

A industrialização: emprego e processo de trabalho no Brasil

Industrialization: job and the process of work in Brazil

R esumo

Este artigo aborda o processo de industrialização no Brasil e busca resgatar através da historicidade e da totalidade social, política e econômica nacional a centralidade da categoria trabalho e as necessidades de inclusão social criadas nos diferentes momentos históricos da modernização industrial brasileira. Ao resgatar o princípio dos primeiros programas de política pública voltada ao emprego, trabalho e geração de renda, buscou-se vislumbrar o mercado, as condições e as relações de trabalho no Brasil. Por fim, são apresentadas algumas alternativas, discutindo programas e políticas públicas ativas e compensatórias, que podem colaborar com o quadro atual do mundo do trabalho.

Palavras-chave: industrialização, emprego, relações de classes, inclusão social.

A bstract

This article deals with the industrialization process in Brazil and seeks to retrieve through historicity and the social, political and economical national context the centrality of the concept "work" as well as the need for social inclusion created at different historical moments of Brazilian industrial modernization. In retrieving the beginnings of the first programs of job-, work- and income generation-oriented public policies, an effort was made to look at the market, work conditions and work relations in Brazil. Finally, some alternative paths are presented, through the discussion of programs and active and compensatory public policies, which can add to the present picture of the universe of work.

Key words: industrialization, job, class relations, social inclusion.

Luiz Carlos Chaves

Assistente Social.

Mestre em Sociologia Política/UFSC.

Professor Substituto, Departamento de Serviço Social/UFSC.

A industrialização brasileira teve seu primeiro grande impulso no final do século XIX. Nos últimos quinze anos desse século, alguns acontecimentos internos relativos à força de trabalho, ao mercado e à acumulação de capital, outros externos que dizem respeito à substituição de importações, em conjunto, proporcionaram um novo rumo ao processo de industrialização do Brasil.

Em relação à força de trabalho podem ser observadas duas modificações importantes: em 1888 ocorre a abolição da escravatura culminando na entrada de grande número de trabalhadores estrangeiros no mercado de trabalho brasileiro. O fim do trabalho escravo faz surgir uma nova dinâmica para as relações e condições de trabalho rural e urbano. Sobre esse assunto Sodré (1964, p. 301) acrescenta que a abolição do trabalho escravo demandava um acréscimo da ordem de 50.000 contos, num total de 200.000 contos de circulação da época utilizado para remunerar a mão-de-obra.

A agricultura foi inicialmente o espaço encontrado com mais facilidade pelos trabalhadores, sendo que nesse mercado a remuneração, ou seja, o assalariamento começou ainda antes da abolição do trabalho escravo. Como lembra Cohn (1968, p. 291), esses trabalhadores transmitiram, dentro da introdução do salário e através de suas motivações e de seus hábitos, novos modelos que favoreceriam a diversificação da atividade econômica e do consumo. Com essa modificação altera-se o mercado interno, pois o trabalhador de então passou a ter a liberdade de consumidor, o que lhe era negado em virtude de sua condição de escravo.

Dessa forma as relações internas de mercado são alteradas e o trabalhador passa a ser visto sob a ótica do consumo. Paul Singer (1968, p. 43), em seu livro *Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana*, observa que com essa mudança a escravidão

passou a consumir os bens produzidos fora do espaço da exploração agrícola. Por outro lado, a nova força de trabalho advinda da imigração exigirá pelo menos uma parte de sua remuneração em dinheiro, o que garantirá a esses trabalhadores tornarem-se consumidores autônomos.

A chegada dessa força de trabalho e a inclusão de parte dos escravos no sistema de trabalho remunerado funcionou como um impulsionador da urbanização e contribuiu em larga escala para a ampliação do mercado interno. Com o crescimento do setor de serviços nas cidades, sub-setores como transporte, armazenamento, comércio, embarques e desembarques, aliados ao grande fluxo de trabalhadores que migraram para as cidades em função da crise na agricultura de exportação, modificaram, a composição e a aplicação de capital interno e externo, os quais passaram a se concentrar nos centros urbanos.

Para Pinheiro (1997, p.102.), esse

[...] capital industrial era originário do capital agrícola, mas a transferência deste para a indústria não se faz sempre diretamente, e sim pela relação de investimentos realizados no setor de serviços e no setor comercial.

Pode-se identificar três fatores que motivaram esses investimentos: o dinamismo econômico do setor de produção de café, que favorecerá a caracterização e afirmação social do plantador como verdadeiramente comerciante e banqueiro e, em consequência, mais urbano que rural; a poupança realizada pelos assalariados agrícolas, especialmente os trabalhadores imigrantes, que com o tempo foram capazes de perceber que as aspirações sociais que eles pretendiam conseguir nos seus países de origem poderiam conseguir no Brasil e desse modo, passaram a aplicar suas reservas econômicas no mercado

