos 70 as atividades modernas demonstraram dinamismo suficiente, tanto na indústria como nos serviços, para absorver, a níveis crescentes de produtividade, grande parcela de mão-de-obra expulsa do campo.

Há, ainda, outra evidência que corrobora o sentido

(4) Rodriguez, Octavio - op. cit, capítulo 8.

dessa integração e que se exprime na extensão dos níveis de regulação e de proteção no mercado de trabalho. A posse de carteira de trabalho assinada, como assinalado na introdução, representa um elemento-chave na compreensão da magnitude de tal processo.

1 - O Emprego nas Atividades Industriais

A indústria de transformação teve uma das maiores taxas de crescimento do emprego ao longo dos últimos trinta anos, passando de 1,6 para 6,9 milhões de ocupados entre 1950 e 1980. Isto corresponde à uma taxa geométrica anual de crescimento da ordem de 4,9%, comparada à de 3,1% encontrada para o total de ocupados no mesmo período.

A participação dos ocupados na indústria de transformação sobre o total de ocupados cresce 9,4% a 15,7% entre 1950 e 1980. Somente na década de 70 são gerados 3,6 milhões de empregos industriais - 25,4% do total de empregos criados no país na mesma época. A taxa anual média de crescimento do emprego industrial que, na década de 50, era inferior à taxa anual global de crescimento da população ocupada (2,0% e 2,9% respectivamente), evolui para 5,2% nos anos 60 e passa a 7,8% nos anos 70.

Na década de 50, os dados indicam uma taxa de urbanização bastante superior ao emprego industrial, surgindo daí a base para as interpretações focalizando o "inchamento" urbano. No entanto, apesar do ritmo da urbanização prosseguir

de modo intenso, na década de 60 as taxas de expansão do emprego industrial já estão muito próximas da de urbanização, superando-a durante os anos 70.

TABELA 1
AUMENTO DO EMPREGO NA MANUFATURA E EM SERVIÇOS,
E AUMENTO DA POPULAÇÃO URBANA
(Percentagens anuais)

	1940-50	1950-60	1960-70	1970-80
Total manuf./serviços	2,9	4,5	4,1	6,6
Manufatura	4,9	2,0	5,2	7,8
Serviços	2,2	5,2	3,8	6,2
População urbana				
Oficial	3,9	5,3	5,0	4,6
Cidades 2.000 e +	4,4	5,9	5,3	5,2
Cidades 10.000 e +	4,8	6,4	6,0	5,3
Cidades 20.000 e +	5,2	6,3	5,8	5,9

FONTES: Merrick e Graham (1979), tabela VII-3, Katzman (1977), Tabela 2; Sinopse Preliminar do Censo Demográfico, 1980, in Katzman, op. cit.

Todos esses dados mostram que o papel da indústria de transformação na geração de empregos foi muito mais significativo do que se poderia imaginar. "Seria de se esperar, a partir das hipóteses da teoria da marginalidade ocupacional, que o desempenho do setor secundário na criação de novos empregos não fosse particularmente brilhante, ficando as modificações na estrutura ocupacional por conta do crescimento do terciário e do subsetor da construção civil, por um lado, e da contração do emprego no setor agropecuário, por outro." (V. Faria, op. cit.).

2 - O Papel do Terciário

Não há como negar que certas atividades do terciário estão nitidamente conectadas ao desempenho dos setores produtivos, em particular à indústria. Nesses casos (Serviços Industriais de Utilidade Pública, Transporte, Comunicação, Armazenagem, parte do Comércio e Finanças), o aumento da produção requer um comportamento semelhante destes. Assim, o tamanho do setor terciário "funcional" será influenciado em boa medida pelo ritmo de crescimento do produto industrial⁽⁵⁾. No caso brasileiro, como já vimos, além do produto, também o emprego industrial teve um desempenho altamente satisfatório no período 1960-80. Assim, apesar das altas taxas de crescimento da PEA no terciário, particularmente na década passada, a renda gerada neste setor foi ainda maior, elevando significativamente a "produtividade" em torno de 2,6% a.a. entre 1960-80⁽⁶⁾.

De outro lado, a participação do setor terciário no produto aumentou de 53,4% para 56,6% entre 1960-80. Se tomarmos os diversos ramos do setor, é importante observar que aqueles considerados "funcionais" tiveram taxas de crescimento do produto superiores não só ao total do terciário mas também em relação ao produto global. Assim, os Serviços Industriais de Utilidade Pública cresceram 10,0% no período 1960-80 e os Transportes, Comunicações e Armazenagem de 9,1%.

(5) Joseph Ramos - op. cit.

(6) Esse desempenho do terciário diferencia o Brasil de maior parte das economias latino-americanas. Ver PREALC. op. cit.

Na década 1970-80, as taxas foram ainda maiores: 12,2% e 11,4%, respectivamente.

No contexto dessas evidências não se encontra sinais de sobretercialização. Também não é correto atribuir ao setor terciário - apesar da urbanização rápida assim o sugerir - responsabilidade pela incorporação maciça de trabalho informal, que é para muitos sinônimo de subemprego. Ao contrário, numa amostra de 8 países latino-americanos, nota-se que o Brasil é o único onde, na PEA urbana, cai a participação relativa do setor terciário. Além disso, devido ao significativo crescimento da ocupação formal, é também o país onde as atividades terciárias informais se reduziram em termos relativos⁽⁷⁾.

3 - Menor Disparidade Setorial

Característica marcante do subdesenvolvimento é a elevada disparidade de produtividade e de rendimentos entre os diversos setores da economia. A década de 70 mostra a ocorrência simultânea de intenso êxodo rural, monetarização das relações de trabalho no campo com gradativa aproximação dos salários rurais aos urbanos e grande abertura de oportunidades de trabalho no setor terciário, principalmente naquelas ocupações com remunerações relativamente melhores.

Dadas estas peculiaridades, ocorreu no período uma

(7) PREALC, op. cit.

maior homogeneização dos rendimentos entre os diversos ramos, de atividade. A tabela 2, mostra que, em todos estes ramos, os rendimentos médios tornaram-se mais próximos da média entre 1970 e 1980, indicando assim uma maior integração do mercado de trabalho.

TABELA 2
EVOLUÇÃO DO RENDIMENTO MÉDIO DA PEA POR SETOR
DE ATIVIDADE BRASIL 1970 - 1980
(em Cr\$, valores nominais)

RAMOS DE ATIVIDADE	ANOS DE REFERÊNCIA	
	1970	1980
(1) Agropecuária	3.330,91	6.720,81
(2) Indústria	8.840,88	13.134,94
(3) Comércio	10.107,04	15.415,27
(4) Serviços	4.023,60	9.846,37
(5) Outras atividades	12.622,22	17.885,20
(6) Total	6.827,48	11.966,22
(1)/(6)	0,49	0,56
(2)/(6)	1,29	1,10
(3)/(6)	1,48	1,29
(4)/(6)	0,60	0,82
(5)/(6)	1,85	1,49

FONTE: IBGE, Censos Demográficos de 1970 e 1980.

Em suma, a inserção de mão-de-obra nas atividades econômicas, em todos os setores, vem se dando muito mais pela demanda que por acomodação de excedentes.

Esse fenômeno geral de integração também vem se verificando no Nordeste, embora o processo se dê num ritmo bem mais lento do que no resto do país e aquém mesmo do que o crescimento e a diversificação da economia nordestina poderiam proporcionar.

Não obstante, predomina a insistência na suposta "insuficiência dinâmica" de nossa economia para resolver as questões do desemprego estrutural e a recorrente afirmação do caráter excludente do capitalismo brasileiro.

