

SOLANGE DE CASSIA INFORZATO DE SOUZA

**A QUALIFICAÇÃO DO TRABALHADOR E A POLÍTICA PÚBLICA DE
EMPREGO E TRABALHO: A EXPRESSÃO DO PLANFOR NO PARANÁ**

DOUTORADO EM EDUCAÇÃO: HISTÓRIA, POLÍTICA, SOCIEDADE

PUC/SP
São Paulo
2002

SOLANGE DE CASSIA INFORZATO DE SOUZA



A QUALIFICAÇÃO DO TRABALHADOR E A POLÍTICA PÚBLICA DE
EMPREGO E TRABALHO: A EXPRESSÃO DO PLANFOR NO PARANÁ

Tese apresentada à Banca Examinadora da
Pontifícia Universidade Católica de São
Paulo, como exigência parcial para
obtenção do título de Doutor em
Educação: história, política, sociedade,
sob orientação do Prof. Dr. João dos Reis
da Silva Junior

Biblioteca
Nadir Gouvêa Kfour
PUC/SP

PUC/SP

2002

BANCA EXAMINADORA

~~S. P. R. H. J. G.~~

~~del campo~~

~~L. C. U. D. B. B. p~~

Jorge Luis Camacho Borja

del campo #

Ao meu filho, João Gabriel,
razão da minha vida

AGRADECIMENTOS

Meu agradecimento especial ao Prof. Dr. João dos Reis da Silva Junior, pela seriedade e compromisso manifestados nas orientações para a elaboração deste trabalho, e, principalmente, pela sensibilidade demonstrada em todos os momentos.

Aos professores participantes do exame de qualificação, Profª. Dra. Lúcia Bruno e Prof. Dr. Celso João Ferretti, pela cuidadosa leitura do texto e sugestões apresentadas.

Aos meus colegas de departamento da Universidade Estadual de Londrina, que assumiram meus compromissos de ensino na instituição.

Às minhas grandes e eternas amigas, Elzinha e Irene, pelas alegrias e angústias que compartilhamos.

À Cleonice, que dividiu comigo os cuidados da minha casa, e, recentemente, o carinho e a afeição para com o meu filho.

À Rita, que em tantas ocasiões, mostrou-me o valor de sua amizade.

Ao Carlos, pela sua compreensão. E aos meus queridos pais, a quem devo tudo o que sou.

RESUMO

Este trabalho analisa o Plano Estadual de Qualificação - PEQ -, mecanismo de implementação do Plano Nacional de Qualificação Profissional – PLANFOR – no Paraná, suas formulações oficiais e suas bases organizativas concretas, a partir da segunda metade da década de 90, procurando compreendê-lo como uma nova forma de regulação social.

As informações foram obtidas dos documentos da Secretaria de Estado do Emprego e Relações de Trabalho/Pr e do Ministério do Trabalho e Emprego. Realizaram-se entrevistas no âmbito da SERT, estadual e regional norte/Londrina, sendo ouvidos também os coordenadores de formação profissional das entidades executoras na região e outros atores envolvidos no processo de qualificação do PEQ.

Os resultados da pesquisa apontam a essência quantitativa e de otimização dos recursos do PEQ/Pr, preponderando critérios numéricos e políticos nas decisões de alocação dos mesmos, tornando secundários os conteúdos dos cursos de qualificação. Na execução das ações do PEQ/Pr, houve a manutenção das instituições tradicionais de educação profissional e o incremento das entidades públicas estatais, além da participação das organizações dos trabalhadores. Esta última dependeu, no período estudado, da concorrência entre as centrais sindicais e da posição ocupada por seus chefes regionais nas instâncias organizadoras do PEQ. Os atores envolvidos admitem o encerramento das conquistas salariais e apontam a qualificação profissional para competir por eventuais postos de trabalho, ressaltam a educação e a qualificação compensatórias e as relacionam aos treinamentos, para tarefas específicas exigidas pelo mercado.

ABSTRACT

This work analyzes the State Plan of Qualification (*Plano Estadual de Qualificação – PEQ*), mechanism of implementation of the National Plan of Professional Qualification (*Plano Nacional de Qualificação Profissional – PLANFOR*) in Paraná, yours official formulations and their concrete bases of organization, starting from the second half of the decade of 90, trying to understand it as a new form of social regulation.

The information was obtained from documents of the Secretary of State of the Job and Relationships of Labor (*Secretaria de Estado do Emprego e Relações de Trabalho – SERT*) and of Ministry of Labor (*Ministério do Trabalho*). Interviews were conducted in the extent of SERT (state and region) also heard the coordinators of professional formation of the entities executive in the area and other actors involved in the qualification process.

The results of the research point the quantitative essence and of optimization of the resources of PEQ, prevailing numeric criteria and political in the decisions of allocation of the same ones, turning secondary the contents of the qualification courses. In the execution of the actions of PEQ, there was the maintenance of the traditional institutions of professional education, and the increment of the state public entities, besides the participation of the the workers' organizations. This last one depended, in the studied period, of the competition among the syndical headquarters and of the busy position for yours regional bosses in the organizing instances of PEQ. The involved actors admit the closing of the salary conquests and they point the education and compensatory qualification and they relate them to the trainings for tasks specific demanded by the market.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
------------------	----

CAPÍTULO I

POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO E AS TRANSFORMAÇÕES NA ECONOMIA POLÍTICA DO CAPITALISMO

1. A vulnerabilidade econômico-social recente	18
2. Emprego e desemprego: o mercado de trabalho em mutação.....	20
3. As políticas públicas de emprego e trabalho no Brasil dos anos 90s do século XX	28
3.1. Antecedentes	28
3.2. Reorganização das políticas de emprego e trabalho no Brasil.....	34
4. A transição do fordismo para a acumulação flexível.....	38
5. A redefinição das esferas pública e privada.....	49
5.1. Do mercado aos direitos, dos direitos ao mercado	49
5.2.. A tendência contraditória do capitalismo para a geração de excedentes.....	56
6. Reforma do Estado e a mudança no paradigma das políticas públicas	60
6.1. O político e o Estado na economia capitalista.....	60
6.2. Crise econômica e Estado no Brasil	64
7. Perspectiva histórica brasileira: racionalização produtiva e qualificação	72

CAPÍTULO II

O PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO DO TRABALHADOR E A SUA EXPRESSÃO NO PARANÁ - O PEQ/PR.....

1. A formulação: concepção e finalidades.....	78
2. Mecanismo de execução e forma de custeio.....	81
2.1. O Planfor e o (re)Planfor no Paraná	82
3. Estrutura operacional da Secretaria de Estado de Emprego e Relações de Trabalho	85
4. Os indicadores de desempenho(1995/1999) e a orientação para a oferta financeira.....	86
5. O PEQ e a nova institucionalidade para a qualificação profissional.....	94
6. Tipologia das instituições executoras do PEQ.....	97
7. O PEQ e a regulação dos conflitos sociais.....	104

CAPÍTULO III

O PEQ: QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E RESTRIÇÃO DE EMPREGOS NO PARANÁ.....

111	111
111	111
114	114
115	115
120	120
120	120
122	122
123	123
125	125
125	125
128	128
129	129
136	136
140	140
144	144
151	151
157	157

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1. Condições para a formulação do PLANFOR – evolução da legislação no período 1986/1994.....	38
Quadro 2. Documentos do CODEFAT para a qualificação profissional.....	80
Quadro 3. Documentos do governo do Paraná para a qualificação profissional ...	81
Quadro 4. Esquema para aprovação dos PEQ's.....	84
Quadro 5. Documentos do CET referentes à qualificação profissional. Paraná: 1996/2001	91
Quadro 6. Etapas do processo de construção das demandas dos cursos do PEQ/Pr	119
Tabela 1. Resumo das estimativas de fontes e usos dos recursos do FAT 1997/1999	36
Tabela 2. Metas e desempenho do PLANFOR: 1995/1998	87
Tabela 3. PLANFOR 1996/1998, segundo regiões geográficas do Brasil	88
Tabela 4. O PEQ/Pr 1995/1998 : treinandos e recursos	88
Tabela 5. Previsão dos recursos e treinandos do PEQ aos municípios do Paraná	90
Tabela 6. Outros indicadores do PLANFOR e PEQ/Pr: 1996/1999	92
Tabela 7. Municípios atendidos. Brasil e Paraná	92
Tabela 8. PLANFOR 1997/1999. Recursos do FAT segundo grupos de executoras dos PEQ's	96
Tabela 9. Entidades executoras, treinandos e gastos. PEQ/Pr 1998	98
Tabela 10. Entidades executoras, treinandos e recursos do PEQ. Região norte/Londrina.....	98
Tabela 11. Entidades executoras, treinandos e gastos. PEQ/Pr/1999	99
Tabela 12. Entidades executoras, treinandos e gastos. PEQ/Pr/2000	99
Tabela 13. Entidades executoras, treinandos e recursos do PEQ. Região norte/Londrina. 1999	100
Tabela 14. Entidades executoras, treinandos e recursos do PEQ. Região norte/Londrina. 2000	100
Tabela 15. PLANFOR/PEQ's. 1996/1999. Matrículas por habilidades.....	144
Tabela 16. PEQ/Pr. Matrículas por habilidades. 1996/1999.....	144

A QUALIFICAÇÃO DO TRABALHADOR E A POLÍTICA PÚBLICA DE EMPREGO E TRABALHO: A EXPRESSÃO DO PLANFOR NO PARANÁ

INTRODUÇÃO

A recessão mundial dos anos 70s do século XX provocada, principalmente, pelas crises do petróleo e pelas pressões competitivas decorrentes do acentuado aumento da participação japonesa e dos demais países asiáticos nos mercados europeu e norte-americano, acelerou a difusão das novas técnicas de produção e o processo de reestruturação industrial com o objetivo de aumentar a competitividade. Como consequência, o propósito do pleno emprego dos países avançados, perseguido desde o pós-guerra, foi interrompido, quebrando o “círculo virtuoso” de crescimento econômico e emprego.

A transformação do padrão tecnológico e produtivo a partir dos anos 80s, representado pelo capital reestruturado e pela terceira revolução tecnológica e industrial, significou o rompimento do compromisso social do pós-guerra, a exclusão social e o desmonte das funções do Estado.

Nos anos 90s, uma clara convergência das economias latino-americanas na implementação de políticas econômicas que rompesse com o ideal desenvolvimentista prevalecente desde o pós-guerra centrado na formação dos mercados nacionais altamente protegidos, colaborou para a instalação da “abertura comercial, âncora cambial no dólar, privatização de empresas e atividades exercidas pelo Estado, austeridade fiscal, desregulamentação das relações econômicas e de trabalho e focalização das políticas públicas”, expondo os agentes econômicos à concorrência internacional. (DEDECCA, 1997)

A política econômica brasileira de 1945 a 1990 esteve, pois, orientada no sentido de ampliar e diversificar a capacidade produtiva local, através da restrição das importações, da adoção de taxas de câmbio diferenciadas, da concessão de créditos subsidiados e de isenções fiscais. A prevalência do padrão de intervenção keynesiano no plano do Estado, cujas funções se assentam na articulação e financiamento do processo de acumulação, como orientador e provedor da estrutura econômica brasileira. A abertura comercial e desregulação econômica do início dos anos 90s levou à tentativa de reestruturação das unidades produtivas, ao mesmo tempo que se impôs a reforma do

Estado - orientada para o mercado, em meio a uma crise de credibilidade das instituições, da política e do Estado gestadas desde a década de 80.

As transformações ocorridas na base tecnológica da economia brasileira, física e organizacional, intensificadas pelas políticas nacionais, na organização da produção e do trabalho, assim como o recrudescimento da financeirização, contemplam perda da capacidade de gerar empregos ou o seu crescimento proporcionalmente menor vis-à-vis a produção, ao mesmo tempo que colocam à margem do sistema de proteção social outros trabalhadores.

Se nos países desenvolvidos, ao longo dos anos, criou-se uma estrutura de amparo social via *welfare state* que minimiza os custos sociais do ajustamento, por outro lado, a economia brasileira, sem ter consolidado os benefícios do Estado do bem-estar social, enfrenta uma enorme dívida social e descompromissos com a população, e ainda tenta adequar-se a uma estrutura de produção poupadora de mão-de-obra.

Os problemas relacionados ao emprego, não só pelas dimensões que assumem, mas também pelas profundas modificações no mercado de trabalho, têm levado o governo brasileiro a assumir posições ativas para o seu enfrentamento, particularmente a partir dos anos 80s, com a constituição do instrumento clássico de emprego, o seguro-desemprego (1986), e nos anos 90s, com as políticas de geração de emprego e renda (1994) e de qualificação profissional (1995).

