

Programas de reconversão da mão-de-obra: O caso da siderurgia mundial

Germano Mendes de Paula

*Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal de Uberlândia,
Doutorando no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.*

Programas de Reconversão da Mão-de-Obra.

O tema reestruturação industrial dominou grande parte das preocupações governamentais, ao longo das décadas de 70 e 80. A política industrial adotada preconizava, em algum grau, uma diminuição do conteúdo energético, bem como uma elevação substancial da produtividade. Conseqüentemente, num cenário de estagnação da demanda, a busca por maior produtividade redundou, via de regra, numa drástica diminuição de empregos diretos. E, considerando a possibilidade remota de recolocação dos empregados no mesmo setor, as empresas e os governos começaram a promover programas de reconversão da mão-de-obra.

Deve-se lembrar que a terminologia utilizada originalmente para indicar um processo de mudança significativa na trajetória profissional de um trabalhador era "reciclagem". Mas a expressão assumia um sentido pejorativo, indicando a submissão do homem às novas tecnologias. Em função da pressão de organismos sindicais, este termo perdeu prestígio por muitos anos (ALEXIM, 1992).

A terminologia atual passou a ser reconversão ocupacional ou da mão-de-obra. A idéia, contudo, é a mesma: a necessidade de preparar grandes contingentes de trabalhadores, como conseqüência da redução do volume de emprego, por sua vez derivada dos processos de reestruturação industrial (desativação de plantas, incorporação de novas tecnologias ou técnicas organizacionais), para que possam encontrar novas oportunidades de emprego assalariado ou iniciar um pequeno negócio por conta própria (ALEXIM, 1992).

Reforçando o argumento, os programas de reconversão da mão-de-obra enfatizam duas estratégias básicas, embora não necessariamente excludentes: o retreinamento da mão-de-obra com vistas à recolocação em empregos industriais e o estímulo para a criação de pequenas empresas por parte dos demitidos.

Um recente trabalho do Senai chama a atenção ainda para dois significados do conceito reconversão profissional. No sentido lato, que corresponde ao enfoque europeu, a reconversão relaciona-se à população em idade economicamente ativa, que se encontra desempregada ou em vias de se tornar desempregada. No sentido amplo, a reconversão relaciona-se à totalidade da população economicamente ativa, tendo em vista que as ocupações nascem, morrem e alteram-se em maior ou menor grau (SENAI, 1995). Neste texto, utilizar-se-á o sentido lato do termo reconversão.

No caso da indústria siderúrgica mundial, particularmente na Europa, o tema reconversão da mão-de-obra tornou-se relevante no período 1985-90. Em linhas gerais, o problema resumia no fato de que os trabalhadores demitidos tinham idade avançada e pouca qualificação; eram relativamente bem remunerados, mas atrelados a um indústria decadente; residiam em zonas onde o mercado de trabalho oferecia pequenas oportunidades. Desta forma, tais programas enfatizaram o conceito de mobilidade, tanto geográfica, quanto profissional (OIT, 1992).

A Reestruturação Industrial da Siderurgia Mundial.

A indústria siderúrgica mundial apresenta, desde meados da década de 70, uma estagnação da produção anual de aço bruto, em torno de 700-800 milhões de toneladas. Mas, em contrapartida, verificaram-se vários esforços na melhoria do mix de produtos e na introdução de novas tecnologias de processo.

Uma relevante alteração na indústria siderúrgica mundial foi a crescente participação dos países em desenvolvimento na produção e na exportação de aço. Em 1973, os países em desenvolvimento produziram 4,3% da fabricação mundial de aço, ao passo que, em 1994, este valor atingiu 18,1%. Além disso, a participação dos países em desenvolvimento

na exportação mundial de produtos siderúrgicos alcançou 16,1% em 1994 (tendo sido de apenas 2,3%, em 1970).

O incremento da importância dos países em desenvolvimento na indústria siderúrgica mundial é, de fato, um fenômeno recente. Ela se baseou em dois pilares: a) tecnologias de processos adquiridas no exterior, em geral, no Japão e na Alemanha; b) forte apoio governamental, através de incentivos fiscais, de protecionismo e, em vários casos, da constituição de empresas siderúrgicas estatais (HOWELL *et alli*, 1988).

A reação da indústria siderúrgica dos países desenvolvidos foi em quatro direções muito pronunciadas: a) arrefecimento de medidas protecionistas, como a ampliação, em 1984, do número de países com cotas estabelecidas para o mercado norte-americano; b) aceleração da política de focalização em produtos de maior valor agregado, como aços revestidos e especiais, onde os fatores qualidade e capacidade de atendimento às demandas específicas fossem preponderantes ao preço; c) intensificação da utilização de tecnologias poupadoras de mão-de-obra, como automação industrial de base microeletrônica e processos de produção mais compactos; d) racionalização da estrutura industrial, através do fechamento de plantas tecnologicamente obsoletas e da promoção de fusões entre empresas.

Deve se enfatizar, todavia, que a adoção destas estratégias pelas siderúrgicas dos países desenvolvidos não decorreu única e exclusivamente do aumento da importância da produção dos países em desenvolvimento, mas também

de uma conjuntura de estagnação da produção e de elevação dos custos energéticos.

