

Mercado de trabalho estruturado: qual o parâmetro para a América Latina?

Tiago Oliveira*
Marcelo Weishaupt Proni†

Resumo

O caráter excludente assumido pelo processo de estruturação distorcida do mercado de trabalho na América Latina, ao longo do século XX, tem relação direta com o padrão de desenvolvimento econômico e social que se verificou nos países da região. Na interpretação cepalina, a superação do subdesenvolvimento pressupunha a estruturação do mercado de trabalho em moldes semelhantes àqueles observados nos países centrais, considerados como parâmetro para entender a relação entre trabalho e desenvolvimento. Porém, a flexibilização do mercado e das relações de trabalho nos países desenvolvidos tornou imprecisas as referências consagradas para mensurar o descompasso existente nos países subdesenvolvidos. O objetivo do presente artigo é examinar as mudanças na configuração do mercado de trabalho nos países desenvolvidos e em seguida colocar em discussão as tendências atuais dos mercados de trabalho latino-americanos. Procura-se demonstrar que a alteração nos parâmetros de avaliação redefiniu os termos do debate acadêmico nesse terreno.

Introdução

O caráter excludente assumido pelo processo de estruturação distorcida do mercado de trabalho na América Latina, ao longo do século XX, tem relação direta com o padrão de desenvolvimento econômico e social que se verificou nos países da região. A industrialização tardia destas economias, iniciada somente no século XX, nos marcos de uma divisão internacional do trabalho moldada pelos países desenvolvidos, deixou como legado estruturas produtivas bastante heterogêneas, base sobre a qual se estruturaram os seus mercados de trabalho. Ao mesmo tempo, a ausência de reformas sociais (como a da propriedade da terra e da oferta de serviços públicos), aliada a uma institucionalidade trabalhista incapaz de abranger o conjunto dos trabalhadores, forjou um mercado de trabalho que, em um contexto de elevadas taxas de crescimento demográfico, caracterizou-se pela combinação entre desemprego estrutural, informalidade persistente, baixos salários, elevados níveis de desigualdade de renda e alta rotatividade no emprego. Ainda assim, convém reconhecer que, ao final dos anos 1970, os mercados de trabalho na região haviam avançado de forma significativa em seu processo de estruturação, dado que houve uma importante expansão do emprego assalariado, muitos deles regulamentados e localizados em setores de média e alta produtividade.

Na interpretação cepalina, a superação do subdesenvolvimento pressupunha a estruturação do mercado de trabalho em moldes semelhantes àqueles observados nos países centrais, considerados como parâmetro para entender a relação entre trabalho e desenvolvimento. No imediato pós-guerra,

* Economista do DIEESE e Doutor em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Unicamp.

† Diretor Associado do Instituto de Economia da Unicamp.

os países desenvolvidos foram exitosos em iniciar um longo período de alto crescimento econômico, pleno emprego da mão de obra e desigualdade de renda cadente, conhecido na literatura especializada como os “anos dourados” do capitalismo. Nesse cenário, o mercado de trabalho foi de fundamental importância para a sustentação do modelo de desenvolvimento nesse período, uma vez que a produção em massa prevalecente no período necessitava igualmente de uma norma de consumo de massa. Assim, Estado e sindicatos (este último basicamente por meio de negociações coletivas) eram responsáveis por assegurar a evolução dos salários ao compasso da produtividade, ao tempo que foram construídas sólidas estruturas de proteção social e trabalhista.

Na década de 1970, porém, a ascensão do neoliberalismo e o avanço da globalização puseram em xeque o modelo de desenvolvimento do pós-guerra. A instabilidade macroeconômica e as mudanças na base técnica e produtiva da economia tornaram contraproducentes a regulação dos mercados em vigor, inclusive o de trabalho. Tornou-se amplamente aceito, então, que era preciso flexibilizar as relações de trabalho, adaptando as normas trabalhistas e o papel dos atores sociais no “novo” capitalismo. No que diz respeito aos mercados de trabalho nos países desenvolvidos, o resultado foi um aumento do desemprego aberto, uma proliferação de postos de trabalho precário e uma ampliação da insegurança.

O objetivo do presente artigo é examinar as mudanças na configuração do mercado de trabalho nos países desenvolvidos que serviam de referência para a avaliação do descompasso existente nos países subdesenvolvidos e em seguida colocar em discussão as tendências atuais dos mercados de trabalho latino-americanos. Procura-se demonstrar que a alteração nos parâmetros de avaliação redefiniu os termos do debate acadêmico nesse terreno.

A argumentação a seguir está dividida em quatro seções: a primeira sintetiza as características do modelo predominante nos países centrais até 1990, que se tornou parâmetro para avaliar a estruturação de mercados de trabalho subdesenvolvidos; a segunda esclarece como tal modelo foi desfigurado no final do século passado, tornando os parâmetros mais flexíveis; a terceira sugere que a crise do desenvolvimento na década de 1980 e a redefinição do papel do Estado nacional nos anos 1990 interromperam os processos de estruturação dos mercados de trabalho na América Latina; por fim, é colocada em discussão a tendência recente de reconfiguração do mercado de trabalho na região.

Mercado de trabalho e regulação do emprego no centro do capitalismo

No século XIX, a reprodução do sistema social nos países industrializados se baseava em princípios estritamente econômicos, ditados pela livre concorrência. Para o mercado de trabalho, em particular, isto implicava na subordinação dos níveis de emprego e dos salários às flutuações da oferta e da demanda por mão de obra. A pauperização das condições de vida das massas foi uma

consequência inevitável desse modo de regulação do sistema capitalista. A célebre analogia entre esse processo e a figura de um “moinho satânico”, realizada por Karl Polanyi (2000 [1944]), dá uma dimensão da gravidade do problema em questão.

A singularidade da mercadoria força de trabalho colocava seus proprietários em uma situação estruturalmente desvantajosa no mercado de trabalho, plasmando uma inegável assimetria de poder entre demandantes e ofertantes de trabalho, a qual se expressa com maior intensidade num ambiente de livre concorrência. De acordo com Offe e Hinrichs (1989), tal assimetria deve-se aos seguintes fatores: (i) ausência de controle dos trabalhadores da oferta agregada de sua mercadoria, a força de trabalho; (ii) a alta dependência dos trabalhadores em relação aos empregadores; e (iii) a menor flexibilidade alocativa do trabalho frente ao capital.

No início do século XX, o capital financeiro elevou a um novo patamar a concorrência capitalista, posto que em sua forma “livre” e líquida, sem as amarras do capital em funções, ele adquire ampla mobilidade para buscar novas oportunidades de valorização¹. Com o capitalismo monopolista, pautado em plantas produtivas de dimensões gigantescas, altamente integradas, mecanizadas e burocratizadas, passou-se a requerer a revolução constante da base técnica e a ampliação dos mercados. Ademais, a dinâmica capitalista passou a impor uma organização científica da produção e novos métodos para disciplinar a força de trabalho.

A consolidação do capitalismo monopolista deu-se em meio à emergência de uma nova potência hegemônica, os Estados Unidos, com o que se moldou um novo sistema econômico internacional e se reforçou uma lógica global de expansão de grandes empresas, cujo núcleo decisório estava instalado na potência em ascensão e em alguns países europeus.

As duas Guerras mundiais, a grande depressão econômica nos anos 1930 e o sucesso do planejamento sob a experiência soviética pressionaram os governos capitalistas a promoverem reformas substantivas no sistema econômico com vistas a dotá-lo de um maior dinamismo e estabilidade. Em paralelo, após o colapso do Estado liberal, foram fincadas as bases para a construção de estruturas de proteção social capazes de assegurar um nível maior de bem-estar para as massas. Foi nesse contexto que germinaram as condições para a sustentação de taxas elevadas de crescimento econômico, baixas taxas de inflação e salários reais crescentes ao compasso da produtividade e para a redução das desigualdades sociais. A este período convencionou-se chamar de “anos dourados” ou, como preferem os franceses, “os trintas anos gloriosos” do capitalismo.

Durante os “anos dourados”, surgiram os mercados de consumo de massas, em sintonia com a já aludida oligopolização dos mercados, permitindo a emergência de um novo regime de acumulação, denominado “fordista” (BOYER, 2009).

¹ “[...] são as grandes empresas que levam a competição capitalista à sua perfeição e não as pequenas empresas do capitalismo concorrencial clássico” (BELLUZZO, 2013, p. 102).

Nesse sentido, as negociações coletivas tiveram um papel muito importante, ao permitirem que os salários acompanhassem os ganhos de produtividade e, assim, se difundisse uma norma de consumo fordista, centrada em bens de consumo duráveis. As negociações coletivas, vale dizer, ainda davam maior segurança aos empresários, seja por que as decisões de investimentos eram tomadas em um ambiente de consumo aquecido e sustentável, seja por que o planejamento de longo prazo podia contar com uma evolução dos custos salariais, de certa forma, previsível.

O novo *status* adquirido pelas políticas sociais durante os “anos dourados” capitalistas também atuou em prol da emergência e da consolidação de uma norma de consumo fordista. Para tanto, foi necessário o surgimento de um fundo público que, de um lado, atendia as necessidades da acumulação de capital, e, de outro, auxiliava a reprodução da força de trabalho, mediante a expansão e a institucionalização dos gastos sociais, no âmbito do que se convencionou chamar de “Estado de bem-estar social” (OLIVEIRA, 1988). Tal fundo público serviu de esteio para a construção de estruturas de proteção social nos países desenvolvidos sem paralelos históricos, que partia do reconhecimento da aludida singularidade da mercadoria força de trabalho e, em consequência, da posição desfavorável dos trabalhadores nas sociedades capitalistas. As políticas sociais, doravante, deixam de ser tratadas no campo da “assistência” e passam ao campo dos “direitos”. Ao mesmo tempo, o trabalho assalariado passa a representar o elemento central da identidade social nas sociedades aqui consideradas².