A temática da educação profissional, expressa aqui pela qualificação do trabalhador, toma magnitude e necessita ser compreendida através das estratégias públicas de emprego e trabalho que se vêm desenvolvendo sob novas configurações nos anos 90s, nos espaços nacional e estadual.

Seguindo as transformações que acontecem nacional e internacionalmente, o estado do Paraná, ainda que numa posição privilegiada economicamente, pois ostenta a segunda maior carteira de projetos de investimentos do país (95/98), é detentor do quinto maior PIB brasileiro (US\$ 46,2 bilhões) e da sexta melhor renda per capita (US\$ 5,12 mil) - dados de 1997 apresentados pela GAZETA(1998), e apresenta um estágio de desenvolvimento das forças produtivas desenhado por um quadro de relações sociais de produção e de reestruturação produtiva no qual as novas formas de produção e de gestão têm limitado a absorção formal da mão-de-obra no setor industrial, que representa 39,49% do PIB paranaense.

A base econômica recente tem sido caracterizada pela expansão do setor metal-mecânico e eletro-eletrônico e do agronegócio. Vários fatores adversos, contudo, como

o fraco dinamismo da economia mundial e a crise financeira e política de juros altos, afetaram o faturamento e emprego industrial paranaense, reduzido em 8,6% e 4,9% respectivamente, no período 1997/1998, com medidas restritivas de produção e emprego. (LOURENÇO, 1999a)

A introdução de novos métodos de produção e gestão e de controle de qualidade, inovações tecnológicas, racionalização, automação, terceirização, enfim, a reengenharia que começou timidamente nos anos 80s e início dos 90s, teve uma impulsão a partir de 1994, para a competitividade e redução de custos, na direção da adaptação da exposição da economia à competição externa, ditada pelo trinômio abertura comercial, estabilidade monetária e sobrevalorização cambial, impactando ainda mais a situação do emprego e trabalho no Paraná. Por outro lado, o grau de informalidade, que se mostra bastante elevado na economia brasileira, em torno de 59,57% da PEA - população economicamente ativa - segundo a PNAD/95, no Paraná se manifesta em 61,11%.

Ainda que guarde especificidades, a crise econômica no Paraná desde os anos 80s, no âmbito mais amplo do processo de redemocratização do país, condicionou as possibilidades de realização das demandas sociais e sua subordinação às orientações dos organismos internacionais. O contexto político nacional influenciou fortemente as ações dos governos, do final do último governo autoritário (1983/86), da Nova República (1987/90), do primeiro ao terceiro governo da República dos anos 90s.

No início dos anos 80s veio ao poder estadual um partido político que aí ficou por três gestões, 1983/86, 1987/90 e 1991/94, o qual previa a democratização do poder local, mobilização da população sob a forma de participação comunitária pelas entidades representativas como sindicatos, associações de classe, etc. "A proposta de interação Estado-sociedade baseava-se na descentralização da máquina administrativa e do planejamento governamental", buscando-se a superação da postura tecnoburocrática na estrutura organizacional e nos procedimentos, desmonte da estrutura burocrática e centralizadora através de parcerias que objetivavam a eficiência. Isto acontecia articuladamente ao movimento nacional em torno dos novos postulados do Estado - eficiência e descentralização; uma descentralização que significou a imposição unilateral, na qual o município aderiu aos termos ditados pelo Estado. (SANTOS, 1998, p.160)

Na primeira metade da década de 90, a terceira gestão (1991/94) introduziu, ademais, a absorção da linguagem e quadro teórico da perspectiva neoliberal representado principalmente pelo BIRD /Banco Mundial para o financiamento da área

social. Na segunda metade, (1995/98), este estado de coisas se intensifica, preparando a reestruturação e o ajuste fiscal do aparelho do estado do Paraná, anunciado no final de 1998. É sob esse paradigma político de governo que o Paraná desenvolve, nos anos 90s, a política para a qualificação dos trabalhadores.

Aparentemente as mudanças que se operam no capitalismo mundial já se encontram enraizadas no Brasil e no Paraná, com suas implicações em termos de exclusão social, seja pelo desemprego, seja pela precarização do trabalho, provocando mudanças nos parâmetros regulatórios da sociedade: a qualificação profissional emerge como política de emprego para amenizar esses efeitos.

É preciso considerar que a perspectiva pública de qualificação é recente. E, muito embora date da segunda metade da década de noventa [ALVES; VIEIRA(1995); AZEREDO; RAMOS(1995)], é merecedora de análise mais cuidadosa pelo volume de recursos que mobiliza e pelo montante de população envolvida. No período 1995/98 (1º convênio plurianual para execução do PLANFOR), o incremento no número de treinandos no estado do Paraná foi de 18.344 em 1995 para 170.940 em 1998, representando respectivamente 1 e 3% da PEA. Os recursos aplicados passaram de R\$ 1.449.104 para R\$11.461.693 no período, para R\$ 13.320.000.00 em 2000, oriundos do FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador. [(PARANÁ, 1999); (MTE, 2001)]

Segundo as formulações oficiais, o Plano Estadual de Qualificação Profissional - PEQ/PR, sob a diretriz do PLANFOR - Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - no bojo da implementação descentralizada da política de emprego e trabalho do país, insere-se na problemática maior das transformações econômico-sociais atuando sobre a PEA paranaense, através de programas e projetos, partindo da idéia de que a qualificação profissional deve estar voltada para o mercado e para a clientela. Toma-se a qualificação como competência, elemento da empregabilidade e instrumento de geração de renda, devendo estar voltada para a realidade local através do desenvolvimento de "habilidades básicas, específicas e de gestão"¹, que objetivam o "desenvolvimento integral do indivíduo". Admite-se a existência da capacidade instalada e ociosa para a realização da educação profissional, mediante a busca de uma nova institucionalidade - há recursos do FAT para a sua consecução -, e admite-se, enfim, que os programas

¹ Habilidades básicas referem-se ao "aprender a pensar" com ferramentas essenciais como a leitura e a escrita, as habilidades específicas, às ocupações que garantam a empregabilidade polivalente, e as habilidades de gestão, à competência para o trabalhador co-gestionar o processo de trabalho e de gerir seu próprio tempo e sua relação com os companheiros. (BRASIL, 1995a)

devem reunir esforços para o atendimento da demanda do setor produtivo e qualificação do "cidadão produtivo", de forma a inseri-lo no mercado de trabalho. (PARANÁ, 1996)

Observa-se um mecanismo de compensação e controle social no programa público de qualificação profissional, no PEQ do Paraná, já que as formas institucionais regulacionistas anteriores parecem vencidas pelos movimentos mais amplos do capitalismo, particularmente pela desregulação do mercado de trabalho, dessalarização, redução do emprego e precarização do trabalho.

O acompanhamento das ações do PEQ/PR realizado por cinco universidades públicas do Paraná no ano de 1998, através de um levantamento de opinião, indica que os "instrutores" questionados verificam as "habilidades e competências" nos cursos ministrados. Em 66,56% das respostas dos instrutores, apontam-se os conteúdos como adequados ao novo perfil profissional exigido pelo mercado. Consta também que 72,43% dos alunos notam que há uma "relação satisfatória entre o curso e as necessidades de mercado", e que, para 88,35% deles, os "conteúdos foram adequados às suas necessidades", embora apenas 35,36% deles salientam que receberam informações sobre as habilidades requeridas pelo mercado. E mais do que isso, 78,68% dos alunos expressam, literalmente: "meu nível de conhecimento atual é superior ao que tinha antes do curso". (PARANÁ, 1999)

Essa visão positiva da qualificação é observada em alguns cursos realizados na mesorregião norte do Paraná², particularmente na regional do trabalho de Londrina, segundo o levantamento oficial citado. Exemplos concretos ocorrem nos cursos de eletrônica básica, informática, costura industrial, eletricitista instalador industrial, eletricidade básica e torneiro mecânico³. Quando se pergunta aos alunos "para que serve o curso" e se "suas expectativas foram atingidas", as respostas, em sua totalidade, são positivas, enaltecendo os maiores conhecimentos e melhor qualificação para o trabalho. Em três dos cinco cursos mencionados, os alunos assinalam que foram esclarecidos sobre as exigências qualificativas das empresas para que tivessem mais chances de contratação, exigências que passam pelo desenvolvimento de habilidades através dos treinamentos.

² Classificação do IBGE e da FIEPR.

³ Detalhes dos cursos: eletrônica básica, realizado em 02/03/98, pela executora Centrofor e instrutor n. 5.132; informática, realizado em 05/03/98 pela Paradigma e instrutor n. 5.226; eletricitista instalador industrial, realizado em 30/03/98, pelo INPAC e instrutor n. 5.140; eletricidade básica, realizado em 11/05/98, pelo CETEP e instrutor n.5.165; e torneiro mecânico, realizado em 12/05/98, pelo CETEP e instrutor n. 5.162. (PARANÁ, 1998)

A partir do exposto pôde-se questionar a forma com que o PEQ/PR é localmente desenvolvido no Paraná. A par disso, os dados do emprego e produção no Paraná provocam outra questão: qual é a função do PEQ frente à situação de redução de empregos?

O objeto de estudo, portanto, é o PEQ no Paraná, mecanismo de implementação do Planfor no Estado, compreendendo o período pós 1995, suas formulações oficiais e suas bases organizativas concretas, tentando entendê-lo como uma nova forma de regulação dos conflitos sociais.

As informações advindas dos documentos oficiais do PEQ/SERT e PLANFOR/Mtb são apresentadas e analisadas, descrevendo-se o funcionamento, concepção, execução e custeio, para, finalmente, construir uma tipologia das instituições executoras do PEQ/PR e analisar as suas características e mudanças no período.

As entrevistas são realizadas no âmbito da SERT/PR e SERT/regional norte/Londrina, incluindo o coordenador estadual e regional de formação profissional da SERT/PR. O recorte posterior para a região norte/Londrina surgiu dos resultados da entrevista com o coordenador estadual de formação profissional da SERT, e da análise inicial dos documentos do PEQ, os quais evidenciam uma homogeneidade de procedimentos pelas regiões do Estado e estabelecem Londrina como a mais importante região do Estado, exceto a capital, se se considerarem, para os efeitos deste trabalho, os indicadores PEA, recursos e número de treinandos do PEQ.

Regionalmente, buscaram também, além dos documentos, as falas dos coordenadores de formação profissional das entidades executoras selecionadas e outros atores envolvidos no processo de qualificação, com o intuito de identificar as suas visões sobre a qualificação profissional incorporadas no PEQ e a relação qualificação profissional e crise de emprego.

O trabalho está organizado em 3 capítulos: no primeiro, tenta-se expressar as transformações ocorridas na economia política do capitalismo no século XX e a reorganização das políticas públicas de emprego e trabalho, buscando as razões históricas que deram origem ao Planfor, e conseqüentemente ao PEQ, assim como aos seus suportes jurídico-institucional e financeiro.

No segundo e terceiro capítulos tem-se a pesquisa, realizada para mostrar a forma de organização do PEQ no Paraná e na região norte/Londrina, apontando-o como uma nova forma regulacionista de gerir os conflitos sociais.

No capítulo dois, especificamente, procede-se a uma análise do PLANFOR e do PEQ/PR, no período pós 1995, apresentando o desempenho técnico e financeiro, e destacando a sua orientação financeira. Apresenta-se uma tipologia das entidades executoras para desvendar a pretensa nova institucionalidade proposta nos documentos, e para identificar o PEQ à nova forma de regulação social.

Finalmente, no capítulo 3, o trabalho contempla o estudo das bases organizativas do PEQ sob dois outros aspectos: o da construção das demandas e o da visão dos atores sobre o processo de qualificação profissional e sua relação com o emprego no Paraná, levando em consideração a qualificação profissional como um dos eixos da nova organização da política pública de emprego e trabalho.

CAPÍTULO I

POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO E AS TRANSFORMAÇÕES NA ECONOMIA POLÍTICA DO CAPITALISMO

São significativas as mudanças contemporâneas na vida econômica e social da população mundial e brasileira, ocorridas no contexto das transformações maiores do capitalismo mundial, cujos movimentos, se não condicionam, influenciam largamente a construção do PLANFOR e do PEQ/PR. Constituem dimensões do presente momento histórico do capitalismo: i) a vulnerabilidade econômico-social e o recrudescimento da crise do emprego, com repercussões em termos de desemprego e precarização do trabalho e emprego; ii) a organização, sob novas bases, das políticas de emprego, e, no centro das questões, a qualificação do trabalhador; iii) as modificações no sistema tecnoprodutivo e organizacional; iv) o crescimento e a mobilidade do capital financeiro e produtivo favorecido pelo estabelecimento do mercado mundial inscrito no próprio conceito de capital e sua necessidade de expansão; e, v) a (re)construção do Estado e o redesenho das esferas pública e privada.