A indústria siderúrgica mundial, que ainda é capitaneada pelas usinas instaladas nos países desenvolvidos, passou neste novo contexto a negar a sua tradição de grande empregadora de mão-de-obra direta. Naturalmente não é um fenômeno exclusivo à siderurgia, mas uma tendência verificada em vários setores industriais, particularmente aqueles ligados aos antigos paradigmas técnico-econômicos.

Os dados sobre a evolução do volume de emprego na indústria siderúrgica mundial são impressionantes. Em 1974, a produção conjunta de 22 grandes países produtores de aço, responsáveis pela fabricação de 68% do produto mundial, foi de 481 milhões de toneladas, requerendo a utilização de 2,64 milhões de trabalhadores e propiciando uma produtividade média de 182 toneladas/homem-ano (Tabela 1).

TABELA 1. EVOLUÇÃO DE EMPREGO - SIDERURGIA MUNDIAL, 1972/94 (mil empregados)

	1974	1977	1980	1983	1986	1989	1992	1994
Bélgica	69	50	45	40	31	28	25	24
França	158	143	105	91	68	49	43	40
Alemanha Ocidental*	232	201	188	164	143	130	132	100
Itália	96	97	99	87	66	58	50	46
Luxemburgo	23	17	15	13	12	10	8	7
Holanda	25	23	21	19	19	18	16	13
Espanha	89	91	86	73	51	39	33	27
Reino Unido	194	173	107	64	57	56	44	38
Áustria	44	42	39	36	32	23	17	15
Finlândia	10	15	15	13	10	10	9	9
Suécia	51	49	50	39	29	28	22	21
Iugoslávia**	42	68	64	59	59	67	18	18
Canadá	77	53	61	48	67	65	51	46
Estados Unidos	521	452	399	243	220	206	190	170
Argentina	47	41	33	32	32	30	16	15
Brasil	118	140	146	138	156	138	98	86
Venezuela	8	15	17	16	19	21	17	15
México	43	52	65	72	56	52	32	29
Japão	459	420	380	363	340	307	304	276
Índia***	197	248	271	287	290	277	294	278
África do Sul	100	104	121	109	110	112	104	78
Austrália	42	36	43	30	30	31	26	26
TOTAL	2.645	2.530	2.370	2.036	1.897	1.755	1.549	1.377
Aço Bruto#	481,2	424,8	436,8	373,0	388,6	437,1	410,2	427,6
Produtividade Média†	182	168	184	183	205	249	265	311
Importância@	67,9	62,9	61,0	56,2	54,5	55,8	57,5	59,1

Fonte: International Iron and Steel Institute, Instituto Latinoamericano del Hierro y el Acero, World Steel Dynamics

Obs: * inclui ex-Repubblica Democrática Alemã em 1992 e 1994

** Sérvia e Montenegro, em 1992 e 1994

*** apenas dados da SAIL e Tata, que produziram, em 1994, 71,4% do aço bruto indiano; estimado pelo autor para 1977

somatório da produção de aço bruto dos países relacionados

† média ponderada, em toneladas/homem-ano

@ razão somatório selecionado/produção mundial

Em 1994, estes mesmos países produziram 428 milhões de toneladas (decréscimo de 11,1%), mas empregaram apenas 1,38 milhão de trabalhadores (queda de 47,2%), fazendo com que a produtividade aumentasse para 311 t./homem-ano. Em termos temporais, entretanto, constata-se uma diferença significativa, pois enquanto os países desenvolvidos promoveram os ajustamentos até 1986, os países em desenvolvimento somente o fizeram após esta data. Além disso, a preocupação com a reconversão da mão-de-obra foi maior no caso dos países desenvolvidos, provavelmente em função do maior poder de barganha sindical, como relatado a seguir.

Alemanha

O programa de reconversão ocupacional mais conhecido da siderurgia alemã foi promovido na província de Saar, ao sul do país. A atividade siderúrgica era muito importante para a região: em 1974, cerca de 26% dos operários industriais trabalhavam neste setor, ao passo que na Alemanha Ocidental, como um todo, este valor era de apenas 4,1%. Nesta mesma data, a siderurgia empregava 35,5 mil trabalhadores na região, equivalente a 10,5% do emprego direto gerado na siderurgia alemã. A produção atingiu 6,1 milhões de toneladas de aço bruto, aproximadamente 11,5% da fabricação nacional.

Em 1990, a situação da siderurgia de Saar se mostrava bastante deteriorada. O emprego direto na região regrediu para 17,2 mil trabalhadores. Com isso, a siderurgia passou a responder por apenas 12,2% dos empregos industriais na província (no país, este valor regrediu para 2,4%). Em termos de produção, embora ela tenha involuído para 4,4 milhões de toneladas, manteve-se a participação no produto nacional de 11,5% (MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA, 1992). A crise da siderurgia não foi, então, um fenômeno particular de Saar, mas lhe afetou mais profundamente pela grande proeminência local, na verdade, uma região mono-industrial.

O resultado mais notório desta trajetória foi a ampliação da maior taxa de desemprego na região: era, em 1974, de 4,1% (frente a 2,5%, no âmbito nacional), atingindo, em 1990, 10,5% (em comparação com 7,3% da economia nacional), acentuando as disparidades inter-regionais. Cabe lembrar que parte desta diversidade foi oriunda do desenvolvimento histórico de Saar, que somente foi reintegrada à Alemanha em 1957. Logo após a Segunda Grande Guerra, a província tinha sido anexada à França.