O Estado de bem-estar social era de fundamental importância para a dinâmica econômica e do mercado de trabalho dos países desenvolvidos no pós-guerra em pelo menos quatro sentidos: primeiro, ao funcionar como uma espécie de salário indireto, liberando espaços nos orçamentos familiares para a aquisição de bens de consumo duráveis (que se valiam ainda da ampla oferta de crédito)³; em segundo lugar, ao operar como estabilizador automático do crescimento econômico, sustentando o emprego e a renda nos períodos de menor dinamismo; em terceiro lugar, ao se posicionar como um ator importante em termos de absorção de mão de obra por meio do emprego público⁴; por fim, ao nivelar socialmente as condições de entrada dos indivíduos no mercado de trabalho, tornando-o mais homogêneo. De acordo com Carlos Medeiros:

² “A reformulação da questão social vai consistir não em abolir a oposição proprietário-não proprietário, mas em defini-la, isto é, em justapor à propriedade privada um outro tipo de propriedade, a *propriedade social*, de modo que se possa continuar fora da propriedade privada sem estar privado de seguridade. [...] Seguridade e trabalho vão tornar-se substancialmente ligados porque, numa sociedade que se reorganiza em torno da condição de assalariado, é o estatuto conferido ao trabalho que produz o homólogo moderno das proteções tradicionalmente asseguradas pela propriedade” (CASTEL, 1998, p. 386-387, grifos do autor).

³ “O crescimento do salário indireto, nas proporções assinaladas, transformou-se em liberação do salário direto ou da renda domiciliar disponível para alimentar o consumo de massa. O crescimento dos mercados, especialmente do de bens de consumo duráveis, teve, portanto, como uma de suas alavancas importantes, o comportamento já assinalado das despesas sociais públicas ou do salário indireto” (OLIVEIRA, 1988, p. 10).

⁴ A esse respeito, ver Mattos (2011).

[...] o enfrentamento público às condições sociais prévias ao ingresso no mercado de trabalho constituiu, na experiência do capitalismo avançado, o mecanismo essencial de “regulação à pobreza”. Com efeito, toda a experiência de integração social e redistribuição de renda e riqueza quer reformista, quer revolucionária, atuou precisamente na nivelção das oportunidades previamente à inserção no mercado de trabalho. A extensão da cidadania, o acesso aos bens públicos, à casa, à educação, etc., permitiram, juntamente com as leis sobre o trabalho do menor e contra as discriminações às minorias, aumentar o poder estratégico dos grupos sociais e dos indivíduos no mercado de trabalho. Supor que as reduções das desigualdades e heterogeneidades seja um resultado passivo da “integração no mercado de trabalho” significa atribuir a este um fator de homogeneização social; resultado, linear, da integração produtiva. [...] Neste sentido, foi a intervenção sobre as condições de vida da não-PEA que se atuou sobre a PEA, sobretudo em seus “grupos-problemas” (MEDEIROS, 1992, p. 142-143, grifos do autor).

Nesse estágio do desenvolvimento capitalista, os Estados nacionais dos países desenvolvidos já haviam ampliado, e muito, os seus raios de atuação para além daqueles delineados pelo Liberalismo. Tornava-se, então, imperiosa a adoção do planejamento como instrumento de gestão de políticas públicas, notadamente as sociais, articulando-as entre si e também com as necessidades mais amplas do desenvolvimento nacional.

A aludida coordenação do desenvolvimento econômico tinha como objetivo principal o alcance e a manutenção de uma situação de pleno emprego da população economicamente ativa. Para tanto, foram mobilizadas diversas políticas governamentais, inclusive as políticas macroeconômicas. Estas, arejadas pelas ideias keynesianas, foram orientadas no sentido de manipular a demanda agregada, elevar os investimentos públicos, e, assim, acelerar o crescimento e controlar os ciclos econômicos, suavizando-os⁵.

No âmbito da organização da produção (e do trabalho), consolidou-se nesse período o paradigma taylorista-fordista, que, de acordo com Thomas Gounet (1999), se apoiava em cinco transformações principais: i) produção em massa, possibilitada pela extrema racionalização das tarefas e, conseqüentemente, por uma queda dos custos de produção; ii) parcelamento das tarefas à tradição taylorista; iii) estabelecimento de uma linha de montagem, responsável pela interligação dos trabalhos individuais e pelo controle da gerência do ritmo de produção; iv) padronização das peças e, por tabela, a organização vertical das empresas; v) automatização da fábrica.

Do ponto de vista do mercado de trabalho, as mudanças observadas apontaram para a perda de importância (relativa) da regulação mercantil na determinação do emprego e dos salários: de um lado, houve a constituição dos chamados mercados internos de trabalho; de outro, Estado e sindicatos (principalmente por meio das negociações coletivas) adquiriram maior protagonismo na definição e no comportamento destas variáveis.

⁵ “De certo modo, tal determinação de manter o pleno emprego é o coroamento do Estado do Bem-Estar democrático. É geralmente compreendido e aceito que isso implica numa decisão de utilizar até mesmo políticas radicais, se necessário, para manter toda a força de trabalho empregada e, também, que isso torna necessária uma observação cuidadosa de todo o desenvolvimento econômico e uma coordenação planejada de todas as diretivas econômicas” (MYRDAL, 1962, p. 83).

Os “mercados internos de trabalho” (DOERINGER; PIORE, 1985 [1971]) resultaram da delimitação no âmbito das empresas das funções de precificação e de alocação da mão de obra, antes a cargo de mercados competitivos. Erigiu-se, dessa forma, com a chancela e a participação dos sindicatos de trabalhadores, uma escala interna de postos de trabalho, hierarquizados a partir de parâmetros específicos (como funções, qualificações e salários), que refletia a posição que o posto de trabalho ocupava na referida escala. Nesse sentido, a ascensão profissional e salarial passou a ser condicionada por regras que disciplinavam as possibilidades de avanço da mão de obra empregada a um posto de trabalho situado em um nível hierárquico superior. Isto significa que os postos de trabalho compreendidos nas estruturas hierárquicas das empresas, especialmente as de médio e grande porte, passaram a guardar uma relação tênue com o mercado geral de trabalho.

A estabilidade das relações de trabalho constituía um elemento fundante e estruturador dos mercados internos de trabalho. Do ponto de vista dos trabalhadores, o acesso a estes mercados representava uma maior segurança no emprego, graças ao seu insulamento frente à competição externa, e uma ascensão profissional orientada por regras transparentes e equitativas, pactuadas por meio de negociações locais entre as classes dirigentes e os representantes sindicais.

Da perspectiva das empresas, os mercados internos de trabalho eram vistos como um meio de redução de custos associados à contratação e à demissão de trabalhadores. Primeiro, conforme já dito, porque as relações de trabalho tendiam a ser mais estáveis. Segundo, porque os trabalhadores pertencentes aos quadros da empresa formavam uma oferta de trabalho acessível e conhecida, o que tornava as políticas de seleção e contratação de trabalhadores mais eficientes e menos onerosas.

Porém, mais do que isso, os mercados internos de trabalho, ao oferecerem perspectivas de estabilidade, carreira e progressão salarial aos trabalhadores, significavam o estabelecimento de uma estratégia de formação interna de quadros profissionais, que era concebida em estreita sintonia com a estratégia geral de competição das empresas.

Em suma, as empresas, sobretudo as de porte mais elevado, passaram a se abastecer da força de trabalho necessária preferencialmente por meio dos mercados internos de trabalho. O mercado geral (ou externo) de trabalho era acionado tão somente quando era preciso preencher as vagas consideradas “portas de entrada” para os mercados internos de trabalho ou, secundariamente, quando havia a necessidade pontual de mão de obra que não se encontrava disponível internamente. A balcanização do mercado de trabalho, vale dizer, era uma decorrência inevitável desse processo⁶.

As transformações acima aludidas favoreceram o estabelecimento de conexões virtuosas entre salários e produtividade, pavimentando o caminho para a constituição de uma “economia de altos salários” (HOBSON, 1983 [1894]), tal qual se desenvolveu nos países de capitalismo avançado. A

⁶ Nesse sentido, a insegurança no emprego, traço característico dos mercados externos de trabalho, era uma realidade particularmente comum para os trabalhadores jovens, negros, mulheres e imigrantes.

sinergia entre salários e produtividade se estabeleceu como uma via de mão dupla. Se, por um lado, a elevação da produtividade apresentava-se como um pré-requisito para a expansão dos salários, por outro, também é válida a afirmação de que o aumento dos salários atuava como um indutor do crescimento da produtividade (os salários de eficiência de concepção marshalliana). Neste último caso, conforme observou Carlos Medeiros (1992), os salários são determinados por critérios extra-mercados e contribuem para uma modernização produtiva das empresas.

Ademais, convém destacar que a diminuição da jornada de trabalho e os altos salários (conquistas dos trabalhadores resultantes de processos eminentemente políticos) mostravam-se funcionais, em termos econômicos, ao sistema capitalista tal qual ele vinha se organizando naquela quadra do século passado. A liberação do tempo de trabalho mostrava-se essencial para que os trabalhadores assumissem, no gozo do seu tempo livre, o papel de consumidores, sancionando o novo padrão de consumo emergente, sem a qual a engrenagem do crescimento econômico capitalista tenderia a apresentar sobressaltos. Assim sendo, “economia de altos salários” e “economia de alto consumo” são o verso e o reverso de um mesmo processo.

Entretanto, a discussão entre salários e produtividade não pode ater-se exclusivamente a uma perspectiva microeconômica. Enquanto o progresso técnico capitalista se encarrega de rebaixar os custos do trabalho, a expansão dos salários reais depende de um custo de vida cadente e do consequente deslocamento do consumo dos trabalhadores em direção aos produtos que caracterizam a civilização industrial moderna.