Como consequência dessa postura, há considerável menosprezo pelos efeitos positivos do crescimento econômico das últimas décadas sobre o mercado de trabalho.

Assim, não é de surpreender que continuem proliferando formulações de "políticas de emprego" que não se coadunam com o porte alcançado pela economia brasileira e muito menos podem ter maiores repercussões nos índices de pobreza. O que se nota é que os Planos de Desenvolvimento, ao confundirem o combate à pobreza e às desigualdades com a questão do emprego, incorporam propostas que não guardam coerência com o restante. Tais propostas podem incluir desde alterações radicais nos ramos de atividades a serem estimulados, até medidas que lembram muito o tipo "small is beautiful", manifestadas pelo apoio ao "setor informal", experiências comunitárias para a criação de empregos ou fixação do homem no campo via programas de desenvolvimento rural integrado, assentamentos, etc...

Predomina nos Planos Nacionais de Desenvolvimento a visão de que o crescimento industrial do país seria incapaz de resolver a questão posta do lado da oferta de mão-de-obra. Nesse sentido, aparece, em quase todos, a proposição de que o setor agropecuário deveria aumentar sua participação na geração de oportunidades de trabalho. Mesmo quando as informações do passado recente denotavam um fraco desempenho desse último setor no emprego, projetos de colonização em regiões despovoadas foram implementados - geralmente com resultados insatisfatórios - no sentido de reduzir os fluxos migratórios em direção às cidades. Quanto à indústria, pairava sempre a idéia da inadequação dos fatores, daí emanando propostas do tipo incentivo à expansão dos ramos industriais tradicionais ou penalização ao uso intensivo de capital, com o objetivo de aumentar a oferta de empregos urbanos e reduzir o subemprego.

No II PND, embora posta a questão da má distribuição da renda vinculada aos baixos níveis salariais vigentes, persiste ainda a crença na importância do setor primário como grande absorvedor de mão-de-obra. No bojo do Plano eram também definidas políticas específicas para a área do trabalho, voltadas ao aumento das oportunidades de treinamento profissional via estímulos fiscais, presença do setor público na intermediação de mão-de-obra através de um sistema de agências de colocação para os trabalhadores de menor qualificação e na melhoria das informações sobre o mercado de trabalho, bem como nos programas de apoio às micro e pequenas empresas e ao setor informal urbano. Tudo isso assumia implicitamente a

insuficiência dos setores modernos na absorção de trabalhadores e/ou uma inadequação do perfil de qualificação da oferta aos requerimentos do mercado de trabalho. Em consequência, ao setor "competitivo" — pequenas e micro empresas e setor informal — passa-se a atribuir um papel chave no ajustamento do mercado de trabalho.

Somente com o I PND-NR o entendimento do problema mudou substancialmente. Tendo por base o diagnóstico de que o país dispõe de um parque industrial moderno e competitivo, apto a reagir aos estímulos da demanda, que havia sido atingido na sua dinâmica por uma recessão de grandes proporções, o objetivo primordial é o de definir uma política de crescimento, entendido como o motor principal para a geração de empregos produtivos. De outro lado, não se omite o inaceitável grau de desigualdade predominante nas remunerações no país, resultante de uma insuficiente taxa de salários de base, influenciada pela longa compressão do nível do salário mínimo.

Assim, o lado quantitativo da questão do emprego subordina-se diretamente ao ritmo do crescimento, isto é, do investimento e da incorporação tecnológica que agem no sentido de aumentar o grau de integração econômica e a acumulação de riqueza que, paulatinamente, terão efeitos positivos na eliminação do subemprego. De outro lado, enfatizando a questão da pobreza, cujos índices são incompatíveis com o poderio já alcançado na economia, reconhece a insuficiência

dos instrumentos tradicionais da política social que não têm conseguido sequer atender as necessidades mínimas da população carente. Dessa maneira, uma política de crescimento é fundamental para garantir uma oferta adequada das oportunidades de trabalho, ao lado do aumento dos salários de base, da organização sindical e da barganha salarial que podem conferir maior igualdade na repartição dos aumentos da produtividade. Quanto à pobreza, trata-se de competência de uma ação estatal aperfeiçoada nos seus mecanismos, programas e projetos de política social, de forma a promover uma redistribuição eficaz.

Adotando as premissas do I PND-NR, o documento "Brasil Ano 2000 - Por um Novo Pacto Social"⁽⁸⁾ pretende propor diretrizes concretas que permitam uma substancial redução da pobreza e da desigualdade até o fim do século. Depois de apontar a precariedade da situação social do país utilizando informações coletadas no período recessivo 1983/84, conclui que a permanência de tal situação constitui sério risco à construção de uma democracia estável. Por outro lado, admite que existem restrições ao crescimento acelerado em virtude de restrições externas, o que imporá um ajuste entre as demandas dos grupos mais carentes e os esforços que os grupos mais abastados estariam dispostos a incorrer em troca da melhoria da situação social, através de um processo de redistribuição consensual, isto é, um novo pacto social. Porém, ao localizar o centro do problema na incapacidade das atividades organizadas urbanas em criar oportunidades de traba -

(8) Jaguaribe et alli, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1986.

lho adequadas (hiato de emprego urbano), retorna mais : uma vez às proposições tradicionais de reter mão-de-obra no campo para reduzir o referido hiato, enquanto que do lado urbano a área de manobra para a expansão do emprego estaria limitada pela variável tecnológica. Assim, o objetivo da política industrial se reduziria ao mero estímulo dos setores onde a elasticidade emprego/produto seria maior: construção civil e indústria de alimentos. Finalmente, há uma inusitada proposta no sentido de reverter a taxa de participação (redução do crescimento da PEA) através de medidas específicas no sistema educacional de 19 e 29 graus, com o propósito de retardar o ingresso no mercado de trabalho. Em primeiro lugar, como se verá, já há consideráveis indícios de um influxo no crescimento da população que irá se refletir a médio prazo no mercado de trabalho; em segundo, a taxa de participação feminina, apesar de seu substancial aumento recente, ainda deverá expandir-se mais; em terceiro, a alternativa ou estuda ou trabalha não parece se verificar no país, já que a inserção no mercado de trabalho representa um incentivo à volta à escola na medida que isto possa representar ganhos adicionais de renda.

Pelo menos três fatores explicam a dificuldade em detectar as tendências integradoras que o processo de industrialização vem imprimindo ao mercado de trabalho. O primeiro é o próprio viés nas análises da situação ocupacional que seguem impregnadas da visão estática que denunciava a elevada intensidade de capital em detrimento da mão-de-obra na industrialização brasileira. O segundo é a persistência de

elevados índices de pobreza e desigualdade. O terceiro vinculou-se à crise do início dos anos 80 cujos efeitos colocaram em dúvida a própria continuidade do processo de desenvolvimento brasileiro.

Entre as análises críticas à industrialização, especialmente ao processo de substituição de importações, sobressaem, até hoje, as que terminam por concluir que a alternativa correta teria sido a de estimular a "expansão de indústrias processadoras de matérias-primas provenientes do setor agrícola"⁽⁹⁾.

Em primeiro lugar, há algo de tautológico nessa conclusão uma vez que milhões de pessoas que vegetavam na agricultura, com baixíssima produtividade, são computadas como "empregadas" no setor. Com uma definição frouxa de EMPREGO, não surpreende que a agricultura e os ramos que lhe são próximos emergem como os mais "dinâmicos".

Segundo, ainda que se aceitasse que os setores "próximos" à agricultura tenham elevados requisitos totais de mão-de-obra por unidade de demanda final, caberia perguntar de que componentes desta sairiam os estímulos. Aquelas constatações, é óbvio, desembocam em recomendações no sentido de aproveitar as vantagens comparativas para estimular as exportações de produtos primários, intensivos em trabalho. Ocorre.