Este capítulo está organizado em sete seções na tentativa de contemplar cada uma dessas mudanças, e, para além disso, mostrar as condições histórico-culturais brasileiras específicas sobre as quais as bases valorativas dos agentes envolvidos são produzidas e manifestadas na atualidade do PLANFOR.

1. A vulnerabilidade econômico-social recente

Desde os anos 30s e particularmente após a II Guerra Mundial, os efeitos econômico-sociais decorrentes da evolução capitalista mundial ensejaram a construção de um aparato de ações econômicas e sociais que favoreceram o bem-estar da população de forma geral, e maiores condições socioeconômicas aos trabalhadores, limitando os riscos advindos dessa própria evolução. Entretanto, essa situação econômico-social veio a ser questionada nos anos 70s, com a crise econômica e o avanço do neoliberalismo, ao tempo em que paralelamente se dava a emergência de um novo padrão industrial e tecnológico. As tendências para a exclusão social e econômica, inerentes ao processo de desenvolvimento da economia capitalista, fragilizam aquele movimento de integração antes alcançado.

Nos países do terceiro mundo, no Brasil em particular, o processo de exclusão econômica assume uma forma de exclusão social⁴, e o desemprego é sua manifestação mais clara. Os excluídos do mercado de trabalho formal, da assim chamada economia formal são forçados a ocupar-se em atividades precárias nos mercados informais e, conseqüentemente, farão parte do mercado de consumo informal.

É bem verdade que desde o início dos anos 80s, o Brasil já se encontrava dotado de sistemas de proteção social, entendidos como um "conjunto articulado de ações públicas e privadas nas áreas de saúde, previdência e assistência social, educação básica/secundária e habitação popular". (DRAIBE, 1993). Mas as peculiaridades do sistema de proteção social, diga-se tão estratificado, corporativizado, denominado "conservador-corporativista", segundo ESPING-ANDERSEN(1991), repousam sobre a premissa de que as pessoas devem resolver suas próprias carências, através do seu próprio trabalho e desempenho profissional, cabendo à política social corrigir os desvios alocativos do mercado. Dessa forma, as suas características constitutivas vinculam, por exemplo, o acesso aos benefícios sociais à situação do emprego. A essa limitação excludente, outra se põe: a exclusão econômica.

SINGER(1999) apresenta duas concepções da exclusão econômica: a primeira, resultado de fatores estruturais, e a segunda, individuais. No primeiro caso, a chamada concepção estruturalista, na qual se incluem marxistas e keynesianos, entende que a exclusão é determinada principalmente pela dinâmica da empresa e da economia, que, condicionadas por mecanismos competitivos de mercado, não podem assegurar o acesso à produção e ao consumo do produto social a todos os que precisam ser contemplados. Diante disso, devem-se perseguir políticas ativas de pleno emprego e de bem-estar social.

Na segunda concepção, denominada individualista, a exclusão ocorre porque: a) há obstáculos seguidos pelas regulamentações legais que, por exemplo, impedem os trabalhadores de aceitar salário menor que o mínimo obrigando-os a ficar desempregados ou a ir para postos precários; b) os trabalhadores "preferem" permanecer desempregados, e, portanto, o desemprego é voluntário; e, c) os trabalhadores não possuem as qualificações exigidas pelo mercado. Desse modo, a solução simplista é remover as barreiras da legislação e, conseqüentemente, os direitos trabalhistas, e dotar os trabalhadores de melhor qualificação através da educação.

⁴ É importante esclarecer que há uma multiplicidade de acepções do termo "exclusão social", entre elas a utilizada e discutida em CASTEL(1998), e BOGUS(2000), além de outros, cujo aprofundamento não se dará neste texto.

No Brasil, o fundamento lógico da concepção individualista pode ser assim observado. O autor completa: a qualificação limitada à oferta de treinamentos evidenciaria o interesse individual do trabalhador na luta pelo emprego e pela empregabilidade, mas dificilmente traria vantagens para o conjunto dos trabalhadores.

Muito embora a exclusão social e econômica não se restrinja à dinâmica do mercado de trabalho e emprego, o seu distanciamento de uma situação de pleno emprego e a desregulamentação do trabalho conferem-lhe uma posição de relevância nas discussões sobre as mazelas sociais, pois que isso acontece no momento em que alteram-se as esferas pública e privada, negligenciando-se os gastos sociais, e a implementação do novo paradigma tecnoindustrial, ainda que setorial, apresenta impactos profundos no padrão de uso e remuneração da força de trabalho.

2. Emprego e desemprego: o mercado de trabalho em mutação

O movimento desencadeado pela modernização conservadora⁵ e pela ruptura do compromisso keynesiano, no último quartel do século XX, favoreceu a instabilidade econômica e as vulnerabilidades das economias nacionais, a financeirização da riqueza e a volatilidade do capital, e, principalmente, a ampliação das inseguranças no trabalho e emprego.

MATTOSO(1995) contribui para essa discussão analisando a expansão das inseguranças e a desestruturação do trabalho. No seu entender, o desequilíbrio entre a oferta e a demanda de trabalho foi favorecido pela não-priorização do pleno emprego e pelo agravamento da alteração da composição setorial do emprego, com a redução da participação do emprego industrial, absorvedor de mão-de-obra, e ampliação da participação do emprego no setor terciário, aliás de sua tendência secular expansiva, incapaz de reverter a situação de desequilíbrio.

No Brasil, em termos de evolução da composição setorial do emprego, um estudo de POCHMANN(1997) adianta análises importantes para o Brasil. Contrariando a evolução descrita dos anos 40s aos anos 70s, há registro de uma diminuição relativa do emprego industrial em relação ao total de empregos, de 27,5% nos anos 70s para 19,6% nos anos 90s, dados do IBGE. Se se considerar a participação do emprego da indústria de transformação no emprego total, as informações são de 20% nos anos 70s

⁵Expressão utilizada entre muitos, por TAVARES(1992) e LEITE(1994). Em FERRETTI et al (1994, p. 12 e 79), Henrique Rattner critica a expressão observando que "todos os processos de modernização empresarial já realizados são conservadores (...) não podendo deixar implícito que existiria alguma forma de modernização revolucionária".

para 13% nos anos 90s, este último equivalente ao da década de 40. Por outro lado, nos anos 90s, o setor terciário foi responsável por 59,5% dos empregos na economia brasileira, em contraposição aos 41,7% dos anos 70s. Esse fato, denominado por alguns pesquisadores de "desindustrialização do emprego", é tratado pelo autor como uma desestruturação nos elos das cadeias produtivas, na qual ocorre aumento de produção na ponta das cadeias produtivas, mas não na cadeia como um todo.

Pochmann explica o incremento na participação relativa do emprego do setor de serviços. Seguindo uma determinada tipologia⁶ para o setor de serviços, verifica que o setor de serviços que cresce no Brasil é o de serviços básicos, o de distribuição, seguido do social, diferentemente do que acontece nos países desenvolvidos cujos setores relacionados aos serviços de produção são os que apresentam alterações mais positivas.

O setor de serviços básicos ou de distribuição, normalmente, não é o que demanda conteúdos de trabalho relacionados ao setor reestruturado e sob novo modelo tecnológico - o setor industrial e de serviços de produção. Elaborada pelo autor, a evolução das 45 ocupações formais que mais cresceram no Brasil nos anos 90s permite concluir que estas concentram-se em atividades de distribuição como comércio, asseio e conservação, segurança pública e privada, de garçons, cozinheiros, recepcionistas, professores, construção civil, funcionários públicos.

Infere-se então que, paralelamente à desindustrialização do emprego ou à quebra das cadeias produtivas⁷, significando redução dos empregos industriais, os empregos criados no setor terciário, principalmente o de serviços de distribuição, apresentam-se menos exigentes das qualificações relacionadas às novas tecnologias e ao rendimento médio baixo, o que colabora para a deterioração e insegurança do mercado de trabalho, implicando a precariedade do emprego, seja pela flexibilização seja pela informalidade.

É bom lembrar que a precarização do emprego no final de século XX e o resultado para a estruturação do mercado de trabalho foi, como diz HARVEY(1998), "a redução do emprego regular em favor do crescente uso do trabalho parcial, temporário ou subcontratado"(p.143). Esse autor descreve o mercado de trabalho dividindo-o em dois grupos: o centro e a periferia. O centro compõe-se de empregados em número pequeno devido aos seus custos de dispensa, em tempo integral, com segurança no emprego, perspectiva de promoção e reciclagem, seguro e outros benefícios, mas que

⁶ O estudo adota a seguinte tipologia: serviços de distribuição (comunicação, transporte e comércio), produção (segmento moderno de insumos e produção sob novo paradigma tecnológico), social (educação, saúde, segurança) e pessoal (lazer, alimentação, beleza). (POCHMANN, 1997)

⁷ Ver essa discussão em SINGER et al (1996)

deve ser flexível, adaptável e que deslize sobre os diversos postos; a periferia compõe-se de dois subgrupos, o primeiro, empregados em tempo integral, mas com alta taxa de rotatividade, ou seja, flexibilidade externa, e o segundo, com flexibilidade externa ainda maior incluindo empregados em tempo parcial, com contrato determinado, temporários, subcontratados, com menos segurança de emprego ainda - é esse último grupo que está em crescimento em detrimento dos trabalhadores centrais. (HARVEY, 1998, p. 144)

Mattoso também insiste que a insegurança no emprego "pode ser observada através da redução relativa ou absoluta de empregos estáveis ou permanentes nas empresas e da maior subcontratação de trabalhadores temporários, em tempo determinado, eventuais, em tempo parcial, trabalho a domicílio ou independentes, (...)". (MATTOSO, 1995, p.87)

A desregulamentação do trabalho é um instrumento muito utilizado concretamente a partir de 80, nos países desenvolvidos. Na França, de 1983-1991, o número de assalariados em tempo integral aumentou 1,4% e o de tempo parcial, 43,75%; na Espanha, os assalariados em tempo integral com contrato temporário representavam em 1983, 14,3% do total de trabalhadores em tempo integral, passando para 31,1% em 1991. (Ramos apud AZEREDO, 1998, p.41)

Essas formas de trabalho que visam a reduzir o tamanho da força de trabalho diretamente empregada, apesar de heterogêneas, em grande parte são resultado da reestruturação industrial e tecnológica nas empresas, que incluem tanto a terceirização e informatização, quanto as novas relações das empresas com o mercado e as estratégias competitivas das empresas - flexibilização e redução do custo do trabalho, para a competitividade.

Mattoso adverte que o emprego part-time, autônomo, temporário, ou outras formas atípicas, não é necessariamente problemático, tornando-se assim porque, ao invés de ser resultante de um compromisso social em torno de uma redivisão do trabalho disponível e de inserção garantida por legislação social, o emprego parcial é involuntário e sem garantias sociais. A desregulamentação pode elevar a demanda de trabalho, mas também levar a uma dualização social.

A insegurança do emprego está muito ligada à estratégia de flexibilização presente no mundo capitalista, seja ela relacionada ao padrão de acumulação flexível, destinada ao núcleo estável da mão-de-obra no interior da empresa, que, com receio da perda do emprego aceita a mobilidade nos postos de trabalho - daí o novo paradigma de organização do trabalho baseado em trabalhadores multifuncionais e polivalentes -, seja

para facilitar os ajustes da oferta de mão-de-obra à demanda de mão-de-obra, decorrentes de problemas nas flutuações da demanda no mercado de produtos. Significa que as alterações do mercado de fatores de produção são uma resposta às flutuações no mercado de produto. Do ponto de vista do pensamento econômico dominante, a flexibilização e a mobilidade da mão-de-obra mostram-se como "necessidades" para a produtividade e competitividade.

Os indicadores de rotatividade no emprego, no Brasil, mostram que a cada mês aproximadamente 3% dos postos de trabalho mudam de ocupante, e anualmente, mais de 30% dos postos o fazem⁸. Além da flexibilidade e das inseguranças, o mercado de trabalho brasileiro é segmentado, excluindo uma crescente massa de trabalhadores do exercício de seus direitos sociais e trabalhistas, através do emprego informal.