A (des)configuração do trabalho na ordem capitalista contemporânea

Os anos 1970 significaram um ponto de ruptura na trajetória histórica do capitalismo, evidenciado pela reversão do quadro econômico virtuoso⁷ e, mais importante, pelo forte questionamento do Estado Social e da regulação construída no pós-guerra. Com efeito, pode-se dizer que foi naquele momento que os alicerces dos “anos dourados” ruíram frente a um conjunto de transformações de ordem econômica, tecnológica, sociopolítica e cultural. O capitalismo deve a esse conjunto de transformações, consolidadas na década seguinte, a sua estrutura e dinâmica atuais.

As causas do dismantelamento da ordem econômica internacional repousam nas contradições internas da própria institucionalidade monetário-financeira em questão, cuja fonte de liquidez, o déficit do balanço de pagamentos da economia norte-americana, colocava em xeque, de forma crescente, a credibilidade do dólar e a sua conversibilidade em ouro (conhecido como “Dilema de Triffin”). Ademais, o aludido déficit foi alimentado pelos gastos crescentes dos americanos com a

⁷ Expressam esta piora do quadro econômico os baixos ganhos de produtividade, o recuo dos investimentos e da taxa de lucro, a desaceleração do crescimento econômico e a elevação da inflação e do desemprego.

Guerra do Vietnã e pela perda de competitividade industrial da sua economia face ao maior dinamismo apresentado pelas indústrias alemã e japonesa, o que adicionou um componente estrutural ao déficit da balança comercial americana (MATTOS, 2001). Assim, em 1971, os Estados Unidos suspendem unilateralmente a conversibilidade do dólar em ouro; dois anos mais tarde, adotam a flutuação (suja) das taxas de câmbio; e, por fim, em 1979, mais uma vez de forma unilateral, decidem pela elevação abrupta de suas taxas de juros, no intuito de assegurar o caráter de moeda reserva do sistema internacional do dólar e reafirmar o seu papel de potência hegemônica (movimento que ficou conhecido como “diplomacia do dólar forte”). Dessa forma, decreta Luiz Gonzaga Belluzzo (1995, p. 15): “se alguém desejasse marcar uma data para a derrocada final da arquitetura de Bretton Woods teria alguma chance de acertar escolhendo outubro de 1979”.

No novo cenário, os demais países da OCDE passaram a implementar políticas macroeconômicas deflacionistas para enfrentar a deterioração dos seus balanços de pagamentos, provocada pela migração de capitais para a economia norte-americana. Adicionalmente, os dois choques do petróleo, em 1973 e 1979, reposicionaram os custos energéticos em um patamar bem acima do praticado desde o pós-guerra, pressionando os custos de produção das empresas e o nível geral de preços dessas economias. A partir de então, inaugurou-se um período de prevalência de altas taxas de juros, forte instabilidade cambial, crescimento econômico lento e volátil, altas taxas de desemprego e de inflação, e crises econômicas periódicas entre os países desenvolvidos.

No plano político e ideológico, a chegada ao poder de Margaret Thatcher na Inglaterra, em maio de 1979, e de Ronald Reagan nos Estados Unidos, em janeiro de 1981, representou o triunfo acachapante do neoliberalismo e da sua crítica ao “consenso keynesiano” que serviu de sustentação aos “anos dourados” do capitalismo no pós-guerra. Para os neoliberais, ao almejarem um igualitarismo “desencorajador” da livre-concorrência mediante maiores salários e proteção social mais ampla, o Estado Social e os sindicatos ameaçavam as liberdades individuais e o bom funcionamento do sistema capitalista (ANDERSON, 1995). Dado o diagnóstico, a agenda política proposta era clara: restabelecer níveis “saudáveis” de desigualdade e favorecer a atuação desimpedida de uma economia de mercado. Para tanto, impunham-se: uma política monetária e fiscal dura, com redução dos gastos sociais; o rompimento do poder dos sindicatos, mediante a recomposição de uma taxa “natural” de desemprego e a repressão (violenta) de movimentos grevistas; uma reforma tributária para revigorar a concorrência (o que significava, na prática, uma diminuição de impostos incidentes sobre os ricos); e, finalmente, a desregulamentação dos mercados de bens e serviços e dos fluxos de capitais, assim como a flexibilização das relações de trabalho.

Para a América Latina, o receituário neoliberal veio cancelado por um conjunto de agências internacionais, com destaque para o Fundo Monetário Internacional – FMI e o Banco Mundial, e foram apresentadas como fundamentais para que os países da região retomassem o caminho do

desenvolvimento interrompido com a crise da dívida externa nos anos 1980. A estas recomendações de políticas de corte neoliberal convencionou-se chamar de Consenso de Washington.

No que diz respeito ao processo de desregulamentação dos mercados, convém salientar que o processo mais “exitoso”, no sentido de que mais se avançou em direção aos objetivos inicialmente traçados, foi o dos mercados financeiros, conduzido pelo Estado norte-americano e, como linha auxiliar, pelo seu congênere inglês. Assim, ainda nos anos 1960, ambos os Estados patrocinaram a criação e o fortalecimento do euromercado de dólar, constituído de forma paralela aos sistemas financeiros nacionais. Na década seguinte, os Estados Unidos suprimiram boa parte da legislação que disciplinava e limitava a movimentação de capitais. No início dos anos 1980, a desregulamentação monetária e financeira, associada aos processos de descompartimentalização e desintermediação dos mercados financeiros nacionais, forneceu as bases para a constituição da chamada “mundialização financeira”, conceito que sintetiza um movimento de transição de um regime de finanças administradas para um regime de finanças de mercado.

Com a “financeirização da riqueza” (BRAGA, 2000 [1985]), as decisões relativas à valorização do capital no âmbito das grandes corporações – multissetoriais, multifuncionais e multinacionais – passam a ser balizadas por um cálculo financeiro geral que busca, em última instância, uma taxa de lucro geral. Portanto, a função-objetivo de tais corporações incorpora e combina três dimensões distintas, a saber: as finanças, o investimento com progresso tecnológico e a produção para os mercados interno e externo. Em outras palavras, a acumulação financeira e a acumulação produtiva andam lado a lado nas estratégias de valorização da riqueza.

Cabem referências também às transformações operadas no âmbito da governança corporativa, uma dimensão importante do processo de financeirização. Tais transformações dizem respeito à importância crescente que os esquemas de remuneração por ações (*stock options*) adquirem na gestão de competências e recursos humanos das empresas, o que promove uma conexão entre a gestão empresarial e os interesses dos acionistas, “financeirizando” e impondo um “curto-prazismo” à lógica de atuação produtiva e comercial das empresas capitalistas. A esta forma particular de responsabilidades entre empresas, dirigentes e acionistas convencionou-se chamar de “valor acionarial” ou “soberania acionarial” (AGLIETTA; REBÉRIOUX, 2004).

Foi nesse contexto que se deu uma ampla e intensa reestruturação industrial. Convém ter em mente, nesse sentido, que tal movimento não pode ser desvinculado das já mencionadas mudanças em matéria de políticas macroeconômicas e de financeirização da economia. O novo regime macroeconômico implicou, por um lado, em uma redefinição das condições de financiamento do Estado⁸ e, por outro, em um constrangimento da rentabilidade da grande empresa nos países

⁸ O cenário econômico recessivo provocou uma deterioração expressiva das finanças públicas, com déficits crescentes associados a uma queda da arrecadação e ao aumento da dívida pública.

desenvolvidos, levando-as a uma maior internacionalização de suas atividades e, assim, ao acirramento da concorrência em escala global. Em paralelo, a gestão empresarial aprisionada a um horizonte de curto prazo tornou premente uma racionalização cada vez maior da produção, com impactos diretos sobre a organização do trabalho nos espaços intramuros das firmas.

A globalização do final do século XX não pode ser vista como um mero prolongamento de tendências manifestas em períodos anteriores, ainda que, em essência, esse processo possa ser caracterizado como uma ampliação do comércio mundial e uma maior integração dos mercados nacionais, estimuladas pela queda de barreiras tarifárias e não tarifárias às transações comerciais e pelas inovações tecnológicas ligadas ao “complexo eletrônico” (COUTINHO, 1992; 1995). A empresa verticalizada da era fordista dá lugar a formas organizacionais em rede, ao passo que suas cadeias de valor são reposicionadas em escala global, mediante estratégias complexas de integração de processos produtivos sediados em diversos países. A tendência, no entanto, manifesta-se de forma bastante desigual: as atividades de menor valor agregado, como as tarefas de montagem de produtos eletrônicos e de fabricação de têxteis, são transferidas para os países periféricos, que apresentam custos mais baixos de mão de obra, ao passo que as atividades de maior valor agregado, normalmente as de concepção e *design* de produtos e a definição de estratégias de comercialização, permanecem nos centros capitalistas (UNCTAD, 1993).

São nessas circunstâncias que a China emerge como a “grande fábrica” do mundo, apoiada em baixos custos de mão de obra e taxas de câmbio desvalorizadas, mas, também, na formação de gigantescos distritos industriais e nos ganhos de eficiência daí derivados, na utilização combinada de tecnologias modernas e ultrapassadas (dotando a produção de uma elevada versatilidade) e no relacionamento estreito entre a indústria, centros de pesquisa e o Estado chineses. Provêm da associação desse conjunto de fatores uma queda vertiginosa dos custos de produção e, conseqüentemente, uma revolução no consumo de massas (CASTRO, 2012 [2008]).

Ademais, convém chamar a atenção para o fato de que a afirmação da China como um novo polo de valorização da riqueza capitalista, associada aos processos de desregulamentação dos mercados, trouxe consigo uma pressão adicional sobre o padrão salarial e o sistema de proteção social vigente nos países desenvolvidos. Isto porque o padrão de produção chinês foi alçado à condição de “paradigma produtivo”, “condição de sobrevivência” para as indústrias instaladas em outros países, alimentando uma onda de reformas trabalhistas e sociais pelo mundo ocidental.