(9) Ronaldo Locatelli - Industrialização, Crescimento e Emprego: Uma Avaliação da Experiência Brasileira, IPEA, 1986 - pág. 140.

que pouco adianta saber que os requisitos de trabalho nas exportações de bens primários eram superiores aos logrados pela industrialização substitutiva de importações se tal opção não existiu. Pelo contrário, na origem do processo de substituição de importações estão exatamente as limitações externas impostas pelo reduzido dinamismo das exportações. Foram a elevação do investimento e do consumo doméstico que geraram, ainda que de forma concentrada, o substancial da renda que alimentou a demanda final.

Finalmente, é preciso atentar para outros aspectos do caráter estático desse tipo de análise. Os efeitos propaga- dores do emprego, efeitos indiretos, são proporcionais à complexidade da malha inter-setorial. Numa economia subde- senvolvida pouco diversificada, aumentos de produção tendem a esgotar-se quase que exclusivamente nos impactos diretos. Evidente que a medida que surgem novos setores, vão ganhar em importância os efeitos indiretos, "para trás", e "para frente". Enquanto não se incorporam de modo significativo as indústrias de bens intermediários, bem como, na demanda final, os de bens de capital, aquela formulação a respeito do "product-mix" tem sentido, pelo menos para um curto horizon- te de tempo. Em outras palavras, numa economia de base téc- nica incompleta cabe formular uma estratégia de emprego com- parando-se os efeitos relativos de vários setores, já que as interligações são tênues ou, dependendo do setor, podem fluir para o exterior via importações. O atraso econômico re- side na incapacidade de propagar, através de um mercado in- ter-setorial, os estímulos de renda, que se exaurem no merca- do de bens finais.

Já numa economia integrada, aquelas questões per- dem importância. Aqui, com vistas aos requisitos totais de emprego, é indiferente qual o setor que "puxa" a economia. E se a complexidade da malha setorial se reflete na pauta de exportações, também passa a ser indiferente, quanto ao em- prego, de qual componente da demanda final surgiu o estímulo inicial. Agora o que conta é o gasto global e não os com- ponentes do gasto.

Portanto, ao avaliar a experiência brasileira de industrialização com base na Matriz de 1970 (ou qualquer ou- tra anterior) tão ou mais importante que calcular os reque- rimentos de mão-de-obra com base nos coeficientes técnicos então prevalescentes, será saber se o crescimento diferencia- do dos vários setores contribuiu ou não para montar uma ma- lha inter-setorial integrada.

Desse ponto de vista não parece haver dúvida que a substituição de importações primeiro e o aprofundamento da industrialização em direção aos bens de produção na década passada, contribuíram decisivamente para montar ligações inter-setoriais capazes de tornar o mercado de trabalho bra- sileiro mais elástico a estímulos de renda. Não será por outro motivo que a elasticidade produto-emprego no próprio setor industrial aumenta década após década:

TABELA 3

	49/59	59/70	70/80
Prod. Industrial	9,0	7,1	9,1
Emp. Industrial	2,3	4,9	7,8
Elasticidade	0,26	0,69	0,86

Fonte: IDGE.

O desempenho da economia brasileira até meados dos anos 60 parecia dar força aos que argumentavam na linha de um "product-mix" supostamente inadequado à constelação de fatores. Constata-se, de fato, até então, uma baixa elasticidade do emprego em relação ao produto industrial. Os dados da década passada já não permitem tais ilações e nossa hipótese é que a Matriz 80 irá negar as conclusões pessimistas das análises como esta aqui discutida.

Na verdade, entre 1965/80, os ramos industriais que mais cresceram foram os de duráveis, bens de capital e insumos básicos, cujas taxas de crescimento anual no período foram: metalúrgica (10,8%), mecânica (13,3), material elétrico (12,2), material de transporte (11,3), química (11,4), plásticos (16,5). Evidentemente, estes são os setores que completam o processo de industrialização; sem os quais, não há sentido em se pensar em malha setorial.

O segundo fator a obscurecer as transformações do mercado de produto reside no peso da pobreza que acompanha

o processo de industrialização brasileiro, inclusive e principalmente sua crescente face urbana, que dificilmente permitiria visualizar qualquer tendência integradora.

A expulsão de mão-de-obra das propriedades rurais jogou milhões de trabalhadores no mercado de trabalho, urbano e rural. Se por um lado os dados não permitem sustentar, como prevaleceu na maioria das análises, que o processo simplesmente significou transferir a pobreza do campo para a cidade - pois a absorção de grande parte deste contingente de mão-de-obra pelas atividades modernas é inegável - há sérias dúvidas quanto à melhoria do padrão de vida destes novos proletários, em relação ao nível de subsistência do colono, morador ou agregado.

Outra questão polêmica que este processo de expulsão suscitou - e que não temos a pretensão de "resolver" neste trabalho - é o da influência desta disponibilidade limitada de mão-de-obra na viabilização da política oficial de rebaixamento do salário mínimo, especialmente a partir do golpe de 1964. O que importa aqui ressaltar é que a velocidade das transformações econômicas e demográficas dificultou a estruturação de mão-de-obra em torno a mercados de trabalhos específicos, condição importante para a efetivação da ação sindical e conseqüente elevação do poder de barganha dos trabalhadores⁽¹⁰⁾. Portanto, o capitalismo brasileiro dispõe, como ainda dispõe, de uma base ampla de mão-de-obra pouco organizada, sujeita a ter seus rendimentos fortemente

(10) Paulo Baltar - Salários e Preços: Esboço de uma abordagem teórica. mimeo, UNICAMP, 1985.

determinados pela política oficial de salário-mínimo.

Os baixos salários da maior parcela da classe trabalhadora, ao não possibilitar em transferências de maiores volumes de renda que pudessem elevar o padrão de vida dos segmentos engajados no mercado informal, determinam a visão de que todo o processo do crescimento é, além de excludente, concentrador.

As dimensões associadas à pobreza aqui privilegiadas — pressões demográficas, contenção salarial e limitação à ação sindical — serão examinadas separadamente mais adiante.

Como terceiro fator, é possível que a crise dos primeiros anos da década atual, por seus efeitos sobre o nível de emprego e dos salários, tenha contribuído para reforçar a descrença na capacidade da economia em absorver mão-de-obra.

Restringindo-nos aos efeitos da crise na Região Metropolitana de São Paulo onde ela foi mais aguda (entre 1980 e 1983 os dados da RAIS indicam que o emprego formal diminuiu em 6% e o industrial em 23% na RMSPP), podemos observar pelos movimentos registrados na tabela a seguir (11), os prin

(11) Não se utilizou, como para 1979, os dados das PNDA's 1983 e 1984 resultantes de projeções independentes de população, mas sim aqueles obtidos a partir da expansão da amostra das respectivas PNAD's, no intuito de captar eventuais efeitos da conjuntura sobre as migrações para a RMSPP. Dessa forma, a PEA metropolitana cresce, entre 79 e 83, a 2,1% a.a., algo próximo a seu crescimento vegetativo, retomando um ritmo elevado, 5,8%, em 84, bastante coerente com o comportamento do mercado de trabalho. Adotando-se tal procedimento os dados de emprego da PNAD tornam-se compatíveis com os de outras fontes, tais como a RAIS e a FIESP.

cipais mecanismos de ajuste numa conjuntura recessiva em mercados de trabalho que se caracterizam pela facilidade em demitir, pela precária fiscalização das relações de trabalho e pela ausência de seguro-desemprego.