interno; o investimento estrangeiro, que já era vinculado ao capital agrícola; a força de trabalho barata; os custos reduzidos das matérias primas e as possibilidades de lucros elevados no mercado de consumo que se encontrava em constante expansão. Ao se falar de acumulação de capital nessa fase da industrialização brasileira (período pré-Primeira Guerra Mundial), destaca-se o papel desempenhado pelo fenômeno conhecido como “encilhamento” – proposta de política pública governamental, cujo objetivo era viabilizar uma política de crédito mais flexível. Essa política foi posta em prática logo após a Proclamação da República (1889) e possibilitou a intensificação da implantação de empresas industriais. No final dos anos 1920, houve uma profunda alteração no parâmetro de análise e intervenção no que diz respeito à questão social. A posição liberal começa a dar lugar à intervencionista, sustentada com grande ênfase pela política Getulista, iniciada com o governo provisório de Getúlio Vargas, quando foram efetivadas importantes leis de proteção ao trabalho e ao trabalhador como: jornada de trabalho de oito horas, organização do sistema previdenciário e a lei de proteção ao trabalho do menor, expressando as conflitualidades dessa época.

Contudo, somente na segunda metade dos anos de 1930 chegar-se-á a compreender o verdadeiro conteúdo do encilhamento. Simonsen (1973) ressalta que pela primeira vez na história brasileira, se estabelece uma política pública governamental com condições favoráveis à industrialização.

Singer (1968) destaca a grande mobilização de recursos que nesse período foram aplicados no mercado interno, gerando trabalho e aquecendo a economia, ao invés de serem gastos com consumo de produtos importados. A liberação de créditos propiciada pela política de “encilhamento” provocou um movimento de especulação de créditos

que ao seu final abriu caminho a uma concentração de capital através de transferência de uma empresa para outra e do desaparecimento das empresas mais fracas, consolidando alguns setores industriais como a fiação e a tecelagem. Entretanto, com o fim da Primeira Guerra Mundial surgirão condições favoráveis à expansão da indústria dentre estas se pode considerar:

A consolidação da prática industrial alterou a vida dos trabalhadores nacionais, dando uma nova dinâmica a classe de prestadores de serviços e modificou o tratamento dispensado ao trabalho assalariado o qual passou a ser considerado como categoria central para a firmação e consolidação do processo de industrialização no Brasil.

O emprego a partir de então passou a ser categoria importante para as análises sobre o crescimento e comportamento da indústria e do mercado de trabalho interno.

Segundo Pinheiro (1997, p. 83,

Essa nova industrialização (nova em relação à industrialização europeia e americana do século XIX¹) provocará a constituição de um proletariado diferente daquele que se formou na Europa. A tecnologia não será a consequência de propostas dadas às exigências específicas de cada etapa: ela será importada. Além do mais, essa tecnologia não será labor – intensiva, capaz de gerar empregos para largos contingentes de força de trabalho, mas capital intensivo, exigindo grandes investimentos em inovações técnicas que reduzam as necessidades em mão-de-obra.

O cenário inicial do mercado de trabalho brasileiro, em especial no período de 1920 a 1930, pode ser re-

tratado como um espaço composto por imigrantes europeus com experiências de trabalho industrial, consciência de classe e brasileiros não qualificados, sem tradição em organização por setor de trabalho.

No entanto, muito embora existisse um parque produtivo de grandes proporções, o funcionamento dos sistemas de proteção social em relação ao mundo do trabalho permanecia ainda limitado e com baixa eficácia, deficiências também observadas em relação à garantia de renda, melhoria das condições de trabalho e principalmente a consciência de classe.

Há pouco mais de um século trabalhar no Brasil foi, por um lamentável longo período, considerado atividade para escravo. Tal concepção tem estreita ligação com o fato de o Brasil ter sido colonizado por um país que viveu intensamente o processo de revolução mercantil. Com suas inegotáveis riquezas o Brasil tornou-se para Portugal uma lucrativa fonte de recursos naturais comercializados internacionalmente, além de serem utilizados como matéria-prima na confecção de objetos produzidos com força de trabalho escrava.

Segundo Tauile (1998, p. 56), o Brasil da época era “um paraíso de pilhagem e de espoliação”. Para ele, as poucas e esparsas tentativas de industrialização devem ser tomadas como exceções, pois não representam a regra geral da forma predominante de produzir excedente econômico no Brasil. Essas experiências não se enquadravam a favor do “estado de coisas local”, por isso acabaram sucumbindo. Foi assim no caso dos teares fechados pela imperatriz Maria I no final do século XVIII, das iniciativas do Barão de Mauá e das experiências de Belmiro Gouvêa com a indústria têxtil do nordeste no século XIX.

Na primeira metade do século XX, principalmente a partir de 1930, o Brasil entra em um acelerado movimento de transformação econômico-produtiva, que o colocou definitivamente na

rota da industrialização. Para muitos, esse movimento é considerado o início do processo da modernização da economia brasileira, isto é, foi nesse momento em que se iniciou o rompimento com as raízes oligárquicas instaladas no Brasil, principalmente com aquelas ligadas à agropecuária. Importantes mudanças no rumo de uma nova industrialização se deram a partir do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960) com a internacionalização da indústria brasileira, até o momento marcado pelo nacionalismo. Getúlio Vargas, conforme Tauile (1998), como um visionário do processo de industrialização que se aproximava, havia promulgado as leis trabalhistas na segunda metade da década de 1930 porém, como ditador, o havia feito deslocado dos anseios diretos das classes empresariais e das classes trabalhadoras também criou e fomentou o chamado peleguismo, por isso tais leis entraram para o rol daquelas que “não pegam”.