A partir de 1990, o número de empregos gerados com carteira assinada passa de um crescimento de 23% (1986/1990) para uma queda de 28% (1991/97), enquanto os trabalhadores sem carteira vão de um crescimento de 5% (1986/1990) para um crescimento de 27% (1991/97), caracterizando um crescimento do setor informal e precarizado, ao mesmo tempo que este setor padece de relação mal resolvida com o Estado. (DUPAS, 1999, p. 126)

O aumento do desemprego, aberto e oculto⁹, tornou-se visível na década de 90. Conforme dados da SEADE/DIEESE, na região metropolitana de São Paulo, houve aumento não só do desemprego aberto, mas também do desemprego oculto, por trabalho precário e por desalento, estando as taxas de desemprego em 8,7%, 15,3% e 13,2% em 1989, 1992 e 1995 respectivamente. (apud HENRIQUE, 1998) Pelas informações da PNAD para o período 1992-1995, o assalariamento com e sem registro em carteira de trabalho em estabelecimentos pequenos, o emprego doméstico e a ocupação por conta própria, foram os que mais cresceram. Os dados mostram também um incremento da taxa de desemprego total de 8,7%, em 1989, para 16,6% em 1997, 18,1% em 1998, chegando a 19,9% em 1999. A taxa de desemprego aberto vai de 6,5 para 10,6% (1989 e 1997), enquanto a taxa de desemprego oculto passa de 2,2 para 6,4% (1989 e 1997).

⁸ Ver também GONZAGA(1998)

⁹ É preciso esclarecer a metodologia de cálculo da taxa de desemprego no Brasil. O IBGE, pela PME, levanta a taxa de desemprego aberto(pessoas que procuraram trabalho de maneira efetiva nos 7 dias -atualmente mudou para 30 dias- anteriores ao da entrevista e não exerceram nenhum trabalho nos 7 últimos dias). A PED/SEADE/DIEESE, além do aberto (pessoas que procuraram trabalho de maneira efetiva nos 30 dias anteriores ao da entrevista e não exerceram nenhum trabalho nos 7 últimos dias), verifica o desemprego oculto por trabalho precário(pessoas que realizam de forma irregular algum trabalho remunerado ou que realizaram trabalho não remunerado nos 30 dias anteriores ao da entrevista) e oculto por desalento (pessoas que não possuem trabalho e nem procuraram nos últimos 30 dias).[DUPAS (1999) e DEDECCA(1998b e 1998c)]

Isso impõe dificuldades, pois favorece as atividades não-estruturadas, constituindo-se um espaço de absorção dos expulsos das atividades formais e dos novos entrantes na PEA. Portanto, indica que, no quadro de desemprego e redução do emprego assalariado, proliferam e tornam-se explícitos o trabalho autônomo de baixa renda, o subemprego e a informalidade.

Como parte desse movimento surge um novo discurso que desloca a idéia da qualificação, que é multidimensional e, mais do que isso, é socialmente construída, para a de competência do trabalhador. Esta última reflete a tendência da flexibilidade do mercado de trabalho e das relações de trabalho e caracteriza-se pela perda de espaço da regulação pública para aquela que se realiza nos espaços privados.

A competência, uma das bases conceituais do PLANFOR, segundo HIRATA(1994, p. 132), “é uma noção oriunda do discurso empresarial nos últimos dez anos e retomada em seguida por economistas e sociólogos na França. (...) marcada política e ideologicamente por sua origem, e da qual está totalmente ausente a idéia de relação social, que define o conceito de qualificação para alguns autores”. Antes de desvendar os conflitos, a competência os oculta.

A competência é construída como parte do resultado das novas condições da organização produtiva, e, portanto, da flexibilidade, e de uma relação crescentemente individualizada entre as empresas e a força-de-trabalho; como forma de reduzir as inseguranças na produção causadas pelas alterações no produto e na tecnologia, e como forma de inculcar no indivíduo a responsabilidade por sua insegurança no emprego.

Em dois sentidos parece estar havendo uma reversão da tendência da evolução do conceito de qualificação, retomando a visão reducionista e linear inicial: primeiro, enaltece a correlação simplista entre educação e crescimento econômico como na teoria do capital humano, no âmbito macroeconômico, agora sob nova concepção, e segundo, porque quando se fala em competências está se tratando de novos atributos gerais, para fazer face aos novos tempos e qualificar o emprego, além do requerimento de atributos pessoais que devem ser permanentemente atualizados, depositando no indivíduo a responsabilidade por sua situação no mercado de trabalho, com a idéia de que isso é decorrência natural do processo de transformação da base material da sociedade.

Como menciona MANFREDI(1998), reatualizam-se alguns conceitos desenvolvidos na teoria do capital humano, visando a reintegração dos trabalhadores nos novos contextos de reestruturação da produção. A competência relaciona-se com os novos atributos, consoantes ao modo de produção flexível, que abrangem habilidades

básicas, específicas e de gestão, conforme dita o PLANFOR, o enfrentamento de imprevistos, a participação e comunicação grupal, a polivalência e a multifuncionalidade, objetivando gerir as incertezas quanto às mudanças técnicas e de organização do trabalho, às quais os trabalhadores devem se ajustar.

Em trabalhos como o de DEDECCA(1998c) é possível entender a discussão de competência nos países desenvolvidos como "fenômeno intrínseco às mudanças nos processos de produção e nas relações de trabalho"(p.133). A "incapacidade de muitas sociedades da OCDE de se adaptarem suficientemente rápido às mudanças estruturais tem evidenciado graves conseqüências sociais e econômicas, incluindo o alto e persistente desemprego e uma polarização social" (apud DEDECCA, 1998c, p.119), e as políticas de incremento dessas competências são estratégicas para a determinação do emprego.

Diferentemente dos países avançados, no Brasil, as noções de competência e empregabilidade surgem, ademais, como forma de justificativa das escolhas feitas pelas autoridades brasileiras como parte da política econômica dos anos 90s. A dificuldade se engrandece num ambiente de redução do produto, isto é, do crescimento econômico, e de vulnerabilidade do trabalhador. A população é desfavorecida e excluída, legado de um modelo de desenvolvimento prevaemente há décadas e não preocupado com a qualificação da mão-de-obra. Sob a forma de desemprego, precarização ou flexibilidade (funcional e numérica), essa condição da força de trabalho brasileira se perpetua, independentemente dos períodos de conjuntura favorável.

Por sua vez, a empregabilidade (ou laboralidade, ou navegabilidade) apresenta-se como eixo fundamental na política pública de qualificação nos anos 90s, organizada sob o PLANFOR, destinada supostamente a resolver ou amenizar o problema do desemprego. Sob essa percepção, a empregabilidade tem um significado próprio no processo de reestruturação econômica e do mercado de trabalho, isto é, no processo de transformação material da sociedade brasileira. Nessa dimensão, a empregabilidade assume centralidade na década de 90, como objetivo primeiro da política de qualificação profissional, como resultado da redução dos encargos trabalhistas e da flexibilização numérica, como requisito para a flexibilização funcional ou mobilidade intra-empresa e inter empresas, como estímulo à qualificação permanente, e outros.

Ao lado dessa dimensão, uma outra existe: a empregabilidade como princípio norteador do processo, não somente da reestruturação econômica, mas também da

reestruturação cultural que se opera no contexto da hegemonia neoliberal. Tomemos por base as discussões de Pablo Gentili (1999a, 1999b).

O autor destaca essa última dimensão do conceito de empregabilidade quando o seu significado

Tende a instituir-se num poderoso mecanismo de modelização da consciência, numa ferramenta ideológica na produção do consentimento, como afirmariam alguns marxistas; numa instância central na produção de novos regimes na verdade destinados a governar a alma, a formar o eu, como diriam alguns foucaultianos; num ícone que seduz a gregos e troianos, ganhadores e perdedores, incluídos e excluídos. (GENTILI, 1999a, p.85)

E acrescenta: a empregabilidade incorpora e legitima um novo senso comum sobre o trabalho, emprego e qualificação, que passa a orientar as decisões dos indivíduos no campo educacional e do mercado de trabalho, tornando-se a "referência norteadora", a razão de ser dos programas de qualificação profissional.

A empregabilidade, no Brasil dos anos 90s, aparece com o ressurgimento da teoria do capital humano, da nova teoria do capital humano, com a revalorização do papel econômico da educação e do enaltecimento da qualificação do trabalhador. A teoria do capital humano dos anos 50s e 60s se transforma, seguindo as novas condições da acumulação do capital.¹⁰

De acordo com Gentili, a teoria do capital humano pôde constituir-se numa legitimação científica de que a educação poderia ser um mecanismo de integração do indivíduo à vida produtiva. A teoria diz que, juntamente com o desenvolvimento do capital humano individual com expectativas de inserção no mercado de trabalho e incremento na renda, os governos também deveriam destinar verbas para políticas de educação e qualificação profissional, objetivando o estímulo competitivo das economias. Observe-se que a competitividade é objetivo, é pressuposto, e não resultado, produto do desenvolvimento educacional.

A idéia é a de que o desenvolvimento econômico resulta em desenvolvimento do mercado de trabalho; a economia não poderia crescer com exclusão econômica e social - assim o direito ao trabalho e ao emprego estariam garantidos, uma vez que a educação proporcionaria a integração ao setor produtivo e, conseqüentemente, à vida social e cultural. Economia rica, população potencialmente rica. A partir de determinados

¹⁰ Nos anos 50s e 60s o papel econômico atribuído à educação era de tal magnitude que deu origem à economia da educação como disciplina autônoma. Atualmente, a economia política da educação tenta tratar criticamente os princípios econômicos ortodoxos direcionados à educação, não aceitando mais a idéia mecanicista na relação trabalho, economia e educação.

requisitos o indivíduo se inseriria no mercado de trabalho; a teoria tentava contrapor a observação de Marx de que a produção da riqueza é diretamente proporcional à produção da pobreza.

Na nova teoria do capital humano da década de 90 o conceito de empregabilidade, mais do que mera significação de requisito para superar problemas do desemprego, da reestruturação econômica, torna-se ideologia da empregabilidade.

A empregabilidade recupera a concepção individualista da teoria do capital humano no sentido de que as possibilidades de inserção no mercado dependem das qualificações do indivíduo, mas agora enfrentando uma luta competitiva pelos empregos disponíveis, ou seja, o emprego é responsabilidade individual. E mais, não basta ser qualificado, é preciso ser empregável. A empregabilidade está relacionada à forma com que o trabalhador concorre com outros; é a dimensão cultural da empregabilidade, colocada em movimento numa lógica competitiva. Enfim,

O discurso da empregabilidade tem [hoje] significado uma desvalorização do princípio (teoricamente) universal do direito ao trabalho [e ao emprego] e, de forma associada, uma revalorização da lógica competitiva inter-individual, na disputa pelo sucesso num mercado estruturalmente excludente. (GENTILI, 1999a)

Reconhece-se assim, nessa competição, o fracasso possível, mesmo com o desenvolvimento das capacidades de cada um, das competências. A empregabilidade substitui a concepção do trabalho e do emprego como direito social para considerá-lo na esfera das possibilidades. Ela tende a justificar, a legitimar a exclusão e as desigualdades.

A empregabilidade avança no caminho da privatização, da despublicização - entendida como transferência da responsabilidade social que passa a ser responsabilidade individual¹¹. Ela enfatiza o papel do indivíduo, e retira do mercado de trabalho, da economia, a responsabilidade de sobreviver num mercado competitivo, no qual nem todos terão lugar.

HIRATA nota que, conceitualmente, a empregabilidade seguiu o caminho inverso ao da competência, partindo dos estudos econômicos sobre o emprego e desemprego para depois ser adotado pelos empresários¹². Apesar disso, ambos têm em

¹¹ É bom lembrar que o PLANFOR também cita a privatização em outro sentido, o de transferência de recursos públicos para a constituição de uma rede de educação profissional privada

¹² Tanto é que na literatura econômica o conceito é claro, denotando quantitativamente a passagem da situação de desemprego para a de emprego, em duração e frequência.

comum o fato de seu "uso patronal", com referencial no indivíduo. A função ideológica e política, apesar de pouco delineada, está associada a uma

política de seleção da empresa e implica em transferir a responsabilidade da não-contratação (ou da demissão) ao trabalhador.(...) O acesso ou não ao emprego aparece como dependendo da estrita vontade individual de formação, quando se sabe que fatores de ordem macro e meso econômicas contribuem decisivamente para essa situação individual. (HIRATA, 1997, p. 33)

Portanto, ao continuar a abordar a qualificação a partir da competência para a empregabilidade, subestima-se o problema da concentração do capital e maximização do lucro, do desemprego e das relações precárias de trabalho. Parece ser-nos posta à vista a recentidade do duplo movimento contraditório da economia política, segundo Marx, movimento este que afirma o homem como sujeito de sua história e, ao mesmo tempo, o alheia do entendimento das condições objetivas da propriedade privada. De conformidade com a racionalidade do capital, transporta-se a construção teórica econômica ortodoxa para a concepção da qualificação profissional como bem privado, subordinada ao mercado.