Em um primeiro momento, os países desenvolvidos não demonstraram maiores preocupações com o deslocamento da produção manufatureira em direção aos países asiáticos, especialmente à China. As teorias laudatórias da “nova economia”, que enalteciam os benefícios de uma economia “pós-industrial” baseada nos serviços davam suporte a esta reação. Posteriormente, porém, voltam a ganhar evidência propostas de “reindustrialização” de economias que perderam competitividade.

Diante desse cenário, torna-se evidente que a organização fordista do espaço produtivo e do trabalho mostrava-se cada vez mais contraproducente. Era fundamental, nesse sentido, “pensar pelo avesso” o fordismo (CORIAT, 1994), invertendo a relação de determinação causal entre produção e consumo. Nesses termos, não existia mais espaço, em um cenário econômico instável, de competição acirrada e de demanda hesitante, para condescendências com a formação excessiva de estoques e de tempos mortos ao longo do processo produtivo (o que tornava premente a organização *just-in-time* do espaço produtivo e a intensificação do processo de trabalho). Assim, dissemina-se pelo Ocidente, ainda que sujeito a adaptações nacionais, a influência do modelo japonês de produção que, como adverte Thomas Gounet (1999, p. 29), pode ser sintetizado como “um sistema de organização da produção baseado em uma reposta imediata às variações da demanda e que exige, portanto, uma organização flexível do trabalho (inclusive dos trabalhadores) e integrada”.

A flexibilidade produtiva e do trabalho reclamada pelo modelo japonês encontrava enormes resistências na automação de base eletromecânica e nos sistemas nacionais de relações de trabalho. Na verdade, a modernização tecnológica deveria vir acompanhada de uma redefinição do arcabouço legal de regulação do trabalho (a chamada “flexibilização”). Assim sendo, os países desenvolvidos promoveram reformas de diversas amplitudes em seus sistemas nacionais de relações de trabalho que apontaram para a sua descentralização, ganhando relevância a esfera negocial no âmbito da empresa (DEDECCA, 1997). Buscava-se, deste modo, uma melhor adequação entre as inovações organizacionais de matriz japonesa e o aparato regulatório do trabalho presente nestes países. Ao mesmo tempo, a gestação de um novo paradigma tecnológico (o “complexo eletrônico”) no último quarto do século passado serviu de pilar de sustentação para a redefinição em bases mais flexíveis de processos produtivos e de trabalho, suplantando o paradigma eletromecânico. No limite, o que as empresas almejavam era uma maior liberdade de alocação, de utilização e de remuneração da mão de obra, ao sabor dos ciclos econômicos.

O mundo do trabalho nos países de capitalismo avançado foi paulatinamente perdendo a relativa homogeneidade que lhe foi característica no pós-guerra: a difusão do progresso técnico passa a ser parcial, ampliando a desigualdade entre os níveis médios de produtividade do trabalho; as conquistas obtidas pelas categorias trabalhistas melhor organizadas deixam de se disseminar, aumentando a desigualdade associada com a segmentação do mercado de trabalho; e proliferam situações ocupacionais, de remuneração e de proteção ao trabalho estruturalmente heterogêneas. Houve uma crescente precarização do mercado de trabalho com o avanço de ocupações de baixa qualificação e remuneração, normalmente associadas ao setor de serviços, e uma proliferação de formas contratuais “flexíveis” (trabalho em tempo parcial, por tempo determinado, a domicílio). Acrescenta-se a este quadro, o abandono do compromisso com o pleno emprego, enquanto aumenta o desemprego de longa duração em boa parte dos países desenvolvidos.

Além do mais, muitos destes países presenciaram o início de uma rápida e intensa trajetória de reconcentração da renda, com os salários reais avançando de forma bastante lenta durante o período, sobretudo naqueles países que mais seguiram à risca a agenda da desregulamentação dos mercados empenhada pelo neoliberalismo.

A aludida deterioração dos mercados de trabalho no centro do capitalismo também resulta de transformações políticas verificadas nos anos 1980 e 1990, que contribuíram para enfraquecer a capacidade de regulação pública das economias nacionais, assim como para minar as bases sobre as quais os sindicatos ergueram a sua capacidade de atuação.

Assim, pouco a pouco, o trabalho foi sendo despojado de seu papel de bastião de um padrão mais elevado de bem estar social e, em paralelo, foi se disseminando a insegurança entre os indivíduos inseridos no mercado de trabalho (MATTOSO, 1995). Conforme os trabalhadores em situação vulnerável se tornavam cada vez mais numerosos, os efeitos deletérios de sua condição ultrapassavam as preocupações mais imediatas ligadas à sobrevivência, uma vez que, nas sociedades modernas, a sociabilidade e a identidade social foram organizadas em torno do trabalho. Afinal, “não se constrói cidadania sobre inutilidade social” (CASTEL, 1998, p. 552).

Diante das novas tendências em curso na Europa, na América do Norte e no Japão, de um lado, e da grave crise social e econômica nas regiões subdesenvolvidas do planeta, de outro, no final da década de 1990, a Organização Internacional do Trabalho elegeu o direito a um trabalho decente – “um problema capital do nosso tempo” – como desafio que deveria mobilizar todas as nações no início do novo milênio (OIT, 1999). A esse respeito, afirmou: “Actualmente, la finalidad primordial de la OIT es promover oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana”. Dessa forma, o conceito de *trabalho decente* foi concebido como “[...] el punto de convergencia de sus cuatro objetivos estratégicos: la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo; el empleo; la protección social y el diálogo social” (OIT, 1999, p. 4).

Nesse momento, quando ganhava força o discurso sobre a inevitabilidade de um crescimento econômico sem empregos e sobre a necessidade de flexibilização das normas que regulavam o mercado de trabalho nos países em que a proteção ao trabalhador estava mais institucionalizada, pode-se dizer que a proposta da OIT tentava resistir à disseminação da doutrina neoliberal. De fato, procurava resgatar o pressuposto de que o desenvolvimento econômico de uma nação deveria ser acompanhado de um aprimoramento da regulação social do trabalho, assim como do compromisso com o pleno emprego e a democratização das relações de trabalho.

Contudo, ao mesmo tempo, o novo discurso da OIT era um sintoma das mudanças em andamento, que haviam provocado uma reconfiguração do trabalho na ordem capitalista

contemporânea e rompido o elo (cada vez mais frágil) entre desenvolvimento, pleno emprego, salários crescendo com a produtividade e elevado padrão de proteção social.

Crise do desenvolvimento e mercado de trabalho na América Latina

No final dos anos 1980, considerada como a “década perdida”, a desilusão com a industrialização periférica era patente entre governantes, intelectuais e representantes da sociedade latino-americana de uma forma geral. Os prometidos ganhos de bem-estar não se concretizaram, enquanto os níveis de pobreza e de desigualdade continuaram alarmantes e cada vez mais distantes dos padrões encontrados nos países desenvolvidos. O ritmo do crescimento econômico, motor da mobilidade social das décadas passadas, havia desacelerado consideravelmente, ao passo que a inflação atingira patamares inusitados mesmo para as economias em questão.

Nesse contexto, a adoção de políticas ortodoxas foi justificada pela difusão da crença de que as causas fundamentais dos problemas dos mercados de trabalho da região residiam nas distorções provocadas pelas políticas econômicas do modelo de crescimento via industrialização. Tais distorções, alertavam os seus críticos, provocavam graves desincentivos à geração de empregos: (i) o *viés anti-exportador* colidia com a dotação de fatores presente na região, com o que se subutilizava o fator trabalho; (ii) o *viés urbano* implicava na subordinação das atividades agrícolas, mais intensivas em mão de obra, às necessidades de geração de divisas e alimentos e insumos industriais baratos, freando a sua expansão; (iii) o *viés pró-atividades intensivas em capital* advinha do barateamento dos preços relativos deste fator, tido como necessário à modernização produtiva; e (iv) o *viés contrário à demanda por mão de obra* tinha como fundamento os custos trabalhistas não salariais, a sindicalização, o tamanho excessivo do setor público, a política de salário mínimo, entre outros, que contribuíam para o encarecimento do fator trabalho (WELLER, 2000).

Dado o diagnóstico, passou-se a recomendar aos países latino-americanos, sobretudo a partir dos anos 1990, sob as diretrizes emanadas do Consenso de Washington, o completo abandono do padrão de desenvolvimento vigente nas décadas anteriores, marcado por um conjunto de estratégias industrializantes deliberadamente conduzidas pelo Estado. Dessa forma, predominaram nas economias da região reformas de orientação neoliberal (drástica abertura comercial e financeira, privatizações, desregulamentações dos mercados e duro ajuste fiscal). Sob a ótica do mercado de trabalho, tais medidas eram vistas como favoráveis a uma maior geração de empregos, visto que por meio delas os países latino-americanos poderiam voltar a crescer a taxas mais elevadas, reorientar os investimentos para atividades de uso mais intensivo em trabalho e estimular mudanças tecnológicas tendentes a uma substituição de fatores em prol do trabalho. Ademais, as referidas reformas teriam o condão de melhorar o perfil distributivo dessas economias (WELLER, 2000).