A implantação com sucesso da indústria automobilística, no final da década de 1950, tornou inexorável a tensão social e a criação de uma força de trabalho proletária com características urbanas e novas condições de trabalho. Considerada como o carro chefe da nova era da industrialização brasileira, a indústria automobilística movimentou a classe operária.

Foi nas décadas de 1930 e 1940 que o sistema de proteção social e garantia de renda passou a assumir algumas características do Welfare State. Contudo, a legislação trabalhista brasileira continuou apresentando mecanismos de proteção social muito frágeis, principalmente se comparados com os países europeus, onde existem diversas formas de garantias sociais e elevadas taxas de cobertura populacional. Ressalta-se nesse aspecto que, desde o início da industrialização brasileira, tanto o governo como as elites dominantes locais não deram a devida importância a patamares de acesso à cidadania universal.

A partir da década de 1950 até 1964, segundo Pochmann (1995), o intervencionismo “progressista” foi responsável pelo processo de incorporação social de parcelas da força de trabalho urbana, principalmente em relação a três variáveis importantes para o desenvolvimento das políticas públicas destinadas ao mundo do trabalho: a legislação trabalhista, a legislação previdenciária e a política do salário mínimo de suficiência.

As discussões sobre o salário mínimo desde sua origem até o presente, não se afastaram do modelo e concepção do valor mínimo como sendo um instrumento de proteção social e de garantia de renda.

No entendimento de Vianna, O. (1951), a fixação do salário mínimo tinha por objetivo promover a correção das injustiças sociais promovidas pelo desenvolvimento industrial.

O Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho-SEPT, órgão responsável pela produção de estudos técnicos para o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, destacava a importância do mínimo como um elemento de imposição da justiça social, que somente seria mantido com a manutenção do Estado no mercado de trabalho.

Para Ianni (1986), o valor mínimo tem como fio condutor a sua função protetora para uma massa de assalariados que vivem no limite da pauperização. Mesmo sem a presen-

ça de uma política de pleno emprego, observa-se que o nível de ocupação apresenta um crescimento excepcional desde 1945 (POCHMANN, 1995). As taxas de crescimento, porém, mesmo tendo um bom desenvolvimento não foram suficientes para a incorporação da totalidade da força de trabalho disponível, caracterizada, em sua formação, por um grande número de cidadãos que por necessidade candidatam-se a uma vaga no mercado de trabalho. Esse dilema se propaga com muita intensidade entre os trabalhadores do campo (homens, mulheres, jovens e adultos) que ao se apanharem sem trabalho e na mais profunda miséria, migram para a cidade em busca de emprego.

Após 1964, com o golpe militar, surge o intervencionismo conservador, que passou a impulsionar à sua maneira as políticas públicas voltadas ao mundo do trabalho. Tal conservadorismo, porém, não foi capaz de realizar reformas econômicas e sociais que promovessem o rompimento definitivo com o sistema anterior de “cidadania regulada” e incorporação controlada.

Na década de 1980, com o processo de democratização do país, é que vieram a ocorrer ações mais concretas no sentido de romper com o laço pretérito de restrições à incorporação social. Entretanto, as tentativas de modificação do perfil do sistema de proteção social e de garantia de renda foram limitados.

Conforme o entendimento de Pochmann (1995), isso ocorreu por dois motivos: de um lado está a ordem política e o histórico descaso do poder público em relação aos problemas sociais como a miséria, a saúde, assistência social, trabalho e geração de renda à população; por outro lado existe o condicionamento de ordem econômica, o qual é evidenciado pela expressiva crise da economia nacional e pelo progresso hiper-inflacionário, em especial a dita “crise fiscal” e “financeira”, onde parte significativa

dos recursos fiscais passou a ser acompanhada por subsídios interno e externo, o que levou o gasto social a uma subordinação constante em relação ao capital internacional, diminuindo sensivelmente a aplicação de recursos em políticas de garantia de renda e de proteção social

Carregando todos os reflexos dessas crises, os anos 1990 foram marcados pelo alto índice de desemprego. O emprego formal, nessa década, perdeu não só a participação relativa no total da população ocupada, mas também a absoluta, com a eliminação de 3,2 milhões de empregos. Em 1989 o Brasil contava com 25,5 milhões de empregados formais enquanto que em 1998 esse número caiu para 22,3 milhões (RAIS/96 – Relação Anual de Informações Sociais, atualizada pelo modo I do CAGED/MTB). Ocorreu também nesse período a implementação do processo de “modernização” no campo brasileiro, que começou principalmente a partir da década de 1970 e trouxe graves conseqüências para o mundo do trabalho através da concentração de terra e renda, do êxodo e da pauperização do meio rural. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE de 1995 mostram que 54,6% da área dos estabelecimentos agrícolas pertenciam a propriedades com mais de 500 hectares e 2,6% eram de propriedades de até 10 hectares.