A estrutura industrial da siderurgia de Saar era, ainda, mais pulverizada do que no resto da Alemanha. Até 1971, por exemplo, as quatro usinas localizadas na província pertenciam a seis grupos empresariais, de três países europeus diferentes. Além disso, a indústria local apresentava altos custos de transporte terrestre e concentração excessiva em produtos de baixo valor agregado (ESSER *et alli*, 1982).

O governo provincial estimulou duas fusões, tentando reverter o problema da pulverização. Em 1982, três empresas se fundiram, formando a Arbed-Saarland, sendo que a operação contou com subsídios de US\$ 1,2 bilhão. Em 1986, esta empresa passou para o controle do governo provincial, passando a se denominar Sairstahl Völklingen. Em 1989, esta empresa se fundiu com a usina de Dillinger Hüttenwerke, de propriedade do conglomerado estatal francês Usinor-Sacilor, recebendo subsídios da ordem de US\$ 2,62 bilhões (MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA, 1992). Este esforço, contudo, foi insuficiente, dado que, em maio de 1993, a Sairstahl entrou em concordata. Finalmente, em novembro de 1993, a empresa voltou a ser controlada pelo governo provincial.

O programa de reconversão da mão-de-obra da indústria siderúrgica de Saar começou em dezembro de 1986. Era, todavia, a segunda tentativa de ajustamento da mão-de-obra. A primeira ocorreu no período 1974/77 e foi responsável pelo corte de metade do emprego direto, tendo sido implementada basicamente por esquemas de pré-aposentadorias e pelo não preenchimento de vagas que foram surgindo naturalmente (BOSCH, 1992). Esta estratégia pode ser caracterizada como uma política passiva de mercado de trabalho.

Já a segunda onda de ajustamento do número de funcionários fez uso de um programa de reconversão da mão-de-obra, especialmente via esquema de retreinamento, objetivando a recolocação em empresas industriais. Tratou-se, assim, de uma política ativa de mercado de trabalho ou a de elaboração de planos de emprego. Representava a exaustão da possibilidade de ajustamento de pessoal somente através dos esquemas de pré-aposentadoria, embora a maioria dos desempregados acima de 55 anos de idade puderam receber um suporte financeiro até a aposentadoria (*Vorruhestandsgeld*).

A principal característica da experiência da Sairstahl foi o reduzido percentual do pessoal envolvido, tanto em relação à redução do emprego

planejada (2.800), quanto ao número de trabalhadores da empresa (13.700). De um total de 2.800 empregos perdidos na empresa, 600 receberiam pré-aposentadoria, 200 decorreriam de saídas naturais, 200 receberiam retreinamento na empresa, e 1.800 seriam transferidos para a Fundação "Stahlstiftung Saarland", que arcaria com seus salários (BOSCH, 1992). Ou seja, a grande maioria ficava esperando para serem recontratados, enquanto cerca de 200 funcionários (preferencialmente, os de menor nível de qualificação) recebiam retreinamento. Na verdade, foram retreinados 307 empregados. Em termos de cursos oferecidos, 25% foram relativos à indústria siderúrgica e 75% foram de caráter mais genérico.

A Fundação, uma organização sem fins lucrativos, correspondia a uma bolsa de empregados para recontração (modelo *waiting-loop*). Ou seja, a empresa siderúrgica deixou de pagar os salários, sendo que os participantes do programa possuíam preferência de contratação. Os trabalhadores transferidos para a Fundação recebiam em média 85% da sua remuneração prévia. Os recursos para sua sustentação foram, no período 1987-88: Federal Labor Office, responsável pelo pagamento do seguro-desemprego (US\$ 67 milhões), província de Saar (US\$ 44 milhões), Comissão das Comunidades Européias (US\$ 6 milhões) e Saarlaut (US\$ 300 mil). Ou seja, a empresa pagou apenas 0,3% do custo do programa da bolsa de recontração.

Do pessoal transferido para a Fundação, 66% possuíam mais de 50 anos e 74% eram pouco qualificados. Este foi o principal obstáculo ao aumento do número de empregados remanejados para o programa de retreinamento. Esta parcela da mão-de-obra era muito difícil de reinserção no mercado de trabalho.

Além disso, não havia nenhum incentivo financeiro para o trabalhador participar do programa de retreinamento, ao invés de somente receber o seguro-desemprego. Ou seja, faltou estímulo pecuniário para o ingresso no esquema de retreinamento. Por outro lado, atualmente, reconhece-se a grande responsabilidade dos trabalhadores individuais, na indústria siderúrgica, em melhorar sua educação básica, participar de atividades de aprendizado e examinar suas próprias necessidades de desenvolvimento pessoal (YOSHIDA, 1992). Mais uma vez, o perfil da mão-de-obra disponível dificultava esta envolvimento.

Na verdade, o programa não foi totalmente exitoso: apenas 70 trabalhadores deixaram a Fundação por sua própria iniciativa e encontraram emprego junto a outros empregadores. Além do problema mencionado acima, dois outros fatores parecem ter tido especial influência neste resultado: a) a grande preocupação dos membros da Fundação na reinserção na Saarlaut, em detrimento de outras ocupações; b) a considerável diferença positiva de salários entre os salários pagos pela siderurgia e as outras fontes alternativas de emprego (BOSCH, 1992).