TABELA 4

Região Metropolitana de São Paulo, 1979-1983

	Cresc. Absoluto (1.000)	Queda no Rendimento Médio (%)
1. Empregados c/carteira	- 242	30
1.1. Na ind. de transf.	- 308	26
2. Empregados s/carteira	312	42
3. Conta própria c/previdência	22	30
4. Conta própria s/previdência	103	41
5. Desempregados	271	-
6. Empregadores	- 20	37
7. Não remunerados	2	-
8. PEA	448	-

FONTE: PNAD's 1979 e 1983 - Tabulações Especiais.

Entre 79 e 83 o emprego industrial cai quase 18% e o fenômeno do desemprego aberto emerge, pela primeira vez entre nós, como um grave problema. Enquanto em 79, 65,7% da PEA da Grande São Paulo era composta de trabalhadores assalariados com vínculos formais (carteira assinada), em 83 essa proporção era apenas de 56%. Em relação a 79 haviam sido eliminados em 83, 308.000 postos de trabalho "com carteira assinada" na indústria e aliado do mercado 20.000 empregado

res (Tabela 1). Somando-se a esses, 448.000 novos entrantes na PEA podemos falar de uma disponibilidade adicional de 710.000 trabalhadores entre 79 e 83, que foram "acomodados" nas seguintes situações: quase a metade (43,9%) vai engrossar o contingente de assalariados informais, mais de um terço (38,2%) ficarão em situação de desemprego aberto e 14,5% serão autônomos de baixa remuneração.

Embora a queda nos rendimentos médios do trabalho tenha sido geral e acentuada, os segmentos mais desprotegidos experimentaram as maiores perdas. Os assalariados com vínculos empregatícios registrados e os autônomos contribuintes da previdência social tiveram uma queda de rendimento real de 20% entre 79 e 83, enquanto a massa de seus rendimentos caiu em 35%. Daí que o rendimento médio dos trabalhadores sem vínculos formais — assalariados sem carteira assinada e autônomos sem proteção previdenciária — cujo contingente no período aumentou em 42%, caiu em 40%, confirmando a hipótese (para aqueles engajados no setor informal) de que a determinação de seus rendimentos depende do espaço formado pela geração de renda no setor formal e do número de pessoas que é levado a disputar tal espaço⁽¹²⁾.

Diante deste quadro instala-se naturalmente o pessimismo, que domina as análises e projeções produzidas até há pouco. As baixas elasticidades emprego-produto exigiriam taxas de crescimento elevadas para recompor os níveis ocupacionais, o que seria difícil de lograr face às pesadas restri-

(12) P.R.Souza, A Determinação dos Salários e do Emprego nas Economias Atrasadas, mimeo, UNICAMP, 1980.

ções impostas pelo balanço de pagamentos. Portanto, somente através de alterações na composição do produto induzidas por políticas específicas, seria possível enfrentar a questão do desemprego⁽¹³⁾.

Para situar a rapidez com que se recuperou o nível de emprego a partir de 1984, devemos acompanhar o comportamento do emprego num período mais amplo. As séries disponíveis sobre o emprego industrial na Grande São Paulo, aliás bastante compatíveis, mostram toda a profundidade da crise e a rapidez da recuperação. O nível mais baixo de emprego foi atingido nos quatro primeiros meses de 1984 e até maio de 87 aumentou todos os meses, com exceção de dezembro de 1984. Uma elaboração dos dados da RAIS e da "4923" mostra que já em julho de 86 havia-se superado o nível de emprego formal de dezembro de 80 na RMSp.

No final de 1986, a média das taxas de desemprego das principais regiões metropolitanas (PME/IBGE) cai abaixo de 3%, um patamar que pode ser considerado de desemprego friccional, tanto mais quanto se sabe das altas de rotatividade do trabalho no nosso país.

A recuperação do mercado de trabalho em 1985 e 1986 tem a ver com a ocupação da capacidade ociosa e surpreendeu à maioria dos analistas ao repor em dois anos os empregos destruídos pela crise. A rapidez com que recuperamos o nível de emprego pré-crise é um fato inquestionável, mas a ava-

(13) INPES/IPEA - Perspectivas de Longo Prazo da Economia Brasileira, jan. 1985, pp. 40 e 256/257.

liação do comportamento dos salários nesta recuperação merece comentários adicionais.

O comportamento do salário médio na crise e na recuperação reflete tanto alterações no nível dos salários dos postos de trabalho existentes, quanto mudanças na composição do emprego global por tipo de trabalho classificados em função de distintos mercados. Dada a magnitude da queda do emprego na crise e a rapidez da recuperação, devem ter havido pronunciadas alterações na distribuição do emprego por nível de remuneração que podem ajudar a explicação não somente a dimensão da queda do salário real na crise, mas também a rapidez com que voltou a aumentar na recuperação.

Para tanto é suficiente recordar que tanto na crise como na recuperação o impacto sobre o emprego se concentrou em ramos de atividade onde certamente as remunerações médias são relativamente mais altas. Se na crise as dispensas afetam em maior proporção os trabalhadores menos qualificados desses ramos, o salário médio, por esse motivo, pode neles subir, embora o nível geral do salário deva cair, dado que os demitidos vão se inserir em mercados onde predominam menores remunerações.

O aumento da massa salarial em 85 e 86 não se deveu tanto ao efeito de aumentos de salário dos que permaneceram empregados no setor organizado quanto ao fato de que a expansão do emprego se deu principalmente através da multiplicação de postos de melhor qualidade, na base dos mercados formais



de trabalho. Efetivamente, conforme a PME/IBGE, enquanto a população economicamente ativa da região metropolitana de São Paulo aumentou em 16,4% entre outubro de 1983 e outubro de 1986, os empregados com carteira aumentaram em 26,8%.

O crescimento dos empregados com carteira entre setembro de 1984 e setembro de 1986 (19,6%) foi bem maior do que o do total de ocupados (11,6%) e se deu principalmente na indústria de transformação, cujo pessoal ocupado aumentou em 26,9%. Entretanto, no mesmo período, o rendimento médio dos empregados com carteira aumentou bem menos que o dos empregados sem carteira e que o dos trabalhadores por conta própria.

O efeito combinado do crescimento do emprego e dos salários elevou a renda no setor organizado (empregados com carteira) em aproximadamente 65%, de setembro de 84 a setembro de 86, o que provocou elevações mais que proporcionais nos rendimentos não regulados pela política salarial, principalmente depois do Plano Cruzado, que vai beneficiar em especial aos autônomos, sabidamente os menos sujeitos a qualquer tipo de tabelamento ou fiscalização. Simetricamente ao período de recessão, agora os segmentos que auferem os maiores ganhos são os trabalhadores sem carteira e os conta-próprios. Estes, inclusive, ultrapassam, em outubro de 86, a renda média dos assalariados com carteira, o que ocorre pela primeira vez no período coberto pela PME/IBGE. Provavelmente, refletindo a escassez de mão-de-obra, também os trabalhadores rurais vão experimentar ganhos substanciais ao longo de

86. E, em decorrência dos aumentos generalizados de rendimentos em relação ao salário mínimo, diminui fortemente a proporção dos ocupados que não chegam a auferir esse salário.

Tanto a análise dessa conjuntura de recuperação, como o exame que fizemos das transformações de longo prazo, sugerem que numa economia diversificada como já é a brasileira, crescimento tout court é a melhor política de emprego. Isso não implica em desconhecer os baixos salários ainda praticados por nosso capitalismo. Nem que, qualquer que sejam a taxa de crescimento ou a composição do produto, permanecerão à margem de qualquer integração — porque inempregáveis — segmentos para os quais não cabe, no essencial, formular políticas de emprego, mas sim buscar atender suas necessidades básicas através de políticas sociais.

III. A TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA

O elevado ritmo de crescimento da população que aliás se intensifica na década de 50, período de implantação da indústria de base, foi por muitos responsabilizado como uma das principais causas da pobreza e das desigualdades.