Em 1996 esse percentual subiu para 56,5% e diminuiu para 2,2%, respectivamente. Esses dados demonstram o caráter conservador da globalização econômica que através da falácia da “modernização” consegue inverter, em favor de uma minoria, as relações sociais e de trabalho no campo, provocando inchamento dos centros urbanos e, conseqüentemente, contribuindo em larga escala para o agravamento do desemprego no campo e principalmente nas cidades.

A desestruturação do mercado de trabalho teve seu ápice com o colapso do padrão de financiamento da

economia brasileira no início dos anos 1980. Por conta da crise da dívida externa, um conjunto de programas de ajustes macroeconômicos foram adotados tendo como consequência uma ampla inicialização a retomada ao crescimento sustentável. Este processo levou o mercado a um cenário de estagnação, onde imperaram as fortes e rápidas oscilações econômicas. Convivendo com um contexto hiper-inflacionário o País terminou rompendo com a tendência de estruturação do mercado de trabalho iniciada em 1930.

Com o limiar dos anos 1980 observou-se uma desaceleração na queda do número de ocupações no setor primário da economia, enquanto que o setor secundário deixou de apresentar maior contribuição relativa no total das ocupações; por outro lado, houve um inchamento do setor terciário. Ao mesmo tempo em que o desemprego aumentou, maior e mais precárias eram as ocupações geradas.

Atualmente, de cada dez ocupações existentes, seis são de responsabilidade do setor secundário, duas do terciário e duas do setor primário. Se comparado com 1980, teríamos quatro do setor terciário, três do secundário e três do setor primário (POCHMANN, 1999).

Nos anos 1990, os sinais de desestruturação no mercado de trabalho se mostram mais marcantes. No período de 1990 a 1995, em cada dez ocupações geradas apenas duas eram assalariadas, sendo que cinco de conta própria e três de ocupações sem remuneração estabelecida. Essa década foi marcada por um processo de desassalariamento provocado fundamentalmente pela eliminação dos empregos com registro. Em 1989, o total dos assalariados representava 64% da PEA, e em 1995, havia passado para 58,2%. Os empregados assalariados sem registro representam uma taxa de crescimento médio anual de 3,12%, com isso, de 1989 a 1995, ocorreu uma geração média

anual de 541,5 mil empregos assalariados sem registro.

Para Mattoso (1999) e Pochmann (1999), além do movimento de desassalariamento, um fenômeno novo surgiu no mercado de trabalho brasileiro durante as últimas duas décadas, onde se observou o crescimento da subutilização da força de trabalho que em 1989 representava 32% da PEA e em 1995 passou para 38%. No entendimento dos autores, essa subutilização generalizada da força de trabalho está intrinsecamente ligada ao alto índice de desemprego provocado por um movimento de ordem mundial em processo ativo desde a década de 1980.

A globalização de modo geral apresentou-se inicialmente como descrição de um fenômeno limitado de funcionamento das demandas sociais, porém terminou por ser identificada como uma nova fase da economia mundial. Nessa nova era as economias nacionais decompor-se-iam para mais tarde se rearticular em um novo sistema internacional em que os estados nacionais perderiam significado e os governos tornar-se-iam impotentes no sentido de influenciar e planejar a evolução econômica nacional, o que levaria o mundo a um processo de sincronização e homogeneização. Portanto, desapareceriam os compromissos políticos nacionais, os projetos e as especificidades regionais, criando a ideologia do pensamento único.

Mudanças significativas vêm ocorrendo desde os anos 1970, visando ultrapassar as fronteiras e acentuar o processo de internacionalização, alterando profundamente o funcionamento das grandes empresas e do sistema financeiro. Diante desse contexto as grandes empresas implementaram alterações em suas estratégias para obtenção de lucro. O mercado mundial passou a ser tomado como campo de ação para essas grandes empresas e órgãos do sistema financeiro, os quais passaram a fazer parte de uma dura concorrência de merca-

do sem maiores preocupações com componentes éticos e humanos. Nesse sentido, todas as ações da economia nacional são orientadas pelo extraordinário poder do sistema financeiro internacional.

Com a formação do mercado único do dinheiro em escala planetária, a responsabilidade da operacionalização não permanece somente com os bancos e as empresas. Entram em cena os investidores institucionais (fundos de pensão e de investimentos). Nesse sentido parece que ao contrário do que nos tentam fazer crer, os espaços nacionais estão longe de se fundirem em um conjunto completamente globalizado e dessa forma, se por um lado uma nova ortodoxia da estabilidade monetária e da competitividade exterior parecem dominantes, de outro os sistemas nacionais continuam apresentando acentuadas diferenças. As distinções entre os estados nacionais se expressam pela intensa fragmentação de seus interesses, na preferência pela inovação e competitividade a curto e em longo prazo, pela maior ou menor independência do Banco Central, pela natureza e amplitude da intervenção pública, na maior ou menor qualidade das relações de trabalho, no grau de utilização de políticas setoriais e também pela qualidade da especialização industrial adotada.