O diagnóstico e as recomendações de políticas produzidos pela CEPAL nos anos 1990, por sua vez, procuraram se adequar a esses novos tempos, lançando as bases do que se passou a chamar “neoestruturalismo” (RODRÍGUEZ, 2009; BIELSCHOWSKY, 2009). Em um cenário cuja crítica dominante, de corte neoliberal, repousava sobre a ineficiência de uma indústria superprotegida, identificada como a raiz dos desequilíbrios macroeconômicos que acometiam a região, a CEPAL (apoiada nas contribuições de Fernando Fajnzylber) acentuou suas críticas nessa direção, alertando para os excessos de proteção concedidos à indústria ao longo das décadas passadas. Ao mesmo tempo, procurou reafirmar a importância de políticas proativas para o desenvolvimento latino-americano (diferenciando-se, portanto, da crítica neoliberal). Tais excessos, afirmava a CEPAL, redundaram na implantação de uma base industrial na qual a “maioria dos ramos manufatureiros foi se instalando com base em uma cópia grosseira das tecnologias utilizadas nos grandes centros, com descuido do exercício da criatividade e dos processos de aprendizado exigidos pelo avanço tecnológico posterior” (RODRÍGUEZ, 2009, p. 513).

Assim, temas como inovação e progresso técnico, educação e conhecimento, controle dos fluxos de capitais externos e regulação das finanças, tornaram-se bastante caros para a CEPAL nos anos 1990, como elementos constitutivos de uma estratégia de desenvolvimento que combinasse transformação produtiva com equidade. Tais elementos eram considerados pela instituição como fundamentais para que os países da região obtivessem uma competitividade autêntica, ou seja, que não estivesse baseada em meras manipulações na taxa de câmbio, em baixos salários ou em recursos naturais (todos componentes do que se considerava uma competitividade “espúria”).

No final do século XX, portanto, havia poucas vozes dissonantes sobre a necessidade de abertura das economias latino-americanas à concorrência externa, o que fomentaria, imaginava-se, uma maior eficiência e aprendizagem tecnológica das indústrias locais, estimularia a reinserção delas na nova divisão internacional do trabalho e diminuiria as brechas tecnológicas e produtivas com relação aos países desenvolvidos. Entretanto, a estratégia preconizada pela Cepal de abertura “gradual e administrada” à concorrência internacional das economias latino-americanas sucumbiu frente à avalanche ideológica promovida pelo pensamento neoliberal na região.

Após a desorganização econômica e financeira da década de 1980, quando as economias latino-americanas viram-se obrigadas a realizar uma transferência de recursos reais para o exterior, premidas pela crise da dívida e pela consequente ruptura do financiamento externo, o que prevaleceu na região, nos anos 1990, foi uma abertura comercial abrupta, açodada por um rápido processo de redução de barreiras tarifárias e não tarifárias, assim como pela sobrevalorização cambial. Como consequência, assistiu-se a uma desarticulação de importantes elos das cadeias produtivas instaladas nas economias mais avançadas da região, provocando uma aguda regressão produtiva (redução da participação da

indústria de transformação no PIB) e uma “reprimarização” da pauta de exportações (ampliação do peso relativo de produtos agrícolas e minerais).

O processo de abertura econômica na América Latina, entretanto, não se restringiu à sua dimensão produtiva. A partir dos anos 1990 promoveu-se entre essas economias uma progressiva liberalização financeira. Primeiro, como pilar de sustentação para o equilíbrio do balanço de pagamentos no âmbito de programas de estabilização de preços adotados pelos países da região. Para além desse aspecto, a abertura financeira era vista como um meio de acesso facilitado ao financiamento externo e de compartilhamento e diversificação de riscos. Porém, ao contrário do prometido, a consequência mais evidente desta medida foi uma ampliação vigorosa da vulnerabilidade externa dessas economias, tornando-as dependentes de capitais de curto prazo, extremamente voláteis, para equilibrar as suas contas externas.

A reorientação no padrão de desenvolvimento latino-americano veio acompanhada de mudanças nos métodos de organização da produção e do trabalho, em sintonia com o que ocorria nos países desenvolvidos. Em primeiro lugar, as empresas foram constrangidas a introduzir os métodos em voga de organização da produção e do trabalho (e das tecnologias de base microeletrônica) – movimento que tinha sido hesitante e pontual na década de 1980. Nesse sentido, *just-in-time*, *kanban*, terceirização, qualidade total, polivalência do trabalhador, tornaram-se expressões cada vez mais comuns nos discursos empresariais a partir do final do século passado.

Em segundo lugar, ganha grande ressonância nos países latino-americanos, nos anos 1990, os discursos em prol da flexibilização das relações de trabalho, ou seja, em favor de uma maior liberdade empresarial na admissão e demissão, no uso e na remuneração da mão de obra. Isto porque, acreditava-se que as regulamentações encareceriam o preço da mão de obra da região, elevando-o acima do nível de equilíbrio – seja diretamente (ao estabelecer um salário mínimo, por exemplo) ou indiretamente (ao impor custos à demissão). De outro lado, as regulamentações dificultariam a capacidade de ajuste dos mercados de trabalho latino-americanos. Como resultado, a geração de empregos na região estaria ocorrendo abaixo do seu potencial, comprometendo a eficiência do ajuste do mercado de trabalho, limitando a formação de capital humano e promovendo uma polarização entre um segmento formal e outro informal (WELLER, 2000).

Como resposta, medidas “flexibilizadoras” dos sistemas nacionais de relações de trabalho foram implementadas, a despeito de tais sistemas guardarem uma pálida semelhança com seus congêneres europeus, os quais inspiraram originalmente o debate acerca da “flexibilização” do trabalho. Tais medidas procuravam apontar para uma facilitação e uma redução dos custos de demissão; uma desvalorização dos salários mínimos (e uma utilização mais cautelosa dessa política); uma diminuição dos custos trabalhistas não salariais; relações contratuais mais flexíveis;

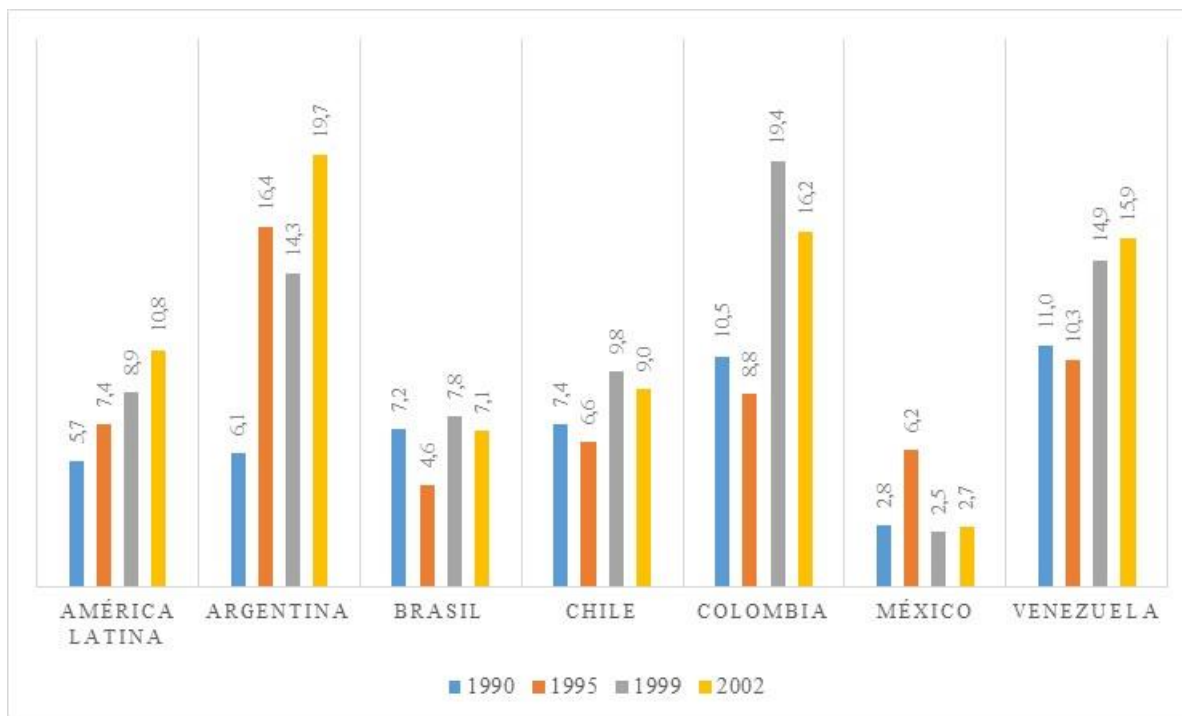
desregulamentação dos mecanismos de determinação dos salários e das condições de trabalho; e, por fim, concentração das negociações trabalhistas ao nível da empresa.

O choque neoliberal dado nas economias latino-americanas foi relativamente exitoso no que toca ao controle inflacionário. Todavia, do ponto de vista da retomada do crescimento econômico, pode-se afirmar que a experiência neoliberal foi frustrante, ainda que, em média, o crescimento nos anos 1990 tenha superado o da década anterior, em um cenário externo pontuado por crises.

Dessa forma, alerta Jürgen Weller (2000), as reformas econômicas neoliberais trouxeram impactos contraditórios sobre a geração de empregos: de um lado, um crescimento econômico ligeiramente mais positivo favoreceu uma expansão da ocupação; de outro, porém, a apreciação das moedas e a abertura comercial tornaram o crescimento menos intensivo em mão de obra, frustrando as expectativas iniciais a respeito das reformas.

Assim, o que se viu foi uma escalada das taxas de desemprego na América Latina. De acordo com a OIT (2003), entre 1990 e 1995, a taxa média anual aumentou de 5,7% para 7,4%, passando para 8,9%, em 1999. A trajetória de alta do desemprego manteve-se nos anos seguintes, com o que foi atingido, em 2002, o patamar de 10,8%, o que significa uma taxa cerca de 90% maior do que a vigente em 1990. Apesar de especificidades nacionais, esta foi a tendência nas principais economias da região, com exceção do México, que ostenta a menor taxa de desemprego na região (Gráfico 1).