No entanto, numa economia essencialmente agrícola, com abundância de terras e baixo nível de monetização, onde predominam o compesinato ou o regime de colonato, pouco se pode inferir sobre a implicação do padrão reprodutivo nas condições de vida da população. A disponibilidade de braços favorece a unidade familiar sob o ponto de vista da produção; o acesso não monetizado aos principais meios de subsistência viabiliza a sobrevivência de famílias numerosas.

O problema surge com a manutenção de altas taxas de fecundidade a partir da ruptura deste sistema. O processo de penetração de relações monetizadas, tanto no mercado de bens de consumo como no assalariamento individual, é que vai afetar o nível de vida das famílias. Isto é, no essencial, o que ocorreu no Brasil nas décadas do pós-guerra. A tendência crescente ao assalariamento mesmo quando, no campo, ela se verifica a salários monetários reais crescentes e convergentes com a base do mercado de trabalho urbano, vai significar uma queda nas condições de vida do antigo colono que perdeu o acesso à terra e portanto aos bens de consumo não sujeitos a custos monetários.

TABELA 5

BRASIL E GRANDES REGIÕES - 1970/1984

Taxa de Fecundidade Total*, por situação de domicílio

BRASIL E GRANDES REGIÕES	TAXA DE FECUNDIDADE TOTAL								
	1970			1980			1984		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
BRASIL.....	5,75	4,54	7,72	4,35	3,63	6,40	3,53	3,03	5,32
Região Norte....	8,15	6,62	9,59	6,45	5,24	8,04	-	4,04	-
Região Nordeste..	7,54	6,44	8,45	6,14	4,94	7,66	4,96	4,00	6,47
Região Sudeste...	4,56	3,83	7,14	3,45	3,17	5,46	2,96	2,70	4,99
Região Sul.....	5,42	4,06	6,86	3,63	3,20	4,55	3,04	2,79	3,62
Região Centro-Oeste.....	6,42	5,31	7,71	4,51	3,97	5,98	3,38	3,06	4,57

FONTE: IBGE - Censos Demográficos 1960/1980 e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1984 (Resultados Preliminares) - Luís Antonio Pinto de Oliveira e Nadja Loureiro Pernes da Silva, "Tendências da Fecundidade nos Primeiros Anos da Década de 80", in Anais do V Encontro Nacional de Estudos Populacionais, Vol. 1, ABEP, Água de São Pedro, SP, outubro de 1986.

* A Taxa de Fecundidade Total representa o número médio de filhos nascidos vivos por mulher ao completar 50 anos, dados os níveis correntes de fecundidade no período em questão.

Esse conjunto de circunstâncias acaba por impor, tanto para os que se inseriram em atividades urbanas como para os assalariados rurais, mudanças na lógica do comportamento reprodutivo. Assim, a partir de meados dos anos sessenta, observa-se uma substancial redução da fecundidade, urbana e rural, em todas as regiões.

Ao lado das circunstâncias mencionadas, é evidente que contribuiu fortemente para a mudança no comportamento reprodutivo o acesso a medidas objetivas de autoregulação da fecundidade. Entre essas, destacam-se a ampla difusão da pílula e a esterilização feminina como os principais métodos anticoncepcionais.⁽¹⁴⁾

Nesse contexto, a defasagem entre o número de filhos tidos e desejados está se reduzindo, moldando um padrão menos apocalíptico de oferta de mão-de-obra no Brasil.

(14) PNAD-86, Suplemento especial.

IV. A CONTENÇÃO DOS SALÁRIOS DE BASE

O grande contingente de trabalhadores, mesmo nas regiões mais desenvolvidas e no bojo do setor organizado, que ganha em torno do salário mínimo, indica, pelo menos, a relevância dessa remuneração fixada institucionalmente na determinação dos salários de bens, o que justifica o acompanhamento da evolução de seu poder de compra. (15)

A trajetória da contenção do poder de compra do salário mínimo legal a partir de 1954 pode ser dividida em seis etapas. Na primeira, 1959/63, a queda no poder de compra do salário mínimo deveu-se à aceleração da inflação, especialmente nos dois últimos anos do período. Na etapa seguinte, 1965/72, destacou-se o controle do salário mínimo pelo governo como um instrumento conservador de combate à inflação. Por este motivo, observa-se que, apesar do declínio e posterior estabilização da inflação, houve uma queda do salário mínimo real, brusca em 1966 e suave mas contínua entre 1967 e 1972. A terceira etapa, 1972/74, é marcada pela aceleração da inflação bem como pela manipulação de sua medição oficial, que provocou nova queda brusca do poder de compra do salário mínimo, lentamente recuperada na etapa seguinte, 1975/82, apesar de sucessivos aumentos no patamar da inflação. Porém, a continuação da aceleração inflacionária e a mudança novamente conservadora na orientação da política salarial do governo fez com que somente num ano, o de 1983,

(15) Sobre a importância do salário mínimo ver o debate entre Souza & Baltar e Macedo & Garcia.

fosse corroído todo o resultado obtido nos nove anos precedentes. Finalmente, de 1985 até o presente, verifica-se uma breve recuperação, revertida ao final de 86 pela aceleração inflacionária o que levou no momento (julho/87) o poder de compra do salário mínimo ao seu mais baixo nível desde 1952.

Resta ainda averiguar em que medida este comportamento do poder de compra do salário mínimo afetou as remunerações efetivamente recebidas pelos assalariados.

Embora sejam precárias as séries históricas sobre salários, há algum material que permite, com o devido cuidado, traçar o perfil da relação entre o salário mínimo e os salários percebidos por algumas categorias profissionais. (16)

Até o início dos anos 60, há indícios, pelo menos para os metalúrgicos do Estado de São Paulo, de que o leque de diferenciações salariais ainda não era muito disperso e que a mediana dos salários dos não qualificados, semi qualificados, qualificados e técnicos e cargos de chefia era de, respectivamente, 1,1; 1,4; 1,7; 2,7 salários mínimos.

Entre março de 1961 e março de 1966, apesar de ter havido queda geral de salário real, observam-se dois padrões de comportamento dos salários dos metalúrgicos de São Paulo. De um lado, todos os decis dos não qualificados e semi-qualificados acompanham a evolução do salário mínimo,

(16) "Distribuição Salarial em São Paulo, segundo Guias de Contribuição Sindical", DIEESE, São Paulo, 1977, mimeo.

enquanto os salários de qualificados e técnicos e os de che
fia na produção têm um comportamento melhor, com freqüência
mais parecido com o ditado pelos reajustes da categoria pro
fissional, já se observando portanto, durante a crise dos
anos 60, a abertura do leque salarial, a qual se acentua en-
tre março de 1966 e março de 1971.

Não há dúvida quanto ao importante papel desempe-
nhado pela queda do salário mínimo na explicação da abertu-
ra do leque salarial, especialmente entre 1966 e 1971. De
fato, não fosse tão pronunciada a queda do seu poder de com
pra num momento de rápida expansão do emprego metalúrgico,
não haveria um comportamento tão divergentes como o ob-
servado entre os salários dos não qualificados e semi-
-qualificados de menor remuneração e os dos demais trabalha-
dões metalúrgicos de São Paulo.

Entre 1971 e 1976, vários fatores podem ser relacio-
nados ao descolamento dos salários dos metalúrgicos de São
Paulo frente ao salário mínimo. Houve um boom industrial
centrado nas indústrias abarcadas pela categoria dos metalúr-
gicos. Igualmente ou mais importante, principalmente para
a explicação do descolamento na base, foram eventuais nego-
ciações de pisos salariais, ao menos na categoria dos meta-
lúrgicos de São Bernardo do Campo, com reflexos nos reajus-
tes da categoria dos metalúrgicos de São Paulo.