A realidade das últimas décadas revela a polarização de espaços nacionais e macro-regionais no plano internacional, com altas concentrações de investimentos, domínios de tecnologia e especialização. Da mesma forma, têm-se polarizado os espaços microrregionais com a formação de megaregiões e uma intensa desorganização do trabalho, com ampliação das desigualdades sociais nos planos regional, nacional e internacional.

Com o domínio da esfera financeira, o capital tornou-se ainda mais volátil e internacionalizado. Contudo, os problemas relacionados ao mundo do trabalho continuam se expressando

como grandes questões sociais em esferas regionais e nacionais.

Na última metade da década de 1990, em pleno limiar do século XXI, ainda se convive com um contínuo agravamento das condições e das relações de trabalho. Além disso, as sucessivas reuniões dos países mais ricos do mundo, componentes do G-8², ao mesmo tempo em que apontam constantemente para a gravidade do problema, mostram-se incapazes de unificar diagnósticos e alinhar a busca de soluções conjuntas. Por isso, acentuam-se as preocupações dos cidadãos e o sentimento de impotência frente a uma situação que aparentemente se mostra sem solução, ao menos nos termos que define a lógica do mercado auto regulável, transformada em “evangelho no final do século XX”.

Diante de todas as adversidades criadas pelo sistema político-econômico neoliberal que norteia as questões mais amplas da sociedade atual, tratando-as como iguais independente de suas especificidades culturais, políticas e regionais, novas alternativas podem ser vislumbradas. As organizações locais com o envolvimento comunitário ativo, mesmo contrariando a lógica do sistema vigente, indo do particular ao geral, ou seja, do micro (partindo das especificidades regionais) ao macro (considerando os aspectos mundiais) da economia e da política, podem ser instrumentos de resistência ao sistema neoliberal globalizante, demonstrando através da luta comunitária organizada a inoperância prática da idéia de que somente o mercado livre poderá corrigir as desigualdades e promover a inclusão social. Com essas ações, o mito do pensamento único efetivamente poderá ter suas bases questionadas a partir da proposição de uma nova forma de abordar e conduzir as questões sociais, através de elementos nacionais, regionais e do envolvimento popular³.

Nesse sentido, é preciso buscar alternativas, ainda que num primeiro

momento sejam parciais, e para isso o entendimento de quais são os problemas centrais torna-se imprescindível. Mattoso (1999) diz que muitas vezes tem-se desviado dos problemas centrais, tomando-se a aparência pela essência.

Existem aqueles que entendem a dinâmica do emprego como não sendo mais uma variável subordinada ao crescimento ou às decisões de investimentos. Para essa corrente o desprezo às questões do crescimento e da demanda agregada favorece a prioridade para os ajustes internos ao mercado de trabalho. Na contrapartida, estão aqueles que responsabilizam a tecnologia pelos problemas do mercado de trabalho. Aos adeptos desse pensamento, a inovação tecnológica tem sido considerada uma crescente ameaça aos empregados, da mesma forma que os ludistas do início da Primeira Revolução Industrial relacionavam os problemas do mundo do trabalho (mercado, condições e relação de trabalho) à reestruturação produtiva, às novas formas de organização do trabalho, à maior utilização da inovação tecnológica na indústria, no comércio e nos serviços.

A infra-estrutura material que nos países de capitalismo avançado tem tido um papel fundamental na contenção do desemprego e geração de postos de trabalho para a força de trabalho excedente e de baixa escolaridade, ainda está por ser construída. Nesse sentido, o Brasil tem necessidade de implantar a construção de portos, habitação, saneamento, melhoramento do transporte e implementar outras medidas que podem amortecer o impacto da recessão no mundo do trabalho. A implementação de um atendimento público universal e adequado nas áreas de saúde e educação, também poderão contribuir para a elevação da oferta de emprego, pois, a efetivação desses serviços demandaria um contingente considerável da força de trabalho excluída da relação de produção.

A economia brasileira convive ainda com um sistema de relações de

trabalho com características autoritárias, com ausência de confiança e transparência entre os atores, sem organização por local de trabalho e predomínio do contrato individual, nesse sentido pode-se observar a existência de grandes diferenças regionais no mercado de trabalho, e essas distinções podem explicar o fenômeno da subutilização da força de trabalho que é completamente distinta entre os vários Estados brasileiros.

Em relação às estratégias para o crescimento do nível de emprego, o Brasil se distingue significativamente das economias avançadas, onde as atuais experiências concentram-se em dois tipos básicos de políticas de emprego: ativas e compensatórias.

Mesmo não possuindo um sistema público de emprego nos moldes das economias avançadas, com capacidade de assumir um conjunto articulado de atividades voltadas para o combate ao desemprego, o Brasil possui alguns programas de políticas públicas em andamento, tais como: intermediação da mão-de-obra, educação profissional, seguro desemprego e geração de emprego e renda⁴.

A forma prática adotada para o enfrentamento dessas questões são delineadas a partir dos serviços públicos oferecidos para os sujeitos sociais que não têm emprego.

O serviço de intermediação de mão-de-obra tem como órgão responsável o Sistema Nacional de Emprego (SINE, criado em 1975), instalado em todos os Estados da federação vem desenvolvendo atividades voltadas à alocação de mão-de-obra.