Estes dois fatores, correlacionados, parecem sintetizar o relativo fracasso do projeto: ao invés de retreinar para outras atividades, acabou sendo um colchão amortecedor em relação ao nível de atividade da siderurgia local. E, deste modo, possibilitou à Saarlaut uma economia anual de US\$ 83 milhões, com redução de gastos de pessoal. Do lado positivo, deve-se lembrar que o programa propiciou algum treinamento para uma parcela (pequena) dos trabalhadores, não sendo mais dispendioso que o seguro-desemprego. Cabe inclusive lembrar que o programa contou com o apoio do sindicato nacional dos metalúrgicos: o IG Metall.

Além do programa de retreinamento, cabe destacar que foram concedidos empréstimos subsidiados (com carência de 3 a 5 anos) às pequenas e médias empresas para fomentar o emprego local. E, finalmente, foi criado um Fundo Especial para Grandes Obras, com objetivo de dinamizar a construção pesada na região. Não houve, contudo, estímulo para que os demitidos criassem os seus próprios negócios.

Deve-se enfatizar que esta não é uma experiência inédita na Alemanha. De fato, entre 30 e 40 planos de emprego foram concluídos, neste país, no período 1985-89. Aliás, os cursos e exames realizados no âmbito da reconversão de adultos, estão subordinados ao mesmo regime jurídico da formação de jovens aprendizes (MORAES, 1995).

A peculiaridade do setor siderúrgico, no contexto alemão, foi introduzir o modelo de "waiting-loop". Na Krupp Stahl, este modelo também foi aplicado. Os "salários de espera" foram equivalentes a 90% da remuneração prévia e, mais importante, um emprego permanente em outra empresa não era obstáculo para o reemprego na Krupp (BOSCH, 1992).

Apesar dos resultados da experiência alemã terem sido aquém do esperado, a empresa estatal austríaca Vöest-Alpine adotou um programa baseado na experiência de Saar, a partir de 1988. Neste sentido, cabe destacar apenas as principais diferenças: a) mais orientado para o mercado externo de trabalho; b) maior ênfase na montagem de um negócio próprio; c) contribuição financeira dos funcionários da ativa, embora de apenas 0,75% dos salários (BOSCH, 1992).

França.

Na região francesa de Lorraine, também se promoveu um programa de reconversão da mão-de-obra. À semelhança de Saar, a região era muito dependente da atividade siderúrgica. Na década de 70, ela sofreu o primeiro revés em termos de emprego: em 1974, a siderurgia francesa perdeu 110 mil empregos, dos quais 65 mil em Lorraine. Naquela época, privilegiou-se o esquema de pré-aposentadoria. Em 1977, garantiu-se aposentadoria para operários de 60 anos de idade e pré-aposentadoria aos de 56,6 anos. Em 1979, a idade para a pré-aposentadoria reduziu-se para 55 anos (MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADEMIA, 1992).

No início dos anos 80, diminuiu-se ainda mais a idade para a aposentadoria (55 anos) e a pré-aposentadoria (50 anos). Adicionalmente, introduziram-se programas de retreinamento, em simultâneo com a segunda onda de demissões na indústria. Os programas de retreinamento eram intitulados congés de formation-conversion (oferecendo treinamento que possibilitasse os operários menos qualificados ou muito especializados a adquirirem novas qualificações com o objetivo de reingresso no mercado de trabalho) e congés de conversion (mecanismo de ajuda por treinamento, para encontrar novo emprego, para operários que se tornaram supérfluos por razões econômicas).

Nos dois programas, o operário poderia permanecer no máximo dois anos (sendo que o prazo foi reduzido para um ano a partir de 1987), embora a média de treinamento tenha sido de 7,5 meses. Foi aberto prioritariamente para operários com menos de 45 anos. Os trabalhadores na faixa de 45 a 50 anos também poderiam optar por ele, em função de "planos individuais" (self-employment ou novo emprego), mas desde que renunciassem ao direito de pré-aposentadoria. Acima dos 50 anos, os empregados receberam o benefício da pré-aposentadoria.

Durante o período de treinamento, os empregados recebiam 84% do seu salário líquido prévio. Em termos de financiamento, a empresa (estatal) responsabilizava-se por 30%, enquanto o Estado com o restante (BOSCH, 1992). E, diferentemente da experiência alemã, o CGT (principal central sindical da siderurgia), adotou uma política de não cooperação com o programa.

No período 1984-87, a Unimétal, reduziu o volume de emprego de 18.295 para 11.790 empregados. Do total de postos de trabalho perdidos, 4.134 operários ingressaram no programa de retreinamento, mais do que os 3.864 que se retiraram mediante pré-aposentadoria. O grande estímulo ao ingresso no programa era a obrigação da empresa em oferecer duas propostas de emprego (apenas uma a partir de 1987), ao término do mesmo (BOSCH, 1992).

Os resultados obtidos foram melhores do que a experiência alemã de Saarland. Em dezembro de 1987, existiam ainda 1.174 operários em treinamento, 626 tinham saído para montar o seu próprio negócio e 1.416 tinham conseguido outro trabalho assalariado. Aliás, um dos objetivos do programa foi fomentar o self-employment. Concedeu-se empréstimos, de até US\$ 8 mil, por dez anos a uma taxa de juros de 1%.