Existem informações parciais adicionais para ou-
tras categorias de trabalhadores que confirmam a impressão
de que alguns salários de base se afastaram do comportamento

do salário mínimo, principalmente durante o boom industrial
experimentado pela economia brasileira nos anos setenta.

Em períodos mais recentes, tornam-se cada vez mais
claros os sintomas de que outros fatores, além das condições
de oferta e demanda nos mercados de trabalho, têm contribu-
do para afastar alguns salários de base do salário mínimo,
particularmente a negociação de pisos salariais por diver-
sas categorias profissionais.

Podemos ilustrar este fenômeno através do acompa-
nhamento do valor do piso salarial da categoria dos metalúr-
gicos de São Bernardo nos anos 1975 a 1986. Embora o piso
desta categoria fosse maior que o salário mínimo em 1975, e
voluiu no tempo de modo menos favorável, não conseguindo, co
mo o salário mínimo, superar o custo de vida entre 1975 e
1978. Por conta disto, o piso salarial dos metalúrgicos de
São Bernardo cai abaixo do valor do salário mínimo neste úl
timo ano.

Porém em 1979, apesar da mudança do patamar da in-
flação de 40 para 50%, os metalúrgicos de São Bernardo lo-
graram aumentar em termos reais o seu piso salarial enquan-
to o poder de compra do salário mínimo manteve-se pratica-
mente estável. Em consequência, o piso salarial dos metalúr-
gicos de São Bernardo passou a ser de 1,35 salário mínimo. Es
ta proporção se mantém em 1980 e aumenta para 1,5 salário mí
nimo em 1981, quando o poder sindical, como se verá a seguir,
contrapõe -se aos prováveis efeitos de uma conjuntura adversa.

A partir de 1982, refletindo o impacto diferenciado da crise sobre as diversas empresas e indústrias abarcadas pela categoria dos metalúrgicos de São Bernardo, bem como o acirramento das reivindicações salariais de seus empregados provocado pela aceleração inflacionária, houve uma diferenciação de pisos salariais nas negociações coletivas da categoria.

Entretanto, mesmo os menores pisos salariais da categoria dos metalúrgicos de São Bernardo preservaram seu poder de compra desde 1983, não diminuindo, como ocorreu com o salário mínimo, a partir da aceleração inflacionária.

Há então evidências de que, ao menos na categoria dos metalúrgicos de São Bernardo, a negociação coletiva de pisos salariais contribuiu para elevar o salário de base em relação ao salário mínimo. E não parece que este papel da negociação de pisos salariais tenha se restringido a uma categoria como a dos metalúrgicos de São Bernardo. Embora uma conclusão mais definitiva requeresse um estudo mais aprofundado das várias categorias que negociam pisos salariais, a simples recontagem das que informaram os valores dos seus pisos ao DIEESE, sugere que houve um aumento generalizado dos pisos em relação ao salário mínimo.

Essas informações sobre piso salarial não pretendem servir de base para afirmar que, por conta da negociação de pisos, a maioria dos trabalhadores de base no Estado de São Paulo ganham mais que o salário mínimo. De qualquer

modo, a magnitude das alterações na distribuição dos pisos conforme as faixas de salário mínimo, sugere que a conquista de pisos maiores do que o salário mínimo não é um fenômeno localizado em poucas categorias profissionais. Isto é corroborado pelo fato de que, em 1979, a maioria das categorias com piso superior a dois salários mínimos era composta exclusivamente de trabalhadores qualificados como os condutores de veículos e os jornalistas de várias regiões do Estado. Em 1985, passam a ser incluídas nas faixas superiores a dois salários mínimos categorias onde predominam o trabalho menos qualificado como, entre outras, as dos trabalhadores de indústrias de produtos alimentares, bebidas e construção civil.

Então, seja por razões de conjuntura do mercado de trabalho ou por negociações coletivas, muitos assalariados que poderiam ser classificados como constituindo a base do mercado tiveram um comportamento de suas remunerações bastante diferente da evolução do salário mínimo. Isto, entre outros fatores, pode ajudar a explicar porque diminuiu, entre 1972 e 1984, a proporção dos empregados ganhando entre 1 e 2 salários mínimos na Região Metropolitana de São Paulo.

Ainda que esparsos e parciais, os dados apresentados dão a impressão que muitos assalariados de base, por razões vinculadas ao mercado de trabalho ou a negociações de contratos coletivos de trabalho, conseguiram desatrelar suas remunerações do salário mínimo.

No entanto, essas conquistas merecem ser qualificadas. Em primeiro lugar porque o desatrelamento vem se dando num contexto de salário mínimo declinante, principalmente a partir de 1982. Em segundo, porque a ampliação da fixação de pisos em termos de múltiplos de salário mínimo pode contribuir para sua contenção, prejudicando assim aos que continuam a ele vinculados.

Em resumo, é possível afirmar que o salário mínimo ainda é importante e que a política governamental de sua contenção teve, ao longo do processo de industrialização, um papel determinante na explicação dos baixos salários hoje vigentes na base do mercado de trabalho brasileiro, embora alguns assalariados lograrem, em certas épocas e por distintas razões, uma remuneração ligeiramente melhor do que o salário mínimo.

Motivos como a deterioração das finanças municipais e estaduais e mesmo a necessidade de gerar saldos comerciais substanciais podem estar contribuindo para que não se inicie a reversão de sua tendência declinante.

V. A QUESTÃO SINDICAL

Embora a pressão demográfica e a política oficial do salário mínimo sejam fatores relevantes para a explicação do padrão salarial dominante na base do mercado de trabalho, como vimos, não permitindo que a maioria dos trabalhadores usufruíssem dos intensos ganhos de produtividade logrados no período, não se pode deixar de examinar as circunstâncias que condicionaram a ação sindical. Em outros países, o papel da organização dos trabalhadores foi inquestionavelmente decisivo, tanto na formação de uma estrutura sindical mais equânime quanto na obtenção de ganhos reais para a base do mercado de trabalho.

Uma visão retrospectiva da influência dos sindicatos brasileiros no mercado de trabalho, leva à observação de seu fraco poder de barganha nas negociações coletivas, ainda quando comparado apenas com o dos sindicalismos de países de padrão de desenvolvimento semelhante, como é o caso de algumas economias latinoamericanas. O baixo índice de sindicalização, que historicamente não tem ultrapassado a marca de 20%, é a fraca representatividade das organizações no conjunto das categorias profissionais, reforçam essa conclusão, pelo menos até o final dos anos 70.

Não obstante, uma análise das condições que têm restringido o poder de barganha dos sindicatos supõe pensá-las dentro do contexto geral através do qual se vem impondo ao capitalismo no país, incluindo as várias formas de controle

e tutela sobre o comportamento dos trabalhadores e suas organizações.

O papel que o Estado tem ocupado no país, desde os anos 20/30, no comando do crescimento econômico, na criação de mecanismos e instrumentos de planejamento, gestão, produção e regulação social do processo de industrialização, tem sido bastante analisado. Não vamos reproduzir os argumentos, nem comentar a eficácia no uso desses instrumentos. Cabe, apenas, apontar que o intervencionismo estatal cristalizou-se num processo de acumulação fortemente politizado e numa opção industrializante acoplada a uma solução política autoritária.⁽¹⁷⁾

Os instrumentos básicos de regulação são o corporativismo sindical e a legislação trabalhista. Através deles é o Estado que outorga os direitos de cidadania, através da regulamentação das profissões, da carteira profissional e do enquadramento sindical, que define os interlocutores legítimos no mercado de trabalho. Organizado em torno do monopólio de representação conferido pelo Estado a entidades diferenciadas pelo interesse econômico, compulsórias, hierarquizadas e não-competitivas, a estrutura sindical tem sido definida como um "corporativismo estatal", típico de sistemas políticos burocratizados e autoritários.⁽¹⁸⁾

(17) Fiori, J.L., A crise do estado desenvolvimentista no Brasil, uma hipótese preliminar, IET, Textos para discussão nº 88, 1986.