O PLANFOR e o PEQ/PR partem de uma análise reducionista da conjuntura mundial e brasileira que restringe as mudanças da educação e da qualificação do trabalhador às transformações tecnocientíficas na produção e no trabalho, naturalizando a racionalidade capitalista – a do lucro, do desemprego e da precarização do trabalho.

Não obstante a complexidade dos problemas associados ao trabalho e emprego no Brasil, e, sobretudo, a dependência do enfrentamento desta questão no tocante ao equacionamento de muitos problemas de natureza macroeconômica, é importante destacar a experiência brasileira no campo das políticas públicas de emprego e trabalho.

3. As políticas públicas de emprego e trabalho no Brasil dos anos noventa do século XX

3.1. Antecedentes

As políticas públicas de emprego organizadas sob os Sistemas Públicos de Emprego surgiram como alternativa de política de emprego, adotadas em diversos países para atenuar a gravidade dos impactos resultantes do reordenamento do trabalho e emprego. A noção de Sistema Público de Emprego como um conjunto de políticas de emprego integradas surge, nos anos 70s, muito embora os seus alicerces tivessem sido

construídos nas décadas anteriores. Este conjunto de políticas públicas ainda incipiente, nas últimas décadas do século passado e nas primeiras décadas do século atual, tomam vulto a partir dos anos 40s e 50s, passando a definir o Estado do bem-estar social¹³.

Em 1942, o plano Beveridge lançou as bases para o sistema de seguridade social na Inglaterra, ponto de partida a ser seguido depois pelos demais países desenvolvidos. Mais tarde, principalmente a partir dos anos 50s, foram sobressaindo, ao lado das políticas sociais de saúde e educação, as políticas de emprego diretamente voltadas para o mercado de trabalho envolvendo o seguro- desemprego, a intermediação da mão-de-obra, crédito para pequenos empresários e formação profissional. Isso acontecia, como já mencionado neste trabalho, numa junção primorosa do Estado do bem-estar e da economia keynesiana de reativação das economias e de aumentos dos gastos públicos e de sua parcela instituída de gastos sociais.

Entre 1950 e 1975, nos países desenvolvidos, o gasto social como percentagem do PIB crescia mais rapidamente que o gasto público total. Na França, no período citado, apontou-se um crescimento dos gastos públicos em relação ao PIB de 28,4% em 1950, para 42,4% em 1975, enquanto os gastos sociais, também como percentagem do PIB, evoluíam de 11,3 para 20%. Na Alemanha, os gastos públicos foram de 30,8% em 1950 para 45,6% em 1975, e os gastos sociais de 12,4% para 16,7%. Na Itália, Suécia e Inglaterra, os gastos públicos são, em 1950, respectivamente, da ordem de 27,8%, 37,5% e 30,4%; e em 1975, de 43,1%, 51,0% e 46,1%, enquanto os gastos sociais passaram de 9,3%, 6,3% e 5,7%, em 1950, para 19,6%, 16,6% e 11,1% em 1975, respectivamente, nesses países. Os gastos públicos nos EUA, em 1950 eram de 27,4% passando para 36,2% em 1975, e os gastos sociais de 3,3% para 11,5%. (Kohl apud BARBOSA; MORETTO, 1998)

Podem-se buscar algumas experiências nos países da OCDE, no que se refere à constituição de um sistema público de emprego, que nos subsidiem na discussão para o Brasil. Os trabalhos de Ramos(1997) e Barbosa; Moretto(1998) assim as resumem.

As políticas públicas de emprego nos EUA têm longa duração, remontando aos anos 30s, década em que se efetiva a estratégia keynesiana de criação de empregos via fundos públicos e as primeiras medidas que deram origem ao seguro-desemprego, dentro de uma estrutura descentralizada. As grandes diretrizes são estabelecidas por uma comissão supraministerial desde 1973, que identifica as necessidades no campo do

¹³ O Estado do bem-estar social, o *welfare state*, surge na língua inglesa nos anos 40s, mas as expressões similares nas línguas francesa e alemã, Estado Providência e Estado social, existem desde o final do século passado.

emprego e define os programas e os recursos entre os Estados. Em nível estadual os planos são desenhados pelos conselhos do Estado e, em nível local, identificadas e adequadas as diretrizes federais e estaduais, pelos conselhos que incluem representantes das agências públicas locais, setor privado e comunidade.

Na Alemanha, as primeiras ações, já na segunda metade do século passado, têm como referência a política social de Bismarck, e vão-se consolidando especialmente nos anos 60s, nas políticas de formação profissional e proteção contra o desemprego. O sistema público de emprego funciona desde 1969 com a criação de um Instituto Federal de Trabalho, que administra as ações através de comissões independentes e tripartites (um terço de representantes de trabalhadores, empregadores e de instituições públicas), com administração descentralizada por escritórios regionais de emprego, escritórios locais e agências distritais.

O sistema público de emprego na Espanha, diferentemente dos outros dois países mencionados, nasce com a abertura política e o crescimento do desemprego. A administração das políticas de mercado de trabalho é feita pelo Instituto Nacional de Emprego, órgão autônomo e vinculado ao Ministério do Trabalho. As linhas de atuação são estabelecidas por um conselho tripartite e paritário, com representantes dos trabalhadores, empresários e governo, e implementadas de forma descentralizada. Na década de 90 intensificou-se a transferência de funções para as comunidades autônomas e regiões.

Os sistemas públicos de emprego, articulando assistência, intermediação e formação profissional, constituíram o principal arcabouço institucional sobre o qual se ergueram as políticas de emprego no pós-70. Esgotadas as políticas de emprego de inspiração keynesiana, as alternativas seguidas foram a desregulamentação do mercado de trabalho, e uma intervenção mais intensa no mercado de trabalho através do sistema de emprego, pelas políticas já mencionadas: seguro-desemprego, intermediação e qualificação profissional.

Poucos são os denominadores comuns na constituição e implementação dos sistemas públicos de emprego nos diferentes países desenvolvidos, mas alguns precisam ser evidenciados: a focalização nos eixos básicos, isto é, nas políticas de assistência financeira, intermediação e qualificação profissional; a descentralização administrativa, especialmente nas ações de intermediação e formação profissional para Estados e municípios; gestão marcada pela presença de representação da sociedade civil; e uma associação muito tênue entre os referidos eixos básicos.

As diferenças se dão, em muito, pelas construções históricas dos países e pelas escolhas políticas no tocante à desregulamentação ou elaboração do sistema público de emprego, e as características do mercado de trabalho. Os países que elegeram como prioridade a liberalização do mercado de trabalho, deixando a este a função de equilibrar a oferta e demanda, como os EUA, apontam para redução de recursos para a formação profissional, por exemplo (de 0,12% do PIB em 1987 para 0,08% em 1992); países como a Alemanha, que optaram por enfrentar o desemprego por políticas de emprego elevaram recursos para a formação profissional (de 0,20% do PIB em 1985 para 0,38% em 1990). (RAMOS, 1997)

O debate sobre as políticas de emprego nos países desenvolvidos, nas décadas recentes, ressaltaram, além da elevação das taxas de desemprego, as novas modalidades das contratações parcial, temporária e as modificações na estrutura ocupacional por setores de produção. A partir disso, soluções são propostas. De acordo com a orientação teórica dos formuladores de política para o emprego e trabalho, distintas concepções acerca das causas do desemprego e suas soluções são aventadas. Ademais, a própria idéia de política de emprego é apresentada de forma distinta.

A visão econômica neoclássica, político-liberal, (individualista, como denomina Paul Singer) dos estudos do trabalho e emprego, aponta o excesso de benefícios e direitos trabalhistas e a baixa qualificação do trabalhador como as principais causas do desemprego. Recomendam a mobilidade dos trabalhadores(flexibilidade numérica e funcional) e a dos custos trabalhistas (flexibilidade dos custos trabalhistas), negociações salariais e das condições de trabalho no âmbito da empresa, e a remodelagem da política pública de emprego privilegiando a qualificação profissional para o mercado. Esta última, fornecendo as qualificações que o mercado demanda. Nesse aspecto da discussão, política de emprego significa restritamente política pública de mercado de trabalho.

A visão menos ortodoxa, seja de orientação crítica seja estrutural, compreende o problema do desemprego de forma diversa: a crise de desemprego é crise de excedentes no sistema capitalista, ora em razão das novas tecnologias, ora de equívocos na condução das políticas nacionais. Defende-se a não-submissão aos organismos financeiros internacionais, uma política econômica expansiva, recuperação do poder de negociação salarial pelos trabalhadores e expansão dos gastos sociais absoluta e relativa. Além disso, indica-se a consolidação dos sistemas públicos de emprego, em conjunto com políticas macroeconômicas de emprego. A qualificação profissional é de extrema

importância desde que não seja utilizada como fator de competitividade individual, o que acarretaria uma dualização sem limites. Nesse aspecto do debate, política de emprego significa ir além de política de mercado de trabalho.

No Brasil, as discussões sobre as políticas de emprego e trabalho se ampliaram na década de 90 do século XX, absorvendo em grande parte aquelas processadas nos países desenvolvidos. Entre 1945 e início dos anos 80s, como a economia brasileira crescia a taxas elevadas, o desemprego não era visto como um fenômeno relevante. Depois da recessão da década de 80, particularmente dos anos 1981-83, o desemprego começou a elevar-se relativamente aos anos anteriores, atingindo uma população trabalhadora que não tinha acesso às políticas de emprego e proteção social.

Alguns mecanismos possibilitaram que o quadro ocupacional não se deteriorasse ainda mais na segunda metade dos anos 80s, entre eles, uma acomodação ocupacional num conjunto variado de atividades urbanas de comércio e serviços, a ampliação do emprego público, e a ausência de mudanças mais profundas na estrutura produtiva nacional e presença de mecanismos sociais como os movimentos sindical e popular. (HENRIQUE, 1998) Infere-se daí a dificuldade gerada no tocante à estruturação das políticas de emprego no Brasil no pós-80, já que o desemprego crescia e os instrumentos de política de emprego não seguiam no mesmo passo.

A ampliação das atividades públicas e o crescimento do gasto social ao longo dos anos 80s decorrentes do aumento das demandas resultantes da própria crise econômica, associada ao crescimento e à vocalização das demandas sociais no processo de redemocratização, por meio dos movimentos sociais, no entanto, não foram suficientes para atender às enormes demandas sociais reprimidas, ajudando a compor um quadro de descrédito dos serviços públicos, ao mesmo tempo que se iam avolumando os problemas do desemprego.

Na década de 90 as perspectivas negativas do quadro do emprego se exacerbaram, no novo contexto de reordenamento econômico e político, e o desemprego adquiriu contornos marcantes nos momentos de crise econômica como os de 1990/92 e 1996-98, revelando uma ruptura em relação ao período 1940-80, que havia envolvido dinamismo econômico e ampliação do assalariamento nas empresas e no Estado. Observam-se também movimentos explícitos de inflexibilidade do emprego em face das mudanças na produção, com avanço nos índices de desemprego e nas ocupações informais.

Se as situações de recessão, estagnação ou recuperação dos anos 80s eram acompanhadas de respostas nos níveis de emprego, na década de 90, o desemprego assume um caráter diferente, pois que não advém exclusivamente da conjuntura econômica de ciclos, mas sim está associado às restrições externas impostas à economia e sociedade brasileiras, acentuadas pela reestruturação da base tecnoprodutiva e financeira e redesenho do Estado.

No setor industrial, mais do que o componente tecnológico, sobressaem os resultados perversos da abertura comercial passiva e a modernização das empresas dominadas pela racionalização e introdução pontual de novos equipamentos e sua financeirização, conduzindo à queda do número de empregos e de sua capacidade de geração dos mesmos. O setor produtivo estatal tem conduzido a um enxugamento de trabalhadores a partir de sua gestão privada. O mesmo tem resultado da reestruturação do setor financeiro e bancário. Por fim, a deterioração da capacidade do gasto social, secundada por reformas administrativas associadas ao desmonte do Estado, tem tido efeitos negativos sobre o emprego, como já o sabemos.

Em suma, o movimento econômico em curso com efeitos regressivos para o produto e para o emprego fazem com que o emprego precário apresente-se como uma compensação, mesmo que com a deterioração dos níveis de renda dos inseridos nessas atividades precárias, alterando direitos e conquistas que foram sendo estabelecidos desde o final dos anos 70s.

Cabe lembrar que, consistente com a ótica neoliberal, tem-se reforçado a idéia da desregulamentação do mercado de trabalho, com acordos de flexibilização de direitos dos trabalhadores, para a "defesa do emprego e da competitividade". Ao mesmo tempo, desenvolvem-se as discussões e as ações em torno da reorganização das políticas públicas assentadas no funcionamento do mercado de trabalho, para parcelas específicas da população, na tentativa de amenizar os constrangimentos econômicos e sociais, impedindo o comprometimento da estabilidade econômica, social e política do país.