Gráfico 1
Taxas de desemprego aberto urbano
América Latina e países selecionados: 1990, 1995, 1999, 2002

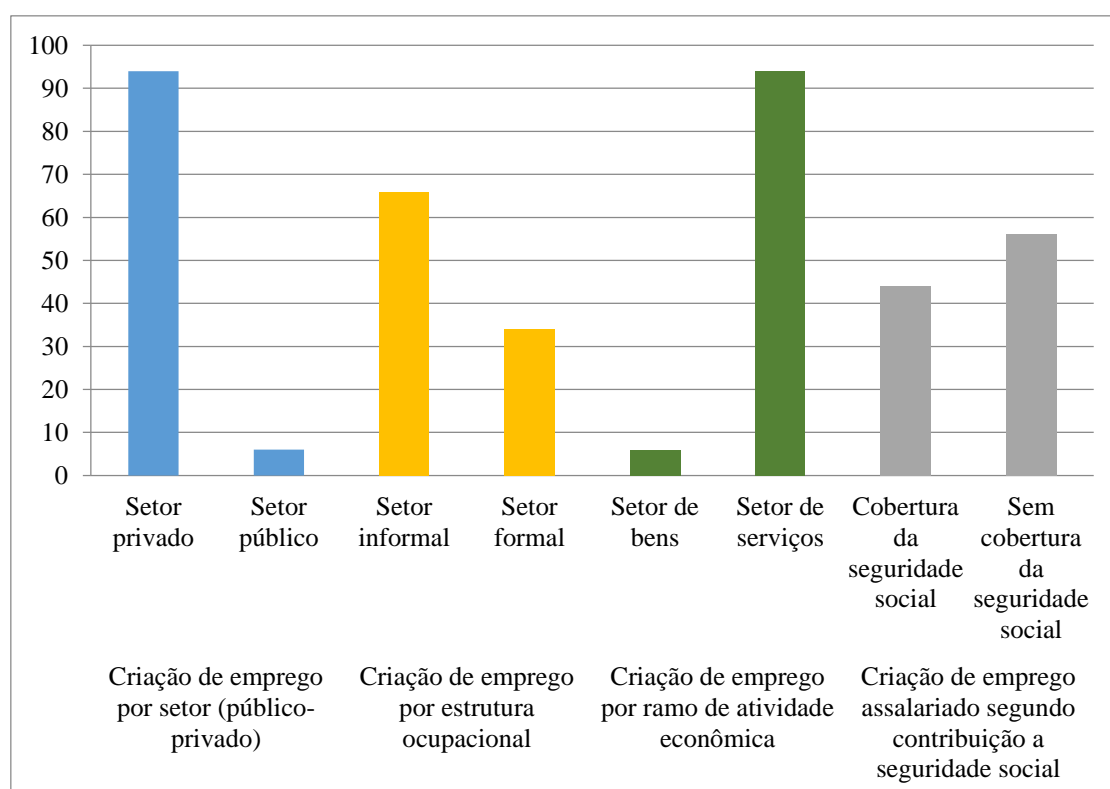


Fonte: OIT (2003). Elaboração própria.

Para além do aumento expressivo das taxas de desemprego, os anos 1990 e os primeiros anos da década de 2000 testemunharam transformações importantes no mercado de trabalho da América Latina e Caribe, que afetaram sobremaneira a sua composição setorial e a qualidade das ocupações. Nesse sentido, atuaram destacadamente quatro processos: as privatizações, a terciarização, a informalização e a precarização das ocupações (OIT, 2003).

Assim, observa-se que, de cada 100 novos postos de trabalho gerados na América Latina entre 1990 e 2002, aproximadamente 94 foram de responsabilidade do setor privado, o que reflete a perda de importância relativa do emprego público na absorção de mão de obra e, de maneira mais ampla, o recuo da participação do Estado na economia, em sintonia com as reformas neoliberais adotadas no período. Além disso, a maior parte dos postos de trabalho gerados pelo setor privado no intervalo de tempo em questão situava-se no segmento informal da economia: estima-se que de cada 100 postos de trabalho gerados, cerca de 66 eram informais, o que ampliou a participação deste setor de 42,8%, em 1990, para 46,5%, em 2002.

Gráfico 2
Indicadores da evolução da estrutura do emprego e da proteção social
América Latina e Caribe: 1990-2002



Fonte: OIT (2003). Elaboração própria.

Correlato a este processo de informalização, percebe-se, no período em análise, um movimento de terciarização do emprego na região: de cada 100 novas ocupações, aproximadamente 94 encontravam-se no setor de serviços, com o que foi ampliada a sua importância relativa no mercado de trabalho, de 71,2%, em 1990, para 74,1%, em 2002.

Com isto, América Latina e Caribe presenciaram uma precarização do seu mercado de trabalho, expressa pelo aumento de trabalhadores não contribuintes da Seguridade Social e que, portanto, encontram-se desprotegidos pelas políticas públicas. Entre 1990 e 2002, somente 44 de cada 100 postos de trabalho criados proporcionavam o acesso do trabalhador aos serviços da Seguridade Social (Gráfico 2).

Junta-se aos aspectos mencionados, o aumento das desigualdades salariais na região, resultado dos desequilíbrios entre oferta e demanda por mão de obra, do enfraquecimento dos sindicatos e de uma administração conservadora da política de reajuste do salário mínimo. Para Jürgen Weller, é mais apropriado dizer que houve um crescimento polarizado do emprego na região. Ele explica:

[...] hubo una polarización del empleo en lo que se refiere a su *cantidad*, debido a que gran parte del empleo adicional se creó en categorías de trabajo caracterizadas por su baja productividad, y debido también al surgimiento de nuevos puestos de trabajo de calificación mediana y alta, sobre todo en el sector terciario. Se advierte, en segundo lugar, que dos fenómenos tendieron a polarizar el empleo en lo que respecta a su *calidad*: por una parte, se amplió la distancia entre empleos de mayor y menor calificación dentro de las actividades formales [...]. Por otra parte, entre las microempresas aumentó simultáneamente el número de unidades de alta calificación ocupacional y, con mayor fuerza, el de unidades informales (WELLER, 2000, p. 187-188, grifos do autor).

Nesse contexto, o debate sobre a informalidade nos mercados de trabalho latino-americanos ganhou novos contornos, a partir de contribuições que procuravam iluminar diferentes aspectos do problema no contexto das transformações capitalistas contemporâneas. Assim, a informalidade, tradicionalmente ligada à problemática do excedente de mão de obra e da reprodução *sui generis* do capitalismo na região, passou a ser interpretada a partir de distintos pontos de vista: a) como um setor importante em termos de geração de ocupações; b) como o resultado do excesso de rigidez da legislação trabalhista; c) como um segmento do mercado de trabalho que reúne ocupações precárias e inseguras; d) como consequência inexorável de um processo de transição para uma economia de serviços; e e) como expressão de um “processo de informalidade”, intimamente ligado à reorganização econômica contemporânea (KREIN; PRONI, 2010).

Para José Dari Krein e Marcelo Proni (2010), atualmente, sobrepõem-se à concepção tradicional de informalidade novas formas de manifestação do fenômeno, ligadas à configuração atual do capitalismo e ao declínio do emprego fordista como paradigma de referência de relações de trabalho. Ou seja, a flexibilização dos mercados de trabalho, a redefinição do papel do Estado e o menor poder de regulação social do trabalho, em um contexto de deterioração do emprego, faz que o novo padrão de desenvolvimento traga em sua própria lógica de expansão a reprodução da informalidade, agora sob novas formas: relações de emprego disfarçadas na figura de Pessoa Jurídica (PJ), falsas cooperativas, trabalho informal em domicílio, relação de emprego triangular, falso voluntários do

terceiro setor, trabalho estágio, autônomo proletarizado e contratações por prazo ou tempo determinado seriam expressões desta “nova informalidade”⁹.

Nesse sentido, com vistas a uma melhor captação desta nova realidade, os instrumentos de medição estatística da informalidade foram aprimorados, sob orientação da OIT: além do conceito de “setor informal”, construído com base no tamanho das empresas e na categoria ocupacional, com o que se contemplava os trabalhadores independentes e os trabalhadores familiares não remunerados (entendidos como uma aproximação dos setores de baixa produtividade), formulou-se a noção de “emprego informal”. Esta foi uma iniciativa que, partindo das características dos postos de trabalho, visava captar as ocupações informais abrigadas pelo setor formal (OIT, 2013).

Por outro lado, dada a dificuldade crescente de inserir o conjunto da população trabalhadora no setor organizado em moldes capitalistas ou no setor público, foram adotadas políticas destinadas a incentivar o empreendedorismo e a oferecer suporte técnico e financeiro para as microempresas, procurando tirar da ilegalidade as atividades que geralmente eram classificadas como informais. Com baixas taxas de crescimento econômico, a geração de empregos mostrava-se claramente insuficiente, em especial para absorver os trabalhadores jovens, o que provocou uma mudança de postura em relação ao problema da informalidade.