No entanto o mercado de trabalho brasileiro é marcado também por uma cultura patrimonialista, pela procura individual por emprego através de amigos, parentes e meios de comunicação. Em relação aos programas de formação profissional, as transformações recentes no mercado de trabalho, a redução da demanda e da educação profissional, a qualificação e a

requalificação profissional passaram a ganhar maior importância nas decisões governamentais no que diz respeito ao funcionamento das políticas compensatórias de emprego. Nos países de capitalismo avançado são ainda as agências públicas de emprego as principais responsáveis pela oferta de serviços de qualificação e treinamento profissional.

A experiência da formação profissional no Brasil está sendo acompanhada e articulada desde seu início pela ideologia empresarial. Desde princípio do século XX, com a formação das escolas de aprendizes e artífices até a montagem do sistema “S” (SENAI, SENAC, SENAT e SENAR)⁵, constituindo-se a partir de então uma forte ligação entre educação geral e educação profissional.

O forte apelo à formação profissional ocorrida no Brasil na década de 1990 trouxe ao mundo do trabalho nacional uma nova experiência de qualificação dos trabalhadores. O Plano Nacional de Educação Profissional-PLANFOR, que se constitui atualmente em uma estratégia oficial de qualificação profissional no Brasil, foi desenvolvido de forma descentralizada e em parcerias com diversas instituições que possuem apoio financeiro do Fundo de Amparo ao Trabalhador-FAT. Com a operacionalização do reestruturou-se a Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional-SEFOR ligada ao Ministério do Trabalho. Para a efetivação dessa mudança, houve ações articuladas entre o Conselho Deliberativo do FAT-CODEFAT e os Conselhos de Trabalho e Emprego, estaduais e municipais.⁶

A partir da interferência do CODEFAT e dos Conselhos de Trabalho e Emprego (estaduais e municipais), em articulação com as secretarias do trabalho de Estados e Municípios, vem sendo desenvolvido desde 1994 um significativo esforço de envolvimento de atores institucionais no tema da educação profissional.

No ano de 1996 quase 1,2 milhões de trabalhadores receberam algum curso de formação profissional, sendo que 24% dos cursos foi destinado ao setor primário da economia, 10% às atividades do setor secundário e 66% ao setor terciário. Para o ano de 1999, foi meta da PLANFOR qualificar cerca de três milhões de novos trabalhadores; se considerada a totalidade das pessoas assistidas pelo sistema “S”, Escola Técnica, o ano de 1996 alcançou 6,4% da PEA, isto significa 4,9 milhões de pessoas que receberam algum tipo de educação profissional (POCHMANN, 1999).

De todo modo, é mister considerar o seguro desemprego designado a compensar temporariamente os trabalhadores assalariados que já tiveram registro em carteira, isso traz à uma importante parcela dos brasileiros desempregados a impossibilidade de receber qualquer benefício financeiro público. Nos países de economia avançada existem os programas de pré-aposentadoria que propiciam às pessoas com idade próxima aos 60 anos o acesso antecipado aos benefícios de pensão, sem que ainda tenham completado os requisitos exigidos pelos programas de aposentadorias tradicionais.

Embora não se tenha uma pesquisa de longa abrangência, dados parciais, fornecidos pelo IBGE, pelo Departamento Sindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos-DIEESE e pelas Centrais Sindicais, demonstram que no Brasil alguns casos de aposentadorias precoces são acompanhados da permanência do aposentado no posto de trabalho, ocupando assim uma vaga no mercado.

A política de emprego e renda no Brasil, nas duas últimas décadas, apresentou profundas alterações em seus objetivos e conteúdos. A descentralização de suas ações e recursos direcionou-a cada vez mais para parcelas específicas da população desempregada, com isso as políticas de emprego assumem um

papel mais passivo na geração de ocupações.

Se no pós-guerra as políticas de emprego foram concebidas de maneira sistêmica, sendo viabilizadas a partir do conjunto da política macro-econômica comprometida com o pleno emprego, atualmente a política de emprego e renda está limitada a ações pontuais em relação ao mundo do trabalho.

A análise dos indicadores sociais sobre o mundo do trabalho no Brasil, em geral, aponta para a urgência em se buscar alternativas para o enfrentamento dos desafios e limites das políticas de emprego, no sentido de buscar caminhos para a geração de emprego e renda.

Algumas alternativas de políticas ativas e compensatórias poderiam ser implementadas com grande ganho do ponto de vista da ocupação, gerando emprego formal, trabalho e renda.

O Brasil pode assumir um projeto nacional, capaz de definir as linhas gerais de crescimento econômico sustentável com justiça e inclusão social, onde a questão do emprego receba um tratamento especial na agenda nacional sem comprometer-se com o atual “distributivismo” mantido pelo capital internacional. Porém, sob uma ótica do Estado Social como distributivo de fato, alguns pontos podem ser considerados: a reforma agrária, se efetivada, poderá difundir efeitos extremamente positivos na geração de emprego e renda no meio rural. Apesar do inchamento demográfico das cidades, o País ainda conta com grande parcela de uma força de trabalho vivendo no campo. Diante desse quadro social a reestruturação fundiária contribuirá para a manutenção do homem na agricultura, evitando a migração para as cidades. Contudo, poderá fomentar o setor primário e de agroindústria em várias regiões aumentando as oportunidades de emprego.