Ainda que os seus propósitos possam ser discutíveis e controversos, e exatamente por isso, é preciso expor a forma como se redenharam as políticas públicas de emprego no Brasil, tendo em vista a conformação de um sistema público de emprego, espaço em que se insere o PLANFOR e o PEQ/PR.

3.2. Reorganização recente das políticas de emprego e trabalho no Brasil

A formulação do PLANFOR esteve intimamente relacionada à concepção do desemprego e as formas de enfrentamento deste problema que, por sua vez, se correlaciona com a adesão do nosso país à estratégia neoliberal para as políticas públicas.

FIORI(1997) sintetiza que a "opção estratégica de corte liberal já nos retirou quase todo o espaço de exercício das políticas públicas" (p.222) As políticas públicas, no campo macroeconômico, das políticas industriais e das políticas sociais, insiste o autor, estão tão constrangidas que deram condições para o apelo a "poderes mágicos", como o das reformas e o enaltecimento das políticas de emprego específicas para o mercado de trabalho, especialmente à da qualificação do trabalhador. Acrescente-se a isso o conformismo com a inevitabilidade da submissão da vida social às leis do mercado, focalização nos grupos vulneráveis, descentralização dos serviços sociais, participação da sociedade e nova lógica de articulação entre o público e o privado.

Por outro lado, a reorganização das políticas de emprego criou mecanismos que sustentaram a criação do PLANFOR: a tentativa de construção do sistema público de emprego, o Programa Seguro-Desemprego e a abertura da possibilidade de qualificação dos trabalhadores em geral, e a utilização do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT-, forma inovadora de financiamento da política de emprego.

A estruturação das políticas públicas de emprego no Brasil, da forma como se apresenta na década de 90, e de acordo com os instrumentos que mobilizam, compreende políticas de natureza passiva e ativa. As políticas de emprego passivas têm como objetivo assistir financeiramente ao trabalhador desempregado, com o instrumento do seguro-desemprego, ou reduzir o excesso de oferta de trabalho pelas ações de manutenção do jovem na escola, e outros. As políticas de emprego ativas buscam atuar sobre a oferta ou demanda de trabalho, de que são exemplos a intermediação de mão-de-obra, a geração de emprego e renda, a formação e qualificação profissional. Todas, na realidade, voltadas para o mercado de trabalho.

As políticas públicas de formação e qualificação profissional ativas, especialmente a do PLANFOR, foco desta tese, tiveram no desenvolvimento do programa de seguro-desemprego, política passiva de emprego, um elemento fundamental para a sua edificação. Apresenta-se agora como foram gestadas essas condições.

O agravamento da crise econômica, transformada em crise fiscal e perda de credibilidade dos serviços públicos, e seus efeitos sobre o emprego, mesmo que, de início, numa magnitude pequena, associado a um aparato institucional ausente para enfrentá-lo, impulsionou o debate, tanto do setor público em geral quanto dos especialistas envolvidos com a produção acadêmica do assunto, na primeira metade da década de 80, sobre as políticas passivas de emprego, principalmente a que se refere ao seguro-desemprego. Em 1986, por meio do decreto-lei nº 2.284, de 10 de março de 1986, instituiu-se o seguro-desemprego, no bojo de implementação do Plano Cruzado.

O seguro-desemprego representou um avanço em termos de proteção ao desempregado. De 1979 a 1984 o auxílio vigente beneficiou 12.700 trabalhadores, enquanto o seguro-desemprego atingiu, no período 1986-1989 cerca de 3.551.078 trabalhadores. (AZEREDO, 1998, p.70) Apesar desses resultados, somente em 1990 é que se organizou um programa de seguro-desemprego, pela lei nº 7.998/90, estabelecido sobre as bases definidas pela Constituição de 1988 e a regulamentação do artigo 239 da referida Carta.

A lei nº 7.998/90, de 11 de janeiro de 1990, destacou-se pela concepção abrangente do programa e pela forma de gestão e mecanismo de financiamento. Vale destacar, primeiro, a abrangência do programa, que passa a

prover assistência temporária ao trabalhador desempregado (...) e auxiliar os trabalhadores requerentes do seguro-desemprego na busca de novo emprego, podendo, para esse efeito, promover a sua reciclagem profissional. Ou seja, pela primeira vez no país adotou-se uma concepção de seguro-desemprego que ia além do auxílio financeiro, incorporando outros serviços de assistência ao desempregado, como a intermediação a formação profissional.(AZEREDO, 1998, p.86-87)

Em segundo lugar, a mesma lei instituiu o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT- e o Conselho Deliberativo do FAT - CODEFAT, inovações significativas no que diz respeito ao esquema de financiamento e de gestão. Quanto ao esquema de financiamento, a nova lei o fez através de um fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho, que permitiu realizar o que estava inscrito na Constituição como potencialidade, quer dizer, a garantia do custeio de uma política passiva e ativa de mercado de trabalho como o seguro-desemprego, a qualificação profissional e os programas de geração de emprego e renda.

A principal fonte de recursos do FAT é composta pelas contribuições para o Programa de Integração Social – PIS -, criado por meio da lei complementar no. 7 de

07/07/1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP -, instituído pela lei complementar no. 8 de 03/12/1970.

A partir do que determina a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 239, os recursos do PIS/PASEP devem ser destinados ao custeio do Programa Seguro-Desemprego (benefícios, intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional, incorporando posteriormente o PLANFOR), do Abono Salarial e, pelo menos 40% ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico a cargo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES -(Mtb, 2001)

As estimativas de usos e destinações dos recursos do FAT para os últimos anos da década de 90 estão na tabela a seguir:

Tabela 1. Resumo das estimativas de fontes e usos dos recursos do FAT: 1997/99.
(em R\$ milhões)

DISCRIMINAÇÃO	1997	1998	1999
1. Receitas (fontes)	8.783,0	8.825,4	8.645,6
Contribuição PIS/PASEP*	6.201,0	6.225,0	6.325,5
Outros recursos	2.582,0	2.600,4	2.320,1
2. Despesas(usos)	8.783,0	8.825,0	8.645,6
Transferências BNDES	2.480,4	2.490,0	2.530,2
Benefícios Seguro-Desemprego	4.630,0	4.675,4	4.332,9
Qualificação profissional**	320,0	320,0	662,0
Abono Salarial	1.059,1	921,4	706,1
Outras despesas	293,6	418,2	414,4

Fonte: Resol.Codefat n.190 de 28/08/98; Resol. Codefat n.143 de 02/07/97; Resol.Codefat n.110 de 01/07/96.

*Arrecadação PIS/PASEP deduzidos 25% para o Fundo de Estabilização Fiscal – para os anos 97 e 98

**inclui PLANFOR

Quanto à forma de gestão dos recursos, foi criado o CODEFAT com representação tripartite e paritária: representantes do governo (Ministério do Trabalho, Ministério da Previdência e Assistência Social e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), representantes dos trabalhadores e representantes dos empregadores. As decisões do Ministério do Trabalho começam a ser atreladas ao processo decisório no âmbito do CODEFAT.

As funções primordiais desse órgão colegiado, expressas nos documentos oficiais, são as de elaborar diretrizes para programas e para alocação de recursos do FAT, acompanhando e avaliando seu impacto social e propondo aperfeiçoamento na legislação referente à política de emprego, bem como à administração do FAT e ao controle social da política de emprego. (MTb, 2001)

Em virtude da intensificação dos problemas decorrentes do desemprego já no início da década de 90, foram promovidas mudanças na concepção do programa, pela lei nº 8.900, de 30 de junho de 1994, redefinindo a finalidade do programa seguro-desemprego: prover assistência financeira e auxiliar os trabalhadores (em geral) na busca de emprego, com ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional. A lei anterior, nº 7.998/90, artigo 2º, inciso II, que instituiu o programa seguro-desemprego e o FAT, restringia os benefícios de qualificação aos "requerentes" do seguro-desemprego e na nova lei abriu-se a possibilidade para a qualificação profissional para os "trabalhadores em geral", com recursos do FAT.

Dessa forma, as condições jurídico-institucionais e financeiras foram geradas para a formulação e implementação do Plano Nacional de Qualificação Profissional - o PLANFOR, no âmbito das políticas públicas de emprego. Portanto, ele tem amparo legal e institucional no Programa Seguro-Desemprego e de custeio no FAT. O quadro 1 resume a evolução da legislação brasileira pertinente no período 1986/1994.

É fato que algumas experiências de qualificação profissional já existem no país desde pelo menos a década de 40 com a criação dos primeiros órgãos do "sistema S" (Senai e Senac) e das escolas técnicas. A intermediação da mão-de-obra se fazia, nas décadas de 70 e 80, pelo Sistema Nacional de Emprego (SINE, instituído em 1975). Entretanto, elas não estavam vinculadas a uma proposta de política pública de emprego sistematizada. Com novas modelagens institucionais, formas de gestão e financiamento, passa-se a apontar a qualificação profissional como eixo estruturante do processo de recuperação da economia e da resolução dos problemas do desemprego.

Quadro 1. Condições para a formulação do PLANFOR - evolução da legislação no período 1986/1994.

DOCUMENTOS	DESCRIÇÃO SUMÁRIA
Decreto-lei nº 2.283, de 28 de fevereiro de 1986	Institui o seguro-desemprego nos artigos 26 a 33
Decreto-lei nº 2.284, de 10 de março de 1986	Reedita o decreto-lei nº2.283, com correções
Decreto-lei nº 92.608, de 30 de abril de 1986	Regulamenta o seguro-desemprego instituído pelo artigo 25 do decreto-lei nº2.284
Constituição de 1988, artigos 7º e 239	Dispõe que o trabalho e o seguro-desemprego são direitos sociais; esse último financiado pelo PIS/PASEP
Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990	Regula o Programa Seguro-desemprego, no âmbito da Constituição de 1988, como direito social, assegurando assistência financeira aos trabalhadores e qualificação profissional aos "requerentes do seguro-desemprego; Institui o FAT e o CODEFAT
Lei nº 8.900, de 30 de junho de 1994	Redefine a finalidade do Programa Seguro-desemprego, prevendo ações relativas à recolocação e qualificação profissional com recursos do FAT, para os trabalhadores "em geral", independente da condição de segurado ou não do programa

Fonte: Elaboração da autora a partir de AZEREDO(1998)

4. A transição do fordismo para a acumulação flexível

Neste momento faz-se necessário expor o movimento transformador do capitalismo, particularmente o contexto econômico-produtivo e do trabalho em que o Planfor se insere.

As formulações teóricas sobre a organização produtiva e do trabalho podem ser iniciadas a partir da transição da manufatura para o método de Taylor, cujos princípios eram a interferência e disciplina do conhecimento operário sob o comando da gerência eliminando a iniciativa operária, “um modo ótimo de realizar trabalho”, habilidades pessoais específicas com percepção e reação para cumprir ordens, e a separação do trabalho mental (planejamento) e físico (execução), e na fragmentação das tarefas. (FLEURY;VARGAS, 1983). É essencialmente o como fazer e não o porque fazer.

A filosofia da manufatura cedia lugar à nova organização do trabalho, cujos elementos essenciais são as necessidades maciças de força de trabalho. MARX(1988), em *O Capital*, definiu essa transição da manufatura ao modelo taylorista pela persuasão do trabalhador funcionando como “um motor automático” de “autonomia vivente”

ajustado à disciplina do trabalho. Verifica-se o início da incorporação real dos trabalhadores pelo capital, ainda que limitado pela insuficiência de base técnica.

A implantação do taylorismo marca a superação da manufatura (da 1ª revolução industrial), forma organizacional limitada e incompatível com as necessidades da expansão do capital. A fábrica passou a fazer uso de horários rígidos, rotinas predefinidas, tarefas repetitivas, estreito controle do trabalhador e produção em massa. Essa nova força organizadora do trabalho provocou uma profunda verticalização da estrutura produtiva, havendo uma completa separação entre o planejamento e a execução.

Com a introdução das novas tecnologias pelo fordismo, a relação entre capital e trabalho modificou-se, tendo-se uma automatização da função e da socialização do trabalhador. A par disso, uma interferência na vida familiar do trabalhador foi tentada para melhor adaptação e subordinação ao novo processo de trabalho. GRAMSCI(1991) destaca que para desenvolver o tipo de homem requerido pela racionalização da produção e do trabalho, os industriais fordistas se interessavam inclusive pela acomodação das famílias dos trabalhadores controlando a moralidade e a disciplina dos instintos sexuais e a estabilidade das relações sociais. Aquele que trabalha sob a rotina taylorista-fordista não tem tempo para o álcool, enfrentamento das leis, nem satisfações sexuais ocasionais. Para o autor, o trabalhador, consoante à indústria fordizada, passava por um processo de "adaptação psico-física" para o trabalho, que não é natural, inato, mas requer assimilação.