Convém chamar a atenção para o fato de que, no período em análise, as economias asiáticas assumiram um padrão de desenvolvimento distinto das economias latino-americanas, uma vez que as primeiras foram condicionadas por uma integração mais bem-sucedida à globalização e por políticas domésticas mais eficazes. Na América Latina, predominou uma inserção à nova ordem internacional com base em uma abertura financeira mais intensa, enquanto na Ásia privilegiou-se uma integração via investimentos diretos externos (IDEs), que foram direcionados, sobretudo, para a modalidade *greenfields*, com o que se promoveu um *catching-up* produtivo-tecnológico com relação aos países desenvolvidos. Na América Latina, os IDEs assumiram feição eminentemente patrimonialista (CARNEIRO, 2007). As reflexões de Bresser-Pereira complementam a análise comparativa das trajetórias divergentes seguidas pelos países latino-americanos e asiáticos:

Por que taxas de crescimento tão diferentes? No nível mais imediato das políticas econômicas, *o problema fundamental está relacionado à perda de controle sobre o preço macroeconômico mais estratégico em uma economia aberta: a taxa de câmbio*. [...] Quanto às reformas, os países latino-americanos aceitaram indiscriminadamente todas as reformas liberalizantes, privatizando de maneira

⁹ É precisamente nesse sentido que Cacciamali (2000) propõe que a informalidade seja interpretada, nos dias de hoje, como um processo ligado às transformações capitalistas recentes: “[...] no momento contemporâneo, tendo em vista as transformações estruturais na produção e nas instituições que estão se manifestando no âmbito global, nas regiões e localidades, o Processo de Informalidade deve ser associado às diferentes formas de inserção do trabalho que se originam dos processos de reformatação das economias mundial, nacionais e locais. Essas formas, sejam elas novas, recriadas ou ampliadas, devem ser tipificadas, de tal forma a constituírem em si mesmas categorias de análise, embora o exame sobre seu comportamento e evolução deva ser sempre referenciado ao processo de desenvolvimento econômico, social e político em andamento” (CACCIAMALI, 2000, 164).

irresponsável serviços públicos monopolistas e abrindo suas contas de capital, enquanto que os asiáticos foram mais prudentes. No entanto, foi ficando claro pra mim que a principal diferença residiria em um fato novo e fundamental: os países latino-americanos interromperam suas revoluções nacionais e viram suas nações se tornarem desorganizadas e perderem coesão e autonomia; como consequência, ficaram sem uma estratégia nacional de desenvolvimento (BRESSER PEREIRA, 2009, p. 81, grifos do autor).

Perspectiva recente do mercado de trabalho latino-americano

Nos anos 2000, no entanto, foi inaugurada uma nova fase para as economias latino-americanas, marcada por um maior crescimento econômico, com relativo controle da inflação e melhora praticamente generalizada dos indicadores sociais e de mercado de trabalho. Os seus eixos dinamizadores estiveram assentados, de um lado, em um crescimento substancial das exportações de produtos primários, acompanhado de uma valorização não menos expressiva dos seus preços no cenário internacional, e, de outro, em uma demanda interna cada vez mais pujante, capaz de alavancar consigo os investimentos na economia.

Do ponto de vista do mercado de trabalho, é possível identificar alguns avanços importantes na região, dentre os quais, os de maior destaque são os que seguem: (i) reduções significativas da taxa de desemprego urbano (que decresceram de 11,1%, em 2003, para 6,4%, em 2012); (ii) melhoria na qualidade dos empregos gerados, expressa pela maior importância relativa do emprego formalizado e, portanto, protegido socialmente (em 2000, o percentual da população ocupada urbana que gozava de proteções nos campos da saúde e/ou pensões era de 54,3%, contra 67,0%, em 2012); e (iii) diminuição das desigualdades salariais e da pobreza¹⁰.

De um modo geral, a emergência desta nova fase para as economias da região coincidiu com o abandono das práticas e das políticas de inspiração neoliberal antes mencionadas e das reformas trabalhistas a elas vinculadas. No que diz respeito mais diretamente ao mercado de trabalho, a sua nova dinâmica e configuração responde a mudanças observadas, de um lado, na estrutura econômico-produtiva, e, de outro, na institucionalidade trabalhista vigente nos países latino-americanos (WELLER, 2014).

No tocante ao primeiro aspecto, destacam-se o maior crescimento econômico, associado ao aumento da relação produto-emprego¹¹, e seus impactos positivos sobre a geração de ocupações e a

¹⁰ “[...] ao comparar os resultados recentes com os registrados em torno de 2002 constatam-se melhoras distributivas na maioria dos países da região. De 17 países considerados, o índice de Gini se reduziu a um ritmo de ao menos 1% ao ano em nove. Entre os países que registraram as reduções mais significativas estão Argentina, Estado Plurinacional da Bolívia, Nicarágua e República Bolivariana da Venezuela, todos com taxas anuais de redução do índice de Gini superiores a 2%. Este processo não foi particularmente afetado pela crise econômica global iniciada em 2008” (CEPAL, 2012a, p. 21). O estudo estima que em 2002 a pobreza atingia, na América Latina, 43,9% das pessoas (ou 225 milhões), e a extrema pobreza, 19,3% (ou 99 milhões). Em 2011, estes mesmos percentuais caíram, respectivamente, para 29,4% (ou 168 milhões) e 11,5% (ou 66 milhões). Os demais dados citados encontram-se em OIT (2013).

¹¹ Weller (2014) informa que, durante os anos 1990, taxas de crescimento da ordem de 3,0% relacionavam-se com uma variação da taxa de ocupação de apenas 0,1 ponto percentual. Já no período iniciado em 2003, este mesmo incremento do

redução das taxas de desemprego; a elevação da produtividade média do trabalho, que facilitou o incremento dos salários reais e a melhora dos indicadores não salariais do emprego; o crescimento mais elevado favoreceu ainda uma maior geração de postos de trabalho em segmentos produtivos de média e alta produtividade, assim como o assalariamento da mão de obra, o que contribuiu para melhorar a remuneração média do trabalho; as características dos empregos gerados, que favoreceram em maior medida a mão de obra de qualificação mais baixa, atuaram em prol de uma diminuição da desigualdade salarial, que se beneficiou ainda do aumento da escolaridade da população em idade ativa e de uma menor pressão da oferta sobre os ramos de baixa produtividade.

As mudanças na institucionalidade trabalhista, por sua vez, foram importantes, sobretudo, para a elevação da qualidade dos postos de trabalho gerados e para a redução das desigualdades salariais observadas no período recente. Nesse sentido, convém pontuar que, em alguns países, houve uma melhora das condições de organização sindical, enquanto que se observou um estancamento da tendência de queda da sindicalização. Nesse sentido, verificou-se ainda um movimento de ampliação do espectro temático das negociações coletivas, que passaram a abranger os trabalhadores temporários e os domésticos. Ademais, houve refluxo dos processos de subcontratação, ao passo que se constataram avanços nas condições de trabalho do emprego doméstico, aproximando-o dos padrões vigentes para os demais trabalhadores.

O fortalecimento da fiscalização das condições de trabalho ampliou a efetividade da legislação trabalhista, que veio acompanhado por medidas de incentivos à formalização do emprego, especialmente para as micro e pequenas empresas. Além disso, em muitos países observaram-se reformas na legislação trabalhista voltadas para a ampliação da proteção ao emprego, em uma clara ruptura com o período anterior. Como exemplo, pode-se citar a redução da jornada semanal de trabalho, o aumento do valor das multas de dispensas sem causa justificada, a restrição ou a remuneração mais elevada de horas extras e a ampliação da licença maternidade. Na mesma direção, houve iniciativas no sentido de aumentar o seguro-desemprego e foram implementadas políticas de salário mínimo mais ativas (WELLER, 2014).

Nesse cenário, o pensamento cepalino encontrou um terreno mais propício para a sua difusão, com o que ganharam destaque cinco novidades analíticas: um amplo balanço do desempenho econômico e social dos países diante das reformas liberalizantes dos anos 1990; a perspectiva de agenda para a era global; os conceitos sociopolíticos de cidadania e coesão social; a fusão dos enfoques estruturalista e neoschumpeteriano; e a ênfase nas políticas macroeconômicas anticíclicas diante de volatilidades financeiras (BIELSCHOWSKY, 2009).

PIB resultou em uma expansão de 0,3 ponto percentual da taxa de ocupação. Para ele, a menor intensidade laboral do crescimento econômico nos anos 1990 tem a ver com as reformas trabalhistas realizadas na época, entre outros fatores.

Convém salientar que a eclosão da grave crise financeira internacional no final de 2008 – que se irradiou a partir da economia norte-americana e, em seguida, provocou uma recessão econômica que vem se estendendo em direção a Europa – tornou o cenário internacional muito menos favorável ao crescimento econômico dos países da região, revertendo o cenário de bonança até então vigente. Ao mesmo tempo, a evolução dos preços das *commodities* apresentou clara inflexão, aumentando, assim, os constrangimentos sobre o balanço de pagamentos desses países.

Todavia, do ponto de vista do mercado de trabalho e das condições de vida da população da região, a tendência iniciada no começo dos anos 2000 ainda não sofreu uma reversão significativa, embora se apresentem inequívocos sinais de esgotamento desse processo (OIT, 2013; CEPAL, 2012a). Não obstante os mercados de trabalho latino-americanos tenham apresentado nos últimos anos avanços de suma importância, não se pode perder de vista o fato de que ainda se apresentam como mercados de trabalho estruturados de forma heterogênea e com muitas distorções.

A condição de subdesenvolvimento dos mercados de trabalho latino-americanos é facilmente notada quando se analisa a evolução da heterogeneidade estrutural destas economias no período recente (INFANTE, 2011). Entre 1990 e 2008, o estrato econômico de alta produtividade aumentou a sua participação no PIB (de 31,7% para 35,4%), ao passo que a sua contribuição para o emprego assinalou modesta ampliação (de 12,9% para 13,9%). Por outro lado, os estratos de média e de baixa produtividade apresentaram uma diminuição dos seus aportes ao produto (no primeiro caso, de 39,9% para 38,9%; no segundo de 28,5% para 25,7%), enquanto as suas participações no emprego variaram, respectivamente, de 42,9% para 45,2% e de 44,3% para 40,9%. Por último, porém não menos importante, os diferenciais de produtividade entre os referidos estratos se ampliaram no período em tela, acusando a manutenção da heterogeneidade estrutural, que, por sinal, apresentou um quadro mais adverso em 2008 do que o verificado na década de 1960¹². E é importante destacar: em 2008, de cada dez trabalhadores latino-americanos, aproximadamente quatro atuavam no estrato econômico de baixa produtividade, cuja atividade apresentava um nível de produtividade cerca de 4,1 vezes inferior à verificada no estrato de mais alta produtividade.