(18) Santos, M.G., Cidadania e Justiça, Rio de Janeiro, Campus, 1980 e Brasil, Sociedade Democrática, Rio de Janeiro, José Olympio, 1986, e Schmitter, P. "Still a century of corporatism?", em F. Pike e T. Stritch (ed), The New Corporatism, Notre Dame, Notre Dame University Press, 1976.



Os instrumentos essenciais dessa estrutura são bastante conhecidos: o sindicato único de base territorial e o enquadramento compulsório, que não só caracterizam o monopólio de representação, quanto definem os interesses coletivos organizáveis; o imposto sindical, que visou garantir recursos financeiros para fins assistenciais, independentemente da adesão da categoria, e funciona para sua cooptação; a proibição, até recentemente, de organizações horizontais, com a função de negar o caráter coletivo e classista dos conflitos do trabalho; o controle ministerial sobre os métodos e a organização internos das entidades e o poder de intervenção, como mecanismo de tutela da associação.

O papel atribuído à Justiça do Trabalho foi decisivo na configuração da regulação estatal sobre o mercado do trabalho. Seu poder legislativo, de cumprimento obrigatório para as partes envolvidas, significou que a resolução dos conflitos trabalhistas não resultaria do poder estatal diretamente, nem das condições livres do mercado, mas do direito. A regulação estatal das relações entre Capital e trabalho expressou-se, então, não no exercício de uma simples mediação de relações privadas de compra e venda de força de trabalho - em si mesmas assimétricas e desiguais - mas na introjeção para dentro do Estado destas relações, que passam, então, a ser apenas em tese mercantis. A "publicização" do mercado privado, numa tentativa de controlar o livre curso do conflito social e de negar sua realidade, tem sido uma característica marcante das relações trabalhistas.

A perda de autonomia das organizações depois de 30 foi a contrapartida da generalização de direitos do trabalho, até então específicos de algumas categorias mais organizadas, que a CLT consolidou e às quais deu organicidade.

Organizando, corporativamente, e sob seu comando, o movimento operário da época, a tutela estatal teve o efeito de desmobilizá-lo, ao mesmo tempo que buscou mobilizá-lo, através da estrutura sindical, para uma função social de "harmonização das relações de classe". Paralelamente, a estrutura sindical organizou os interesses patronais, na medida em que o empresariado, incapaz de formular um projeto próprio, cedeu ao Estado o papel de controlar tanto os trabalhadores, quanto sua relação com estes.

Mesmo o liberalismo político dos anos 1950/64 conviveu com o corporativismo sindical, mas lhe conferiu outro sentido. Os conflitos quase que invariavelmente tendiam a ser solucionados pela arbitragem compulsória da Justiça do Trabalho, na medida em que o empresariado, protegido pela legislação é favorecido por um mercado de trabalho com excesso de oferta, e pela desorganização das ações coletivas de um operariado pequeno, recente e instável em sua composição, recusava-se a negociar. Não obstante, a utilização cooptativa do corporativismo permitiu aos trabalhadores obter alguns direitos sociais e ganhos salariais, ainda que, a partir de 1959, consumidos pelo processo inflacionário, como se viu atrás.

Apesar da influência política da cúpula do movimento sindical no plano do Estado, o crescimento do volume das mobilizações grevistas marcou o período. Como elementos centrais das relações entre o governo e as camadas populares, os sindicatos não foram atingidos fortemente pelas medidas repressivas sobre sua atividade que a legislação facultava. Ao lado disso, "ao invés de funcionar como instrumento de cooptação de lideranças dóceis, o poder normativo da Justiça do Trabalho chegou a funcionar a favor dos sindicatos", (19) apesar de não haver maiores avanços na questão de democracia interna das organizações sindicais, do que decorre na baixa representatividade.

O golpe militar de 1964 significou um corte abrupto no movimento ascendente do sindicalismo anterior. O corporativismo institucional, que novamente se mantém apesar da mudança de regime, passou a ser utilizado para exclusão dos setores populares da arena política. Assim, instrumentos de controle e repressão facultados pela lei, ou mesmo fora dela, foram acionados contra as organizações de trabalhadores. Paralelamente, a restrição ao poder normativo da Justiça do Trabalho permitiu a adoção de uma política de contenção salarial. Foram ainda extintos os mecanismos de cooptação até então utilizados, como a representação sindical em organismos paritários, a exemplo da unificação da Previdência Social. A regulamentação do direito de greve, que, na prática, a inviabiliza, completou o quadro de esvaziamento das

(19) Werneck Vianna, L.J. Liberalismo e Sindicato no Brasil, Rio, Grao Terra, 1976.

organizações que, por algum tempo encontrarão grandes dificuldades para se reconstituírem.

O efeito conjugado dessas ações estatais foi não só de quebrar o movimento sindical, mas esvaziar as entidades de sua função de intermediação, minando tanto sua capacidade de pressão, quanto a de canalizar para o Estado as expressões de insatisfação e as demandas do movimento operário. A substituição do Estatuto de Estabilidade pelo FGTS, facilitando a rotatividade, o que permitia contrabalançar os reajustes obtidos em dissídio, significou, por outro lado, uma dificuldade adicional à organização dos trabalhadores.

O início dos anos 70 constitui uma fase de transição para o "novo sindicalismo" ou "sindicalismo autêntico" que vai emergir com a campanha dos metalúrgicos de São Bernardo do Campo, em 1977, de reposição das perdas salariais decorrentes da manipulação dos índices de inflação em 1972/73.

Uma das mais importantes inovações do sindicalismo do final da década - além da introdução de novas questões na agenda do conflito das relações de trabalho - é a prioridade conferida à organização pela base, ao contrário da ênfase do pré-64 no fortalecimento das lideranças. E esse deslocamento de eixo político da ação sindical é que, juntamente com a pressão exercida pela greve, vão conferir realidade à prática das negociações coletivas diretas.

Se bem que se possa observar uma direção geral para a colocação da barganha na órbita privada do mercado, e uma relativa redução da intervenção estatal, esse movimento não se tem feito sem recuos, às vezes graves, não se tem realizado de modo homogêneo e regular, nem permite vislumbrar com clareza seus horizontes.

Uma parte dessa dificuldade reside no fato de que as novas práticas não se institucionalizaram, realizam-se à margem da legislação vigente. Em alguns aspectos essenciais, portanto, dependem da pressão recíproca de forças desiguais e do grau de tolerância do poder, que continua dotado de inúmeros recursos de coerção e repressão, ainda que, a partir da Nova República, tenha sido abalada a legitimidade de seu uso. Por outro lado, a própria sobrevivência do corporativismo, como fundamento de interesses criados e como cultura permeante das relações de trabalho no Brasil, funciona como freio às aspirações de modernização e liberalização de alguns dos agentes envolvidos.

Entre as principais mudanças apontamos:

1. A afirmação da superioridade da negociação sobre o dissídio como forma preferencial de contratação coletiva de acordos anuais entre sindicato e empresa ou de convenções intersindicais.

2. A prática de negociações diretas mais ou menos informais, no nível de empresa, estimuladas pela ocorrência

de greves por estabelecimento, especialmente no complexo automobilístico e metal-mecânico de São Paulo.