Mas se constatou um grande número de falências destes empreendimentos. A experiência internacional dos programas de fomento ao self-employment vem mostrando que a taxa de sobrevivência, após um ano de funcionamento deste tipo de empreendimento, tem oscilado entre 40 e 77%. Em compensação, os participantes destes programas têm mais facilidade em encontrar emprego assalariado do que os não-participantes (ADAMS & WILSON, 1995).

Criou-se também uma empresa denominada Unimétal-Service, com o objetivo de empregar operários da faixa de 45 a 50 anos. Entre 1985 e 1987, ela empregou 1.483 pessoas, em atividades anteriormente contratadas junto a terceiros, como: demolição de plantas desativadas, limpeza, jardinagem e pintura e mesmo serviço temporário junto a Unimétal ou outras empresas siderúrgicas. Além disso, a Unimétal fornecia empréstimos, a taxa de juros de 6% a.a., para projetos de expansão de pequenas e médias empresas, desde que não fosse realocação de atividades.

Além da Unimétal, outras siderúrgicas estatais francesas criaram firmas específicas para re-

treinamento ocupacional na região de Lorraine: a Usinor criou a Sodilor e Sacilor estabeleceu a Solodev. A amplitude, a remuneração e a obrigatoriedade de oferecer duas propostas de emprego foram similares ao padrão da Unimétal. No caso da Sodilor, estabelecida em outubro de 1982, conseguiu-se gerar 621 novos empregos (183 na indústria de engenharia) durante o período 1984-87. Já a Solodev, criada em dezembro de 1982, ajudou a manter ou criar 824 empregos, sendo 540 em pequenas e médias empresas, somente no ano de 1983. Após um rápido sucesso inicial, os programas perderam seu ímpeto, sendo que apenas 10% dos que foram treinados conseguiram emprego (MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA, 1992).

Uma outra tentativa de minoração dos impactos sociais foi a transferência para outras unidades da Unimétal. Verificou-se, primeiramente, uma situação desfavorável para os operários pouco qualificados (apenas 9% foram transferidos) e administrativos de baixo nível (11%), em comparação com operários qualificados (29%) e administrativos de alto nível (39%). Em segundo lugar, e correlacionado ao primeiro, constatou-se uma discriminação contra operários estrangeiros, dado que destes apenas 7,4% foram transferidos contra 27,9% entre os franceses.

A avaliação do programa francês é melhor do que a alemã, muito em função em incentivar o self-employment. Mas mesmo assim percebe-se os limites das tentativas de reconversão, face à desindustrialização em determinadas regiões, que em geral são mono-industriais. Como conclui BOSCH (1992):

"To a large extent, therefore, the aim of reconversion policy as actually implement was systematically to prepare workers for a transition to a more precarious, individualised working environment". (grifos no original).

Sob outro prisma, MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA (1992) também aponta que: "These mechanisms do not always lead to new qualifications, but help to avoid marginalization".

Outras Experiências Internacionais.

O objetivo desta seção é apontar alguns indícios de outros programas de reconversão da mão-de-obra. As informações disponíveis para estes são, entretanto, mais reduzidas, muito provavelmente em função da menor amplitude dos programas levados a cabo. Obteve-se algumas informações sobre três países: Japão, Estados Unidos e Venezuela.

No Japão, os programas de reconversão se resumem ao retreinamento. O objetivo deste é o reaproveitamento do pessoal no mesmo grupo empresarial, o que é possível pela estratégia de diversificação adotada pelas principais siderúrgicas nos últimos anos e pelo próprio treinamento mais generalista ministrado aos funcionários. Neste sentido, a Nippon Steel, maior siderúrgica mundial, pode depender da experiência prévia de computadores que a empresa forneceu a seus operários metalúrgicos para recolocá-los em novos serviços que a empresa criou. Nas novas empresas de eletrônica e comunicação da Nippon Steel, 2.000 dos 2.500 empregados seriam antigos operários da siderúrgica (DERTOUZOS *et alli*, 1989).

Dois outros elementos favorecem este tipo de retreinamento, com vistas à recolocação dentro do mesmo grupo. Por um lado, as siderúrgicas, à semelhança das grandes empresas, adotam (ou adotavam) o sistema de emprego vitalício. De outro, as grandes siderúrgicas integradas a coque controlam o emergente segmento de usinas à base de aciaria elétrica. Assim, abriram-se oportunidades de transferência para siderúrgicas coligadas, sem perda dos direitos por parte dos trabalhadores (OIT, 1992).

Nos Estados Unidos, uma região foi particularmente afetada pela reestruturação da siderurgia: Pittsburgh, Pennsylvania. O número de operários da siderurgia decresceu de 80 mil (final dos anos 70), para 40 mil (início da década de 80) para finalmente 20 mil (final dos anos 80) - ver MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA (1992). Apesar disso, desconhece-se algum programa importante de reconversão da mão-de-obra.