Tal situação reveste-se de grande importância pois há uma clara correlação entre níveis de heterogeneidade estrutural e desempenho econômico e social dos países. Ensaio econométricos realizados por Ricardo Infante (2011) indicam que níveis mais altos de heterogeneidade estrutural se correlacionam negativamente com o PIB por ocupado e *per capita*; com a abertura ao comércio exterior; com o crescimento econômico; e com a dinâmica da produtividade. Por outro lado, há uma correlação positiva entre heterogeneidade estrutural e níveis de pobreza e volatilidade do crescimento. Não há associação clara entre heterogeneidade estrutural e desigualdade de renda.

¹² Resultados semelhantes são encontrados em CEPAL (2012b).

O alerta da CEPAL (2010) aponta nessa mesma direção: a elevada heterogeneidade entre setores e empresas, associada a uma especialização produtiva em setores intensivos em recursos naturais, tem tornado o tecido produtivo das economias latino-americanas pouco propenso a difundir os incrementos de produtividade advindos do progresso técnico, o que tem ampliado, no período recente, a brecha de produtividade existente entre a América Latina e os Estados Unidos.

É importante reconhecer, ainda, conforme demonstra Pochmann (2013) para o caso brasileiro, as conexões existentes entre uma estrutura produtiva heterogênea e o grau de segmentação da estrutura ocupacional. Assim, as elevadas desigualdades de produtividade impõem a coexistência de situações ocupacionais bastante distintas entre si, marcadas por condições de trabalho e de remuneração muito diferenciadas. A caracterização dos ocupados no estrato de baixa produtividade da economia brasileira realizada pelo autor aponta para o seguinte quadro: prevalência de mulheres e de trabalhadores não brancos; taxas de formalização mais baixas; rotatividade do trabalhador mais elevada; remunerações mais baixas; predominância de micro e pequenos estabelecimentos situados nos serviços de reparação e no comércio; e níveis mais baixos de escolaridade.

Partindo dessas constatações e do cenário global atual, de profundo acirramento das desigualdades, coloca-se como questão central para as economias subdesenvolvidas a discussão acerca de como superar os ainda elevadíssimos níveis de desigualdade presentes nos países da região. Conforme chama atenção a CEPAL:

[...] la igualdad y la desigualdad, tanto de activos como de derechos, se ven fuertemente condicionadas por la estructura productiva, el desarrollo tecnológico, las brechas en el mundo laboral, el manejo macroeconómico de los ciclos, la organización territorial, el desarrollo de capacidades, la protección social y la participación política. Más aún, la igualdad social y un dinamismo económico que transforme la estructura productiva no están reñidos entre sí; son complementarios y el gran desafío es encontrar las sinergias entre ambos. Así, en una visión integrada del desarrollo, la igualdad se va fraguando en una dinámica virtuosa de crecimiento económico y aumento sostenido de la productividad con inclusión social y sostenibilidad ambiental (CEPAL, 2012b, p. 6).

Portanto, o que está em discussão é a possibilidade de construção e consolidação de um novo padrão de desenvolvimento na América Latina, o que necessariamente requer a reconfiguração do mercado de trabalho e a universalização dos direitos sociais.

Porém, a flexibilização do mercado e das relações de trabalho nos países desenvolvidos tornou imprecisas as referências consagradas para mensurar o descompasso existente nos países subdesenvolvidos. Na América Latina, ainda está em discussão se é conveniente adotar como modelo o mercado de trabalho norte-americano, mais flexível, ou se a agenda do trabalho decente da OIT deve servir de parâmetro de avaliação. Certamente, a melhoria nos indicadores básicos na década passada, tais como a redução expressiva do desemprego aberto e da informalidade em vários países, não permite projetar uma transformação significativa do padrão de emprego nem a superação da

heterogeneidade estrutural. Há ainda muito a ser feito. Por isso, a CEPAL tem afirmado que é fundamental que a construção de um novo padrão de desenvolvimento, ao colocar a equidade social como condição necessária, seja acompanhada de amplo debate sobre o papel das políticas públicas em vários âmbitos que extrapolam o campo do trabalho.

Bibliografia

- AGLIETTA, Michael; REBÉRIOUX, Antoine. Dérives du capitalisme financier. Paris: Albin Michel, 2004.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (org.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga. O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados “globalizados”. Economia e Sociedade, n. 04, Campinas, junho de 1995.
- _____. O mito da independência. Folha de S. Paulo, 02 de maio de 1999.
- _____. O capital e suas metamorfoses. São Paulo: Editora Unesp, 2013.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo. Revista de la Cepal, Santiago de Chile, n°. 97, abril, 2009.
- BOYER, Robert. Teoria da regulação: os fundamentos. São Paulo: Estação Liberdade, 2009.
- BRAGA, José Carlos de Souza. Temporalidade da riqueza: teoria da dinâmica e da financeirização do capitalismo. Campinas, SP: UNICAMP.IE, 2000 [1985].
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Globalização e competição: por que alguns países emergentes têm sucesso e outros não. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- CORIAT, Benjamin. Pensar pelo avesso: o modelo japonês de trabalho e organização. Rio de Janeiro: Revan: UFRJ, 1994.
- CACCIAMALI, Maria Cristina. Globalização e processo de informalidade. Economia e Sociedade, Campinas, (14): 153-174, jun. 2000.
- CARNEIRO, Ricardo. Globalização e integração periférica. Texto para Discussão, IE- Unicamp, n° 126, julho de 2007. Obtido em: < <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=1762&tp=a>>. Acesso em: 02/02/2014.
- CASTEL, Robert. As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.
- CASTRO, Antônio Barros. As tendências pesadas do capitalismo atual. In: CASTRO, Ana Célia; CASTRO, Lavínia Barros de (org.). Do desenvolvimento renegado ao desafio sinocêntrico: reflexões de Antônio Barros de Castro sobre o Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012 [2008].
- CEPAL. La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir. (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile, 2010.
- _____. Panorama social da América Latina. Santiago: CEPAL, 2012a.
- _____. Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo. (LC/G.2525), Santiago de Chile, 2012b.
- COUTINHO, Luciano. A terceira revolução industrial e tecnológica: as grandes tendências de mudança. Economia e Sociedade, n. 01, Campinas, agosto de 1992.
- _____. Nota sobre a natureza da globalização. Economia e Sociedade, n. 04, Campinas, junho de 1995.
- _____; BELLUZZO, Luiz Gonzaga. “Financeirização” da riqueza, inflação de ativos e decisões de gasto em economias abertas. Economia e Sociedade, n. 11, Campinas, dezembro de 1998.
- DEDECCA, Cláudio. As ondas de racionalização produtiva e as relações de trabalho no capitalismo avançado. Economia e Sociedade, n. 09, Campinas, dezembro de 1997.

- DOERINGER, Peter; PIORE, Michael. Internal labor markets and manpower analysis. New York: M. E. Sharpe, 1985 [1971].
- GOUNET, Thomas. Fordismo e toyotismo na civilização do automóvel. São Paulo: Boitempo, 1999.
- HOBSON, John. A evolução do capitalismo moderno: um estudo da produção mecanizada. São Paulo: Abril Cultural, 1983 [1894].
- INFANTE, Ricardo. Tendencias del grado de heterogeneidad estructural en América Latina, 1960-2008. In: INFANTE, Ricardo (org.). El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe: ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, Chile, septiembre de 2011.
- KREIN, José Dari; PRONI, Marcelo. Economia informal: aspectos conceituais e teóricos. Escritório da OIT no Brasil. - Brasília: OIT, 2010. Série Trabalho Decente no Brasil, Documento de Trabalho nº 4.
- MATTOS, Fernando Augusto. Transformações nos mercados de trabalho dos países capitalistas desenvolvidos a partir da retomada da hegemonia americana. Campinas, SP: IE/UNICAMP, Tese de Doutorado, 2001.
- _____. Emprego público nos países desenvolvidos: evolução histórica e diferenças nos perfis. Texto para Discussão, nº 1578, IPEA, Brasília, fevereiro de 2011.
- MATTOSO, Jorge. A desordem do trabalho. São Paulo: Scritta, 1995.
- MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Padrões de industrialização e ajuste estrutural: um estudo comparativo dos regimes salariais em capitalismo tardios. São Paulo: Instituto de Economia, UNICAMP, 1992.
- MYRDAL, Gunnar. O Estado do futuro: o planejamento econômico nos Estados de bem-estar e suas implicações internacionais. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1962.
- OFFE, Claus; HINRICHS, Karl. A economia política do mercado de trabalho. In: OFFE, Claus. Capitalismo desorganizado. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.
- OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do anti-valor: capital, força de trabalho e fundo público. Novos Estudos CEBRAP. São Paulo, CEBRAP, nº 22, outubro de 1988.
- OIT. Memoria del Director General: Trabajo decente. Conferencia Internacional del Trabajo, 87ª reunión, Ginebra, junio de 1999.
- _____. Panorama Laboral 2003: America Latina y el Caribe. Lima: OIT, 2003.
- _____. Panorama Laboral 2013: America Latina y el Caribe. Lima: OIT, 2013.
- POCHMANN, Márcio. Subdesenvolvimento e trabalho. Debates contemporâneos, economia social e do trabalho. São Paulo: LTr, 2013.
- POLANYI, Karl. A grande transformação: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 2000 [1944].
- RODRÍGUEZ, Octávio. O estruturalismo latino-americano. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.
- UNCTAD. Transnational corporations and integrated international production. World Investment Report, New York, 1993.
- WELLER, Jürgen. Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica; Santiago: CEPAL, 2000.
- _____. Aspectos de la evolución reciente de los mercados laborales de América Latina y el Caribe. Revista CEPAL, nº 114, Santiago, diciembre 2014.