GRAMSCI(1991, p. 396) trata o "fenômeno americano" como "o maior esforço coletivo realizado até agora para criar, com rapidez incrível e com uma consciência do fim jamais vista na História, um tipo novo de trabalhador e de homem". O novo método de trabalho implica um "novo modo de viver, de pensar e de sentir a vida".

O industrialismo, para o autor, está isento de humanidade porque isento de "criação produtiva", de trabalho qualificado, sendo o "complexo humano", conjunto de trabalhadores, considerado pela empresa uma máquina condicionada pelas necessidades da indústria. Todavia, dialeticamente, esse mesmo método de produção e trabalho permite que o trabalhador utilize as faculdades do pensamento enquanto trabalha e que o homem-operário continue homem e não um "gorila amestrado", como dizia Taylor.

O modelo taylorista-fordista permitiu a produção em série e de grande escala, possibilitando a produção em massa de bens de consumo duráveis, bens complexos pelo sistema de linha de montagem com redução dos custos. Outras modificações de produção foram empreendidas: de um lado, a necessidade de padronização dos

componentes implicou um rígido controle da cadeia de produção e, de outro, a construção de máquinas específicas implicou uma certa rigidez no processo de produção que limitou a diversificação de produtos.

Um ponto central na caracterização do regime de acumulação fordista é a combinação de produção em massa e consumo em massa, pelo crescimento do consumo dos trabalhadores. O salário é demanda potencial; salários altos constituem forma de persuasão para um nível de vida melhor.

Em suma,

o círculo virtuoso do regime de acumulação fordista seria: produção em massa com ganhos de produtividade, aumento no salário devido ao aumento de produtividade, consumo em massa, lucros realizados, investimentos em equipamentos para a ampliação da produção em massa e novos aumentos de produtividade. (ARIENTI, 1997)

O modo de regulação fordista sustentou o crescimento das economias capitalistas no período 1945/73 baseado na relação salarial monopolista e nos Estados nacionais com o investimento em infra-estrutura, provedor este da demanda efetiva e de bem-estar, bem como a internacionalização do processo produtivo. As economias terceiromundistas, como a brasileira, acabaram por se beneficiar com a exportação de capitais das economias desenvolvidas e aceleraram seu processo de industrialização pós-guerra.

No âmbito do Estado, um Estado-providência, que se constituiu no "padrão de financiamento público¹⁴ da economia capitalista". Francisco de Oliveira explica que,

este pode ser sintetizado na sistematização de uma *esfera pública* onde, a partir de regras universais e pactadas, o *fundo público*, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da acumulação de capital, de um lado, e, de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho (...) [o fundo público é] abrangente, estável e marcado por regras assentidas pelos principais grupos sociais e políticos"(grifo meu) (OLIVEIRA, 1998a,p.19 e 21)

A presença do fundo público para a reprodução da força de trabalho significou despesas públicas em educação, seguro-desemprego, benefícios familiares, previdência social, e outros, ou seja, "salário indireto" que

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

¹⁴ OLIVEIRA(1998a, p.23) diz preferir o uso do termo "padrão de financiamento público" àqueles utilizados frequentemente nos debates como "estatização" e "intervenção estatal".

importantes, o comportamento (...) das despesas sociais públicas ou do salário indireto. (OLIVEIRA, 1998a, p.22)

A forma assumida pelo fundo público para o financiamento da acumulação de capital incluiu recursos para a ciência e tecnologia, subsídios à produção e exportação, juros subsidiados em diferentes setores de produção, edificação do setor produtivo estatal, e outras. O fundo público torna-se um componente estrutural nos processos de acumulação de capital, viabilizador da realização das capacidades de reprodução nacionais, um "*ex-ante* das condições de reprodução de cada capital particular e das condições de vida".(p.21)

Do Estado *ex-post*, de subalternidade fiscal, liberal e de inspiração neoclássica, para o Estado *ex-ante*, de autonomização fiscal; um deslocamento das relações privadas para relações públicas sob a forma estatal. Daí que à ampliação do espaço público corresponde uma ampliação do Estado, mesmo num país como o Brasil, e para publicizar, quer dizer, operar esse deslocamento, a forma estatal revelou-se imprescindível, embora a ela não se restrinja. (OLIVEIRA, 1998a)

Assim, a economia capitalista mundial crescia 4,9% ao ano em média (1950/73) com baixas taxas de desemprego. Para essa expansão combinaram-se o progresso técnico, a organização fordista de produção e de trabalho, a relação salarial composta por ganhos de produtividade e "salário indireto", e a presença "estrutural e insubstituível" do fundo público, pressuposto fundamental do financiamento da acumulação de capital e reprodução da força de trabalho.

No entanto, após "trinta anos de ouro", da década de quarenta até início da década de 70 do século XX, o sistema capitalista dá sinais de esgotamento. Observa-se um declínio das taxas de crescimento das economias (para 2,5% ao ano no período 1973/79) na década de 70 em relação às imediatamente anteriores. As economias capitalistas reagiram formulando respostas à crise, pela reestruturação tecnoprodutiva e reconfiguração do Estado, resultando na marginalização de vastas áreas geográficas e populacionais, especialmente as latino-americanas, piorando os padrões de equidade social herdados do pós-guerra.

As mudanças do final de século passado estariam, segundo HARVEY(1998), ligadas a uma transição no regime de acumulação e no modo de regulação a ele associado. O regime de acumulação flexível, como o denomina, está associado a um modo de regulação, diferente daquele associado ao regime de acumulação fordista

precedente. Nesse, a configuração do Estado do bem-estar social aliada a estratégias keynesianas, garantia os compromissos sociais através do equilíbrio entre capital e trabalho, que apesar de tenso, se manifestava.

O padrão de acumulação flexível, apóia-se na

flexibilidade dos processos de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. (...) O trabalho organizado foi solapado pela reconstrução de focos de acumulação flexível em regiões que careciam de tradições industriais anteriores e pela reimportação para os centros mais antigos das normas e práticas regressivas estabelecidas nessas novas áreas. A acumulação flexível parece implicar níveis relativamente altos de desemprego "estrutural" (em oposição a "ficcional"), rápida destruição e reconstrução de habilidades, ganhos modestos (quando há) de salários reais e o retrocesso do poder sindical - uma das colunas políticas do regime fordista. (HARVEY, 1998, p.140-141)

Dentro desse contexto, a flexibilidade tem sido um termo largamente utilizado: flexibilidade da produção, flexibilidade industrial, flexibilidade do trabalho.

Na perspectiva neosmithiana, expressão utilizada por ELAM(1995), quanto ao processo produtivo, PIRELLI & SABEL(1984) escrevem sobre a especialização flexível como maneira de enfrentar a queda da produtividade em produção em massa de produtos não-diferenciados. O sistema de especialização flexível supõe a combinação de trabalhadores de múltiplas habilidades operando com equipamento de multiusos, permitindo a oferta diversificada de produtos para atingir mercados específicos. A crise do modelo de produção em massa evocava um novo modo de produzir tecnológico e organizacional. A economia de escopo de pequenos grupos de produtos diferenciados substituiria a economia de escala na redução dos custos. Segundo os autores, a vantagem competitiva frente à produção em massa fordista advém da flexibilização do processo produtivo e variação da oferta com diversificação de produtos (flexibilização da produção em série). Isto obviamente requer das empresas reestruturação produtiva, investimentos em P & D e gastos de inovação na oferta de bens.

Quanto à flexibilidade da organização industrial, os autores citados mencionam a cooperação e complementaridade entre empresas. No conceito de produção flexível – sistema toyota – um aspecto relevante é o da rede de suprimentos, na qual se organiza os fornecedores em grupos funcionais, que adotam, por sua vez, o mesmo critério para subfornecedores. Os fornecedores são firmas independentes, mas muito envolvidas no desenvolvimento de produtos das empresas compradoras. Neste caso, o fluxo de

componentes é coordenado com base no *just-in-time*, que opera com redução de estoques intermediários, o que implica riscos e antecipação quanto a possíveis problemas.

Essa idéia nos remete para o conceito de mundialização do capital, financeiro e produtivo, e para o advento das formações industriais denominadas "empresas-redes". CHESNAIS(1997), creditando a expressão a Dunning, caracteriza a "empresa-rede" pela

aglomeração, em torno de empresas que pertencem a um dado grupo, de numerosíssimas firmas que são ligadas ao referido grupo através de uma multiplicidade de acordos de subcontratação e de colaboração interempresas, entre parceiros cuja força frequentemente é muito desigual. [Isso] não teve somente o efeito de tornar as "fronteiras da firma" bastante permeáveis e imprecisas. (...) está igualmente na origem de um importante processo de "confusão" das fronteiras entre o lucro e a renda na formação dos resultados de exploração dos grupos. (CHESNAIS, 1997, p.20)

Para Chesnais, essa é uma nova modalidade de mundialização do capital industrial e adverte que sob a estrutura do oligopólio mundial, que por sua natureza é excludente, muitas pequenas empresas apresentam como única forma de sobrevivência a "adesão" a uma "empresa-rede" do tipo Benetton, isto é, a transformação de seu estatuto no de subcontratada.

No que se refere à flexibilização das relações de trabalho, MEDEIROS; SALM(1994, p.54) discutem em termos de "flexibilidade quantitativa" e "flexibilidade funcional". A primeira está relacionada à negociação de salários e emprego sem a interveniência do Estado ou sindicatos, visando a redução dos custos trabalhistas e a facilitação da contratação e demissão do trabalhador. Assim, rotatividade, trabalho temporário e tempo parcial proliferariam.

A segunda, flexibilidade funcional, relaciona-se à adequação do trabalho à nova imposição da produção pela concorrência. Neste caso, a rigidez na divisão do trabalho do regime anterior é substituída pela polivalência, criatividade, valorização do trabalho qualificado.

HIRATA resume as figuras emblemáticas,

(...) no plano de organização da produção, a fábrica flexível, o modelo japonês; no plano da hierarquia das qualificações, o operário prudhoniano (polivalente e multifuncional); e, no plano da mobilidade dos trabalhadores, o trabalhador temporário, isto é, a possibilidade de variar o emprego e o tempo de trabalho em função da conjuntura. (HIRATA, 1994, p. 125)

Ademais, prepara-se a base legal para a produção do novo tipo de trabalhador, num contexto de transição de uma sociedade do emprego para uma sociedade do trabalho, que tem como ideologia orientadora a "empregabilidade".

A par disso, as transformações no sistema capitalista do final do século XX também se deram no âmbito financeiro, com o fortalecimento do capital financeiro, seu deslocamento da produção real e sua autonomia relativa. A forma de produção flexível oferece ao sistema financeiro internacional um "poder coordenador" maior do que o regime de acumulação precedente, comprometendo o equilíbrio deste com o poder estatal. Esse "movimento mais flexível do capital acentua o novo, o fugidio, o efêmero, o fugaz e o contingente da vida moderna". (HARVEY, 1998, p.161)

É no interior da esfera financeira que frutifica o grande capital financeiro buscando rentabilidade e liquidez, comandando a distribuição da riqueza; e, por fim, todos os campos da vida social acabam submetidos a essa valorização do capital privado, numa "valorização improdutiva".

Todavia, os capitais que se valorizam na esfera financeira nascem no setor produtivo e alimentam-se da riqueza criada pelo investimento e mobilização da força de trabalho. A esfera financeira nada cria. "Representa a arena onde se joga um jogo de soma zero: o que alguém ganha dentro do circuito fechado do sistema financeiro, outro perde". (CHESNAIS, 1997, p.241)

Ainda que o capital financeiro seja um coordenador do lado dos Estados nacionais, a mundialização do capital, diferentemente da internacionalização do capital, internacionaliza o capital produtivo. A manifestação da mundialização do capital, como denomina François CHESNAIS(1996), parece dar-se através dos investimentos externos diretos, nos quais as empresas integradas estão sendo levadas a se separar das atividades complementares pela terceirização, e as empresas horizontais estão tomando o formato de "redes", reorganizando a divisão internacional do trabalho acionada pelos diferenciais de custos de produção entre os países.

Nesse sentido é preciso pensar na relação entre fundo público e internacionalização financeira e produtiva. OLIVEIRA(1998a) argumenta que o fundo público tornou-se, no Estado do bem-estar, um novo padrão de financiamento da reprodução conjunta do capital e da força de trabalho, por meio de uma esfera pública e de um mercado de trabalho regulado institucionalmente, tendo a democracia como sua essência política. Dessa forma, as forças produtivas se desenvolvem ancoradas no fundo público, assegurando a acumulação de capital, uma vez que o lucro capitalista não é

suficiente para concretizar as possibilidades abertas pelo progresso técnico. O capital necessita do financiamento público para se ampliar nos Estados nacionais, seja como recursos para pesquisa e desenvolvimento, para reprodução do capital, seja como recurso de consumo (já que ele libera parte do salário direto para o consumo), para reprodução da força de trabalho.