A desconcentração de renda poderá estimular a geração de mais empre-

gos nos setores secundários e terciários da economia brasileira, além de ampliar o rol de consumidores. Uma distribuição de renda influenciaria também na melhoria de emprego e geração de renda para uma quantidade expressiva de trabalhadores, principalmente nos serviços pessoais, e de pequenos negócios, como barbeiro, pedreiro, eletricitista, encanador, entre outros.

Os investimentos em infra-estrutura também poderão colaborar para aumentar o nível de emprego e renda no Brasil. Portanto, no caso brasileiro, a retomada dos investimentos nessa área beneficiará significativamente as políticas de combate ao desemprego, através do imediato aumento do nível de atividades em vários setores econômicos, como por exemplo: construção de estradas, saneamento básico, habitações populares, hospitais, escolas, creches, portos, viadutos, aeroportos, energia e telecomunicações. São componentes que, se retomados de forma generalizada, trarão impactos positivos direta e indiretamente para a classe trabalhadora brasileira.

Em tese, os serviços sociais também se constituem em uma alternativa para o melhoramento das políticas ativas de trabalho. Tais atividades, se implementadas e renovadas, seriam muito úteis para o combate ao desemprego e às precariedades do mundo do trabalho nacional. Algumas atividades poderão de início ser desenvolvidas com a retomada e o incentivo aos programas de trabalho no âmbito da ação coletiva (frentes de trabalho urbano e rural); através da melhoria na qualidade e eficiência nos serviços públicos; ampliação das atividades de parceria, assistência motivação e prestação de serviços entre as comunidades carentes. Os programas de estágio, guardada suas especificidades, também poderiam contribuir.

Sobre esse assunto é necessário observar que a efetiva melhoria dos serviços sociais envolveria uma ampliação dos recursos, implicando em uma ampla reforma tributária, que

abrirá caminho para o combate a questões polêmicas como a evasão fiscal, a racionalização e a moralização dos gastos públicos, o combate direto à corrupção, ao despotismo. O resultado traria a universalização das atividades e serviços de boa qualidade na educação, na saúde e na assistência social.

Por outro lado, a adoção de algumas políticas compensatórias de trabalho podem, num primeiro momento, impedir o aumento do desemprego e favorecer o tratamento social dos que não fazem parte oficialmente do mercado de trabalho.

Os cursos de formação e qualificação profissional e as agências públicas de intermediação de “mão-de-obra” são elementos que favorecem a manutenção do nível de emprego, beneficiando, ainda que de modo incipiente, a distribuição da riqueza socialmente produzida.

A implementação de programas destinados à diminuição do contingente de desempregados, requer ações concretas e sistemáticas, voltadas à ampliação da idade mínima para o trabalho, ao combate ao trabalho infantil, à diminuição dos limites de aposentadoria e criação de mecanismo legal que dificulte o rompimento do contrato de trabalho, aliado à democratização das relações. São estratégias que podem contribuir para o aquecimento e a manutenção do nível de emprego e das condições de trabalho.

Sobre isso, Pochmann (1999) observa que o Brasil reúne condições técnicas apropriadas para melhor enfrentar a situação de ampliação da insegurança no trabalho. Para ele, no entanto, o entrave parece residir na falta de opções políticas necessárias e suficientes para a superação dos limites e dos desafios das políticas de emprego.

Se olharmos para a distribuição dos recursos públicos gastos com o social, parece que Pochmann (1995) tem razão, pois, até o final do mês de agosto de 2000, conforme dados publicados na folha de São Paulo, o Governo Federal utilizou apenas 10% do recurso que estava previsto no Orçamento da União para este fim. Dos R\$ 12 bilhões que o Governo dispunha para investimento no social, apenas 1,2 bilhões foram gastos. Os menores investimentos ocorreram justamente em áreas sociais críticas, como saúde (4,97% do previsto), assistência social (6,48%), reforma agrária (6,62%) e habitação (0,35%). Por outro lado, o Ministério da Defesa, recebeu até agosto R\$ 250 milhões, o que corresponde a 19,34% da previsão de investimento em seu orçamento, sendo que uma parte considerável desses recursos foram aplicados no polêmico projeto SIVAM— Sistema de Vigilância da Amazônia (CABRAL, 2000, p. A 4)

Por outro lado, a análise desses dados revela que nos oito primeiros meses do ano 2000, foram gastos 146 milhões em publicidade. Além de exorbitante, esse valor corresponde à soma dos investimentos feitos no mesmo período em saúde (R\$ 69 milhões), educação (R\$ 55 milhões) ciência e tecnologia (R\$ 22 milhões), sendo que somente os gastos com diárias de funcionários públicos consumiram no mesmo período R\$ 237 milhões, ou seja, cinco vezes mais do que o investimento em agricultura.