Deve-se apontar que, nos Estados Unidos, o retreinamento dos operários da siderurgia possui um embasamento legal: trata-se do *Trade and Tariff Act of 1984*. Ele obriga as empresas que tiverem um "fluxo de caixa ajustado positivo" a gastarem pelo menos 1% dele com retreinamento. No período de outubro de 1989 a setembro de 1991, as siderúrgicas norte-americanas gastaram US\$ 170,1 milhões com retreinamento, embora apenas 1% com trabalhadores demitidos (USITC, 1991, 1992). Ou seja, na verdade o esquema norte-americano é de treinamento da mão-de-obra empregada, e não com vistas ao reemprego dos demitidos. Não se configura, assim, um programa de reconversão ocupacional.

Embora os esforços de retreinamento de pessoal sejam, em grande medida, uma experiência

européia, há pelo menos um caso conhecido na América Latina. A estatal Siderurgia del Orinoco (SIDOR), responsável por cerca de 75% da produção de aço venezuelana, começou em 1990 um programa de retreinamento de pessoal. Conseguiu-se que 80% dos operários se reinserissem no mercado de trabalho, o equivalente a 1.102 operários (SIDERURGIA LATINOAMERICANA, 1993 (397): 34). Para 1993, previa-se a adoção novamente do programa, quando se estimava mais um corte de 1.000 empregos diretos.

Brasil.

A indústria siderúrgica brasileira passou, a partir de 1989, por um violento ajuste defensivo, na medida em que tentou se adequar à forte diminuição do preço internacional do aço e à retração do consumo doméstico, fundamentalmente através de demissões. Os investimentos foram muito inferiores aos patamares registrados em outros anos e privilegiaram quase sempre a aquisição de outras empresas siderúrgicas e a otimização das linhas já em operação. Apesar disso, o fechamento de usinas ou mesmo de linhas produtivas foram raras.

No biênio 1993-94, a produção siderúrgica brasileira foi retomada, em grande medida estimulada pelo *boom* do setor automobilístico. Em 1994, a produção de aço bruto quase atingiu 26 milhões de toneladas, cerca de 3% acima da verificada em 1989. Em compensação, o volume de emprego direto reduziu-se de 138 para 86 mil trabalhadores (retração de 38%). Conseqüentemente, a produtividade aumentou em 65%.

No Brasil, os programas de reconversão da mão-de-obra se resumiram à política de criação de pequenas empresas pelos antigos empregados. E, mesmo assim, de um forma indireta, pois se assumiu que esta seria a destinação da indenização recebida nos chamados programas de demissão incentivada.

Os programas de demissão incentivada concedem benefícios adicionais aos estipulados por lei. Em termos pecuniários, destaca-se o pagamento de uma proporção fixa de salários por ano trabalhado. Secundariamente, contempla-se via de regra, a manutenção por alguns meses após o desligamento de alguns benefícios, como o seguro de vida em grupo e a assistência médica. Deve-se esclarecer que a maioria destes programas não são necessariamente "voluntários". Isto decorre do fato de que

vários trabalhadores são avisados que seriam demitidos e, naturalmente, era mais vantajoso se apropriar das vantagens extras, do que ser demitido sem estes incentivos.

Não se pretende descrever todos os detalhes dos programas de demissão incentivada na siderurgia brasileira, mas tão somente apontar seus elementos mais representativos. A seguir são analisados 7 programas de desligamento incentivado na siderurgia brasileira, promovido por 5 empresas.

A extensão dos programas de demissão incentivada (percentual dos trabalhadores atingidos, em relação ao número total de trabalhadores) variou entre 1,7% e 30,0%. A média aritmética foi, contudo, de 15,2%. É bem verdade que o programa de menor extensão visava resolver um problema específico: desativar uma área relativa ao programa de expansão, que havia sido paralisado. Os demais foram mais profundos, buscando uma racionalização mais vigorosa do quadro funcional das empresas. Os dois programas mais extensos foram adotados imediatamente após a privatização das siderúrgicas.

O benefício mais comum foi a concessão de uma indenização (além da legal) por ano trabalhado. Este benefício variou entre 0,3 e 1 salário por ano trabalhado, enquanto a média foi 0,55 salário. A assistência médica e seguro de vida/saúde foram estendidos entre 6 a 12 meses, embora a média da prorrogação do seguro (9 meses) foi maior do que a da assistência médica (7,7 meses).

Conseguiu-se obter apenas 4 valores dos desembolsos totais das empresas, em programas desta natureza. O valor médio dos desembolsos dos três maiores foi da ordem de US\$ 16 milhões. Nestes casos, o retorno foi de cerca de 8 meses, ou seja, a partir deste mês a economia com a redução da folha de pagamentos compensava o desembolso inicial. O benefício extralegal encareceu em cerca de 68% o programa de desligamentos. Em compensação, um pequeno programa, atingindo apenas 396 funcionários, a um custo de US\$ 3,5 milhões, teve um retorno de 4 meses. Uma empresa recorreu a uma consultoria externa para promover o programa, cujo serviço foi equivalente a 8% do programa.

Dentre os programas de desligamento incentivado, apenas duas empresas (três planos) contaram com um esquema de pré-aposentadoria. Uma empresa, promotora de dois programas, se

comprometeu a pagar a contribuição total (da empresa e do empregado) para o fundo de pensão da empresa, para os empregados que estavam a, no máximo, 60 meses faltantes para adquirir direito à aposentadoria por tempo de serviço. Na outra empresa, o prazo máximo que a empresa se comprometeu a pagar foi de 9 meses.