3. Em consequência, ocorre uma importante mudança na concepção dos contratos coletivos na medida em que, em oposição ao princípio corporativista, coloca-se a empresa como o lugar de exercício e de resolução de conflitos do trabalho.

4. A ampliação das pautas de reivindicação e o enriquecimento do conteúdo dos convênios coletivos. A importância dessa mudança reside no fato de significar a criação de direitos, ou por legitimar novas demandas, ou por estendê-las ao conjunto da categoria, ainda que em alguns casos se ja apenas a garantia do cumprimento da legislação.

5. O aumento da frequência e mudança da amplitude das greves, bem como diversificação de suas táticas. Não obstante as restrições legais, que ainda se fundamentam na concepção da greve como recurso anti-social, os últimos anos têm assistido à sua generalização como instrumento de pressão dos trabalhadores nos conflitos trabalhistas.

Essas tendências se acumulam no sentido de consolidar a negociação direta como prática da regulação das relações de trabalho. A disposição para negociar de alguns setores mais modernos do empresariado, bem como a preocupação de lideranças sindicais com a formação de quadros e apoio à organização de entidades menores, indicam que o espaço para

a negociação tende a ampliar-se. No entanto, as novas práticas não se processam de modo linear e homogêneo. Ao contrário, em diversos momentos tem havido uma recorrência ao dissídio, particularmente no período agudo da recessão.

O recurso à negociação na medida em que não está institucionalizado depende da disposição favorável de patrões e empregados, ou da pressão direta destes, já que, por diversas formas, a própria legislação favorece ou facilita o recurso à arbitragem compulsória. Esta, por outro lado, tende a ser uma solução vantajosa para categorias de mais fraco poder de mobilização. A viabilização das negociações coletivas ainda depende da institucionalização de seus procedimentos e das demais condições correlatas, quais sejam, o direito de greve, a representação dos trabalhadores nas empresas, as questões da estabilidade e da dispensa inotivada, e, de certo, a da própria autonomia dos sindicatos, no sentido de que haja interlocutores que, de fato, representem e possam decidir.

O sindicalismo brasileiro nos anos 80 caracteriza-se também pela forte presença, ao lado dos operários industriais, das organizações de trabalhadores rurais e assalariados de classe média, ligados aos serviços urbanos básicos, profissionais de nível universitário, particularmente nas áreas de saúde, educação, engenharia, etc. Além disso, o crescimento do associativismo urbano têm constituído organizações específicas em órgãos de administração pública direta e indireta, na forma de associações de funcionários:

essas associações colocam-se como mediadoras dos interesses dos servidores diante das empresas públicas ou autarquias, e estabelecem acordos informais, ainda que sem respaldo legal, já que, a sindicalização do setor público é proibida por lei.

Como resultado de todo esse processo, foi colocada em cheque a estrutura sindical corporativa dominante. Desde o fim dos anos 70, os instrumentos de controle mostraram-se incapazes de controlar, os mecanismos de intermediação mostraram-se pouco representativos, o corporativismo mostrou-se disfuncional até mesmo para o empresariado, haja vista suas instituições de sindicalismo paralelo (ABDIB, ANBID, ABINEE, etc.).

A própria modernização da economia e da sociedade, nas últimas décadas, levou ao esgotamento dos mecanismos de controle social corporativista das relações de trabalho, sem que outra institucionalidade jurídico-política viesse a ser elaborada em substituição.

Assim, se o sindicalismo brasileiro tem sofrido historicamente limitações graves ao exercício de um papel decisório no mercado de trabalho, isso decorre, entre outras razões, do fato de que estrutural e geneticamente ele foi criado para não exercer uma função ativa nesse mercado.

Em síntese, a abertura dos limites atuais à ação sindical como requisito de modernização do funcionamento do mercado de trabalho, compatível com o grau de integração que

já atingiu a economia brasileira, não depende apenas do fortalecimento de seu poder na barganha econômica. Alguns sindicatos mais organizados podem até tê-lo; outro não o terão tão cedo. Mas a garantia de modernização das relações de trabalho, depende de uma estratégia voltada para a modificação do arcabouço institucional que impede a representatividade e a organização das bases de trabalhadores. E isso não se resolve apenas no espaço estritamente sindical; envolve uma ação no plano da política. Ou seja, a mobilização social obtida pelos sindicatos ainda não conseguiu colocá-los como atores políticos relevantes, por conta de sua própria dificuldade de unificar interesses e por um não reconhecimento da importância que tem a institucionalização das relações trabalhistas na redemocratização da sociedade.

PUBLICAÇÕES DO IEI EM 1987

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

	Nº de páginas
107. <u>PROCHNIK, Victor. O macrocomplexo da construção civil. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 107)</u>	143
108. <u>TAVARES, Ricardo A.W., Aritmética política ou natural? (Demografia: Fuga em quatro movimentos). IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 108)</u>	26
109. <u>TAUILLE, José Ricardo e OLIVEIRA, Carlos Eduardo Melo de. Difusão de automação no Brasil e os efeitos sobre o emprego. Uma resenha da literatura nacional. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 109)</u>	47
110. <u>SILVEIRA, Caio César L. Prates de. Plano Cruzado : A dramática reversão de expectativas. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 110).</u>	30
111. <u>TAUILLE, José Ricardo. Automação e Competitividade: uma avaliação das tendências no Brasil. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 111).</u>	150
112. <u>ALMEIDA, Júlio Gomes de e ORTEGA, José Antonio. Financiamento e desempenho financeiro das empresas industriais no Brasil. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 112)</u>	119
113. <u>PROCHNIK, Victor. Estrutura e dinâmica dos complexos industriais na economia brasileira. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 113)</u>	51
114. <u>FONSECA, Manuel Alcino da. Uma análise das relações estruturais da economia brasileira. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 114)</u>	25
115. <u>JAGUARIBE, Anna Maria. A política tecnológica e sua articulação com a política econômica. Elementos para uma análise da ação do estado. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 115)</u>	76
116. <u>SOUZA, Isabel R.O. Gómez de. Referencial teórico para a análise da política social. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 116)</u>	28
117. <u>FIORI, Jorge e RAMIREZ, Ronaldo. Notes for a comparative research on self-help housing policies in Latin America. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 117)</u>	28
118. <u>BENETTI, Carlo. Valor, excedente e moeda. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 118)</u>	19



	Nº de páginas
119. MOREIRA, Maurício Mesquita. <u>Progresso Técnico e Estrutura de mercado: a indústria internacional de telecomunicações</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 119)	81
120. LOPES, Fernando Reis; SERRANO, Franklin Leon Peres. <u>Marx e a Mercadoria Força de Trabalho</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 120)	34
121. FIGUEIREDO, José B.; TAVARES, Ricardo. <u>O Componente Demográfico no Desenho das Políticas de Desenvolvimento Urbano</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 121)	35
122. CORIAT, Benjamin; SABOIA, João. <u>Régime d'accumulation et rapport salarial au Brésil - un processus de fordisation forcée et contrariée</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 122)	52
123. PROCHNIK, Victor. <u>A Contribuição da Universidade para o Desenvolvimento da Informática no Brasil</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 123)	39
124. FABRIANI, Carmen Beatriz; PEREIRA, Vera Maria C.- <u>Tendências e Divergências Sobre o Modelo de Intervenção Pública no Saneamento Básico</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 124)	45
125. TOLOSA, Hamilton C. <u>Condicionantes Econômicas e Opções da Política Urbana no Brasil</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 125)	34
126. SALM, Cláudio; SILVA, Luiz Carlos Eichenberg. <u>Industrialização e Integração do Mercado de Trabalho Brasileiro</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 126)	51
127. CARVALHO, Fernando J. Cardim de. <u>Keynes on probability and uncertainty</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 127).	29