O curioso é que os gastos do governo nesse mesmo período com passagens aéreas, festividades e homenagens chegaram ao montante de R\$ 2,3 milhões e foram oito vezes superiores

à verba destinada ao desporto e ao lazer. Entretanto as opções sociais, políticas e socioeconômicas, defendidas pelos políticos brasileiros, liderados por Fernando Henrique Cardoso, mostraram estar distantes dos anseios e das necessidades de inclusão social dos marginalizados, em especial, daqueles afetados pelo desemprego e falta de renda. Isso revela que, como outrora, as ações e opções políticas e econômicas no Brasil a respeito da área social continuam sendo moldadas pela visão tradicional, conservadora e protecionista de capital alheio.

Finalmente, considera-se a situação apresentada e a conexão desta com o fazer profissional do assistente social. Partimos do pressuposto que o Serviço Social deve ter como fio condutor de sua prática cotidiana o combate à injustiça e a luta pela inclusão social. Nesse sentido, a prática profissional é duramente afetada pela lógica distributivista conservadora que norteia as relações sociais, políticas e econômicas brasileiras, moldando-as a partir dos pressupostos da dominação e exclusão social. Desse modo, a inversão da realidade de exclusão social, que paira sobre as relações sócio-comunitárias se constituiu, na atualidade, em um grande desafio prático, teórico e metodológico para o fazer em Serviço Social.

Recebido em 10/12/2002. Aprovado em 26/03/2003.

Referências

- ANTUNES, R. Adeus ao trabalho? As metamorfoses no mundo do trabalho e dimensões da crise do sindicalismo. São Paulo: Cortez, 1995.
- _____. Classe operária, sindicatos e partido no Brasil: da Revolução de 30 até a Aliança Nacional Libertadora. São Paulo: Cortez, 1982.
- CASTEL, R. As metamorfoses da questão social: uma crônica ao salário. Petrópolis: Vozes, 1995.
- CABRAL, O. Até agosto, governo investiu 10% do previsto para 2000. Folha de São Paulo, São Paulo, nov., 2000. Orçamento 2000, folha A, p. 4.
- DIEESE. O desemprego e as políticas de emprego e renda. Boletim nº 10. Florinópolis, 1999. 49 p.
- CHESNAIS, F. A mundialização do capital. São Paulo: Xamã, 1994.
- IANNI, O. Classe e nação. Petrópolis: Vozes, 1986.
- MARX, K. O Capital: crítica da economia política. Trad. Régis Barbosa e Flávio R. 2.ed. V. I e II. São Paulo: Nova Cultura, 1985. Col. Os Economistas.
- MATTOSO, J. O Brasil desempregado: como foram destruídos mais de 3 milhões de empregos nos anos 90. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.
- PINHEIRO, P. S. Política e trabalho no Brasil: dos anos vinte a 1930. Rio de Janeiro, ed. Paz e Terra, 1997..
- POCHMANN, M. O trabalho sob fogo cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século. São Paulo: Contexto, 1999. Col. Economia.
- _____. Políticas de trabalho e de garantia de renda no capitalismo em mudança: um estudo sobre as experiências da França, da Inglaterra e do Brasil desde o segundo Pós-Guerra aos dias de hoje. São Paulo: LTr, 1995.
- RAIS – Relação Anual de Informações Sociais, 1996. Disponível em: <www.rais.gov.br>. Acesso em 21 out. 2002.
- RAMOS, A L.; ARRUDA JR., E. L. de. Globalização, neoliberalismo e o mundo do trabalho. Curitiba: IBES, 1998.
- SIMONSEN, R. C. Evolução industrial do Brasil e outros estudos; seleção, notas e bibliografia de Edgard Carone. São Paulo. Editora Nacional e da USP, Brasília, 1973.
- SINGER, P. Desenvolvimento econômico e evolução urbana. São Paulo: Vozes, 1968.
- TAUJILE, J. R. O Brasil na Encruzilhada do Milênio. In: FIORI, J. L. et al. Globalização: o fato e o mito. Rio de Janeiro: EDUERJ, Rio de Janeiro, 1998.
- VIANNA, L. W. Liberalismo e sindicalismo no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- VIANNA, O. 1883-1951. Instituições políticas brasileiras. Ed. Itatiaia: Belo Horizonte e, Ed. da USP: São Paulo, 1987. Publicado em coedição com Euduff.

Notas:

- 2 EUA, Inglaterra, Alemanha, Japão, França, Canadá, Itália e Rússia.
- 3 Mesmo acreditando nas organizações políticas e sociais locais como condição *sine qua non* para as mudanças societárias, entendemos que tais ações fazem parte de um primeiro momento daquilo que imaginamos ser necessário para uma transformação social ampliada dentro do sistema capitalista atual.
- 4 É necessário que estes programas de políticas públicas implementem um sistema de avaliação, que permita a visualização do alcance e a avaliação estrutural de suas ações.
- 5 SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAT – Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SENAR – Serviço Nacional de aprendizagem Rural
- 6 Os Conselhos de Trabalho e Renda Estaduais – CETEs e os

Municipais – CMTEs são instâncias formadas pelo tripartismo (trabalhadores sindicalizados, empregadores e centrais sindicais).

Luiz Carlos Chaves

lucacha@bol.com.br

Rua Antônio Schoeroeder, 300

São José – SC

CEP: 88110-050