Duas siderúrgicas brasileiras tentaram fomentar a criação de pequenas empresas, com a finalidade de absorção da mão-de-obra dispensada na sua reestruturação. Ambas foram privatizadas, embora apenas uma tenha promovido o programa de desligamento incentivado.

A primeira destas empresas se associou à Prefeitura e às entidades locais, criando uma Agência de Desenvolvimento. Com isso, até setembro de 1994, conseguiu-se a criação de 16 empresas, com investimentos de US\$ 600 mil e geração de 150 novos empregos diretos, em comparação com um enxugamento de 1.800 empregos. A segunda, alterou sua política de compras para estimular novos empreendimentos na sua região, tendo noticiado a geração de 550 novos empregos diretos, em 22 empresas, contra uma demissão da ordem de 3 mil funcionários (GANDARA & KAUFMAN, 1994).

A experiência brasileira representa uma estratégia simplista na tentativa de reconversão da mão-de-obra, comparativamente à européia. A origem do problema é similar: grandes contingentes de mão-de-obra sendo desempregadas, em área mono-industriais. E tendo em vista o sobre-salário pago na indústria siderúrgica com relação às outras atividades, dificulta-se muito a reinserção da mão-de-obra.

As soluções adotadas, contudo, foram muito distintas. Na siderurgia alemã e francesa, os programas contemplaram vários objetivos, tais como bolsa de espera, pré-aposentadoria, retreinamento e incentivo a pequenos negócios. No Brasil, optou-se apenas pela concessão de benefícios extraleais, supostamente um incentivo a pequenos negócios. Mas, nem se estruturou um esquema formal de apoio a estes novos empresários, com exceção de uma empresa.

Duas questões merecem ser ainda enfatizadas. Primeiro, a obrigação legal para o retreinamento da mão-de-obra no Brasil. A partir de janeiro de 1993, as empresas privatizadas que demitissem em massa, passaram a ser responsáveis pelo retreinamento da mão-de-obra. Isto afetou, assim, a três siderúrgicas

que foram alienadas após esta data. Mas este estatuto legal é frágil, pela sua imprecisão: não indica de quantos meses deve ser o programa, e nem mesmo qual o percentual ou volume de empregos perdidos que deve requerer um programa de retreinamento. Adicionalmente, a obrigatoriedade de retreinamento restringe ao contingente demitido no prazo de 6 meses a contar da privatização da empresa.

A última questão refere-se à viabilidade da introdução de esquemas de retreinamento na siderurgia brasileira. Um estudo sobre a questão do retreinamento no Brasil, conclui que: a) o retreinamento de desempregados tornou-se um imperativo, em função da redução acentuada do volume de emprego industrial; b) o retreinamento deveria privilegiar educação geral (não específica), face às novas habilidades requeridas dos trabalhadores e à incerteza quando à futura estrutura produtiva brasileira (AMADEO, 1992).

De fato, aparentemente, a discussão sobre a relevância, bem como as formas de promover programas de retreinamento somente foram colocadas em evidência no Brasil muito recentemente. Um programa de requalificação da mão-de-obra foi criado somente em 1993. Ele foi desenvolvido pelo Serviço Nacional do Emprego (Sine), com recursos do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT) - ver MORAES (1995). Em março de 1994, chegou a se veicular a intenção governamental em vincular o recebimento do seguro-desemprego à inclusão do trabalhador desempregado em um programa de retreinamento de mão-de-obra. Mas, aparentemente, a motivação principal da vinculação parece ser mais com a diminuição de fraudes no sistema do seguro-desemprego, do que o treinamento em si.

É fato que as experiências européias de retreinamento estão estritamente correlacionadas com o seguro-desemprego. De um lado, como bem mostrou a experiência alemã, em muitos casos, a segurança propiciada pelo seguro-desemprego é um grande desestímulo ao ingresso em programas de retreinamento, dado que não há vantagem financeira adicional. No caso brasileiro, por analogia, os programas de retreinamento tenderiam a ter uma maior demanda, dado que o seguro-desemprego dura apenas 5 meses. Mas, por outro lado, existe a questão do financiamento. Na Europa, grande parte dos programas de retreinamento são financiados com recursos do programa de seguro-desemprego.

No Brasil, exigir-se-ia um *funding* adicional para levar a cabo tais programas, especialmente os de longa duração.

7. Considerações Finais.

O objetivo deste artigo foi de mostrar alguns dos mecanismos utilizados, na indústria siderúrgica mundial e brasileira, para tratar com o importante problema da redução drástica do volume de emprego. Apontou-se inicialmente que os chamados programas de reconversão ocupacional geralmente apontam em duas direções: o retreinamento com vistas à recolocação em atividades industriais e o incentivo para criação de pequenos negócios.

A reconversão da mão-de-obra foi mais utilizada na siderurgia européia, sendo relatados os casos alemão e francês. Alguns fatores foram comuns a tais programas: a) ocorreram em regiões muito dependentes da atividade siderúrgica; b) tratou-se da segunda onda de ajustamento, sendo que a primeira tinha ocorrido nos anos 70, quando se utilizou principalmente o esquema de pré-aposentadorias; c) os resultados em termos de número de treinandos e recolocação no mercado de trabalho externo ficaram aquém das expectativas; d) o relativo insucesso dos programas derivou do maior salário pago pelas siderúrgicas (gerando um desinteresse na procura de novos empregos) e da estrutura da mão-de-obra disponível (baixa qualificação e relativamente idosa). Citou-se ainda algumas informações sobre a situação no Japão, Estados Unidos e Venezuela.

No Brasil, os programas de demissão incentivada podem ser considerados como um estímulo, ainda que indireto e parcial, para reconversão da mão-de-obra. Fornece-se capital para a montagem de algum negócio, embora sem uma retaguarda de apoio para este novo empresário. O fato de apenas uma empresa ter elaborado um plano com este objetivo nada mais é do que a exceção que confirma a regra.

Mostrou-se ainda que a legislação brasileira é frágil como instrumento de pressão às empresas promoverem programas de retreinamento, de um modo particular, e de programas de reconversão da mão-de-obra, de um modo geral. Por outro, a pequena extensão do seguro-desemprego no Brasil poderia servir de estímulo à adesão por parte dos trabalhadores a um programa de retreinamento.

Os resultados dos programas de reconversão ocupacional apresentaram muitas limitações. A

opção pelo retreinamento esbarra no perfil da mão-de-obra disponível, com idade avançada e baixa qualificação. Além disso, tendo em vista o caráter mono-industrial das regiões analisadas, é difícil conseguir uma recolocação industrial. A opção de novos negócios apresentou alto índice de falências, acabando por consumir os recursos obtidos pelos trabalhadores no seu desligamento. Mas, pelo menos favorece um futuro reemprego. Apesar de suas fragilidades, os programas de reconversão da mão-de-obra acabam cumprindo um importante papel social, ao amenizar a tendência de marginalização destes demitidos.

Uma última questão refere à necessidade futura de programas de reconversão ocupacional na siderurgia brasileira. Como apontado, na Europa, estes programas foram desenvolvidos na segunda onda de ajustamento do pessoal. No Brasil, perdeu-se a oportunidade de criar tais programas numa primeira onda. As empresas, de um modo geral, já conseguiram minimizar o número de funcionários, com relação à base tecnológica atual. Assim, um diagnóstico apressado poderia sugerir que a oportunidade foi totalmente perdida.

Este raciocínio é equivocado, por desconsiderar duas questões. Primeiro, mencionou-se que o fechamento de usinas ou mesmo linhas de produção foram raras na siderurgia brasileira. No futuro, pelo menos algumas linhas serão desativadas, ressurgindo a questão de um grande contingente de demitidos. Segundo, a siderurgia brasileira apresenta menores índices de produtividade em comparação com outros competidores, em função da menor difusão de automação de base microeletrônica. A reversão desta desvantagem competitiva é outro estímulo à redução do volume de emprego direto. Em suma, o ajustamento de pessoal não se findou e, conseqüentemente, a oportunidade do desenvolvimento de programas de reconversão ocupacional.

Bibliografia

- ADAMS, A.V. & S. WILSON (1995). Os Programas de Criação de Trabalho Independente Funcionam? *Finanças & Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, vol. 15, n. 3, pp. 16-19;
- ALEXIM, J. C. (1992). El Nuevo Escenario de la Reversión Laboral. *CINTERFOR Boletín*, Montevideo, vol. 121, pp. 3-10;
- AMADEO, E.J. (1992). *Retraining Under Conditions of Adjustment: the case of Brazil*. Rio de Janeiro, PUC/Rio, mimeo, 44 p;
- BOSCH, G. (1992) *Retraining - Not Redundancy: innovative approaches to industrial restructuring in Germany and France*.

Geneva, International Institute for Labour Studies/International Labour Office, 185 p;

DERTOUZOS, M.L. *et alli* (1989). *Made In America: regaining the productive edge*. Cambridge, The MIT Press, 1989.

ESSER, J. *et alli* (1982) Steel Crisis and Steel Policy: a comparison. *Intereconomics*, vol. 16, n. 6, p. 279-285, nov-dez. 1982.

GANDARA & KAUFMAN (1994). *Avaliação dos Resultados da Privatização do Setor Siderúrgico Brasileiro*. Rio de Janeiro, BNDES, 30 p;

HOWELL, T.R. *et alli* (1988). *Steel and the State: government intervention and steel's structural crisis*. Boulder and London: Westview Press, 1988, 580 p.

MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA (1992). *Regional Patterns of Structural Adjustments in Hungary: the case of the iron and steel industry in an international comparison*. Budapest, Research Institute of Industrial Economics of the Hungarian Academy of

Sciences, 142 p;

MORAES, C.S.V (1995). Política e Formação Profissional no Brasil e em Alguns Países Europeus. *IV Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho*, São Paulo, set;

OIT (1992). *Situación Reciente en la Industria del Hierro y del Acero*. Ginebra, Programa de Actividades Sectoriales, 122 p;

SENAI (1995). *Reconversão Profissional: termo de referência*. Rio de Janeiro, Senai/Departamento Nacional, 39 p. (Ação Estratégica Nacional, 6);

USITC (1990, 1991). *Steel Industry Annual Report: on competitive conditions in the steel industry and industry efforts to adjust and modernize*. Washington DC, USITC;

YOSHIDA, S. (1992). Comissões Sectoriales (1991-1992): acceso a la formación y a la readaptación. *Educación Obrera*, Ginebra, n. 89, pp. 8-12.