Na situação de esgotamento do fundo público, os capitais produtivos migram para outros espaços internacionais, traduzindo-se na internacionalização produtiva. Mas é interessante considerar que o próprio rompimento do círculo do Estado-providência é resultante da internacionalização produtiva. A regulação em termos keynesianos funcionou enquanto a reprodução do capital se circunscreveu aos limites da territorialidade nacional. A partir de certo limite, a internacionalização produtiva dissolveu relativamente as possibilidades de retroalimentação, ou seja, desterritorializou-se o investimento, mas o padrão de financiamento do *welfare state* não se desterritorializou. Parte dos recursos fiscais foram retirados, ao mesmo tempo que se exige do fundo público nacional a incumbência de continuar financiando a reprodução do capital. (OLIVEIRA, 1998a) Então, ao mesmo tempo que a crise fiscal é provocada pela internacionalização produtiva que reduz a capacidade de geração dos recursos para as economias nacionais, essa mesma internacionalização é incentivada procurando espaços para reproduzir o capital.

CHESNAIS(1997) expõe também que a estratégia liberalizante, das trocas e da legislação que protege os trabalhadores, permite aos grupos predominantemente industriais (outra modalidade da mundialização do capital) explorar as vantagens da livre circulação das mercadorias e as disparidades entre países e regiões. Numa perspectiva de racionalização da produção, a esses grupos é assegurada a

mais ampla liberdade para escolher onde localizar os diferentes elementos constitutivos de sua produção integrada internacionalmente. (...) A generalização da produção flexível, (...) com suas exigências em termos de proximidade entre os que encomendam e seus fornecedores de peças, semi-produtos e serviços, pesou igualmente nas escolhas de localização das empresas, conduzindo a movimento de realocação às expensas dos países em desenvolvimento, inclusive nas indústrias intensivas em mão-de-obra. (CHESNAIS, 1997, p.22)

Isso não significa que se suprime o interesse dos grupos em deslocar suas unidades produtivas para regiões com salários baixos, mas leva esses grupos a procurar os salários baixos mais perto, geograficamente, de suas bases.

Não obstante os vários aspectos da discussão sobre o assunto, deve-se admitir que,

a liberalização e a desregulamentação, combinadas com as possibilidades proporcionadas pelas novas tecnologias de comunicação decuplicaram a capacidade intrínseca do capital produtivo de se comprometer e descomprometer, de investir e desinvestir; numa palavra, sua propensão à mobilidade. (CHESNAIS, 1996, p. 28)

O descomprometimento dos capitais vulnerabiliza as economias nacionais, especialmente as do terceiro mundo altamente dependentes desses capitais, dificulta o desenvolvimento de políticas nacionais de recursos materiais e de mão-de-obra de acordo com as suas especificidades. A consequência para esses países é a exclusão social sob forma de desemprego e de precarização do trabalho. Acrescenta o autor,

O triunfo da "mercadorização", isto é, daquilo que Marx chamava de "fetichismo da mercadoria", é total, mais completo do que jamais foi em qualquer momento do passado. O trabalho humano é, mais do que nunca, uma mercadoria, a qual ainda por cima teve seu valor venal desvalorizado pelo "progresso técnico" e assistiu à capacidade de negociação de seus detentores diminuir cada vez mais diante das empresas ou dos indivíduos abastados, suscetíveis de comprar o seu uso. As legislações em torno do emprego do trabalho assalariado, que haviam sido estabelecidas graças às grandes lutas sociais e às ameaças de revolução social, voaram pelos ares, e as ideologias neoliberais se impacientam de que ainda restem alguns cacos delas. (CHESNAIS, 1996, p. 42)

Mais do que isso, o autor, que já anteriormente sugeria que estaríamos vivendo "o crepúsculo de um ciclo unificado de valorização sob a dominação do capital industrial" (CHESNAIS, 1996), em trabalhos mais recentes (CHESNAIS, 1997; CHESNAIS, 1998), expressa de forma mais contundente essa hipótese conduzindo a análise do desenvolvimento do capitalismo mundial a partir das operações do capital financeiro, cujo crescimento superior ao investimento produtivo modificou a situação econômica contemporânea. Dados da OCDE apontam para uma taxa de crescimento da FBKF – formação bruta de capital fixo¹⁵ – de 2,3%, enquanto o estoque de ativos financeiros crescia a 6%, de 1980 a 1992.

A ascensão da esfera financeira apresenta algumas dimensões importantes:

A primeira refere-se ao movimento de relativa autonomização da esfera financeira em relação à produção e, sobretudo, em relação à capacidade de intervenção das autoridades monetárias. A segunda tem a ver com o fetichismo (ressaltado por Marx e também por Keynes) das formas de valorização do capital de natureza especificamente financeira. (CHESNAIS, 1998, p.13)

¹⁵ A FBKF é usada como proxy para o nível de investimentos na economia

Uma outra dimensão, porém, é preciso reforçar:

Trata-se da reafirmação pelo capital financeiro de sua capacidade, bastante comprometida pela crise de 1929 e pelos acontecimentos dos anos 1940-1950, de impor ao capital industrial a conduta a seguir. Agora tornou-se evidente que assistimos ao advento de uma situação em que é o movimento de autovalorização próprio dessa fração do capital[financeiro], bem como as políticas monetárias e financeiras elaboradas em seu favor, que comandam o movimento de conjunto da acumulação capitalista. (CHESNAIS, 1998, p.17)

O novo “regime de acumulação financeirizada mundial”, ou “regime de acumulação mundial predominantemente financeiro”, tem como epicentro os mercados financeiros e os grandes operadores, especialmente configurados pelos grandes fundos de pensão e fundos mútuos, cuja função é frutificar-se na forma dinheiro sob uma lógica especulativa, exercendo a “preferência pela liquidez” de Keynes, e, portanto, mantendo horizontes de curto prazo.

A aceleração desse processo de financeirização¹⁶ da economia e das empresas, estrategicamente centrada na liberação e desregulamentação dos mercados e política de valorização do câmbio, produz uma pressão sobre a força de trabalho que, além do retorno às formas velhas e arcaicas de criação da mais-valia, ainda vai favorecer uma flexibilização crescente do emprego, do trabalho e dos salários.

Nesse aspecto o texto de SALAMA(1998) é primoroso quando relaciona o crescente peso da esfera financeira e as exigências das novas instituições financeiras não-bancárias(fundos de pensão e fundos mútuos) às transformações na gestão da força de trabalho, pela flexibilidade do emprego e do trabalho, flexibilidade esta que engloba flexibilização numérica, funcional, externa e interna, principalmente a polivalência dos trabalhadores, terceirização, precarização dos empregos, flexibilidade das leis trabalhistas e da jornada de trabalho.

Para Salama, o incremento do capital financeiro nos grupos industriais assim como o controle que a esfera financeira quer exercer sobre o valor e a mais-valia estão na origem das transformações da força de trabalho, como a flexibilidade e a

¹⁶ Entende-se por financeirização das empresas, a crescente participação das atividades estritamente financeiras em detrimento da atividade principal industrial (ativos financeiros/ativos financeiros+ativos reais); e, por financeirização da economia ou das atividades econômicas, o conjunto maior de ativos financeiros em relação aos ativos reais da economia e também como produto indireto da gestão das dívidas externa e interna, cujos produtos financeiros centram-se na emissão de títulos/bônus do tesouro para o pagamento do serviço da dívida externa ao tempo em que aumenta a dívida pública interna. Para TAVARES(1992), “é o peso crescente dos serviços financeiros externos e/ou internos da dívida pública, advindo das operações ativas com títulos públicos nos mercados monetários para regular os desequilíbrios do balanço de pagamentos”. (p.48)

precarização. Nesse raciocínio, as inovações tecnológicas passam a ser instrumento adicional para impor tais mutações, servindo-se de discurso para ganhar adesões e neutralizar oposições. Isso obviamente não significa negação das determinações tecnológicas, apenas sua relativização. Também não quer dizer que se negue o papel das atividades financeiras no desenvolvimento do capital produtivo; o problema é que as forças que conduzem a busca incessante do lucro na esfera financeira fazem com que de “virtuosas” elas se tornem “viciadas”. (SALAMA, 1998)

O autor desvenda a relação misteriosa e fetichizada que ocorre entre o setor produtivo e financeiro mostrando um duplo aspecto: por um lado, o setor produtivo encontra no setor financeiro o financiamento necessário para os investimentos (financeirização virtuosa) e, por outro lado, quando os ativos financeiros tomam uma determinada proporção passam a ser “preferíveis” aos investimentos produtivos (financeirização viciada e excludente), implicando em desemprego, precarização e flexibilidade do trabalho.

A insuficiência de inversões produtivas¹⁷, consequência do crescimento exagerado da financeirização, difunde a maximização da redução dos tempos mortos durante o tempo de trabalho, a intensificação do ritmo de trabalho, a flexibilidade externa e a precarização do emprego. Enfim, a flexibilidade, seja qual for o seu conceito, é tomada como propósito. A financeirização conduz a uma valorização insuficiente do capital e as atividades econômicas concentram-se nos segmentos de “pura sobrevivência”, pela economia subterrânea, com reflexos significativos no nível de pobreza da população – o desemprego e o emprego precário encontram-se como fonte do aumento da pobreza.

Se antes, no ambiente inflacionário, o crescimento das finanças favorecia o retorno às antigas modalidades de criação da mais-valia absoluta, agora, sob uma estratégia de liberalização e desregulamentação dos mercados, câmbio e juros elevados, vão coexistir aquela forma e exploração da força de trabalho e também outra, de mais-valia moderna, pela intensificação de seu uso. (SALAMA, 1998)

As novas formas de financeirização ligadas à liberalização e desregulamentação dos mercados financeiros produzem pressões sobre as modalidades de valorização do capital e estimulam a maior flexibilidade produtiva e, na gestão do trabalho, a

¹⁷ Cabe ilustrar que a taxa de investimento brasileiro como percentagem do PIB foi, respectivamente, 24%, 18%, 16%, nas décadas de 70, 80 e 90. (LOURENÇO, 1999c)

intensificação dos ritmos de trabalho, a polivalência e a multifuncionalidade, e a maior educação e qualificação dos trabalhadores.

A cultura empreendedimentista e rentista penetra em muitos aspectos da vida e o "o próprio saber se torna uma mercadoria-chave a ser produzida e vendida a quem pagar mais sob condições que são elas mesmas cada vez mais organizadas em bases competitivas". (HARVEY, 1998, p.151) As alterações nas atitudes culturais e políticas, com retração dos movimentos sociais, comprometem a ação coletiva com exacerbação do individualismo, ao mesmo tempo que o ambiente de insegurança e incerteza se impõe.

Esse período de fragmentação faz surgir uma ênfase nas instituições básicas, como o Estado, com uma nova ótica de intervenção. Juntamente com a redução do movimento sindical organizado, o rebaixamento salarial e o reduzido aspecto de politização, o Estado do bem estar social é reduzido pela incapacidade de financiamento provocada pela crise econômica do pós-70. O Estado passa a não dar respostas às demandas sociais compromissadas (ainda que tensas) nas relações entre capital e trabalho, mas, pelo contrário, a ofertar "proteção social" de acordo com as disponibilidades de recursos, em atitudes governamentais impostas para amenizar os efeitos das opções maiores de políticas econômicas nacionais que colocam os trabalhadores em situação de desemprego ou de empregos precários.

5. A redefinição das esferas pública e privada

5.1. Do mercado aos direitos, dos direitos ao mercado

Como já se assinalou, as transformações operadas no sistema capitalista desde os anos 30s, resultante das políticas anticíclicas de orientação keynesiana, significaram a construção de uma esfera pública, de um padrão de financiamento público assentado no fundo público, que passa a ser premissa fundamental para a reprodução do capital e da força de trabalho.

Sumarizando a formulação teórica do fundo público por OLIVEIRA(1998a), pode-se iniciar dividindo a exposição nas duas formas de que o fundo público se reveste. Antes, porém, é preciso destacar que o autor considera o fundo público provocador de modificações profundas nos fundamentos do valor como pressuposto da reprodução do capital e da força de trabalho. O fundo público é "antivalor", necessidade da lógica interna de expansão do sistema capitalista, e viabilizador da sua expansão, frente à insuficiência do lucro provocada pelo progresso técnico. Com ele opera-se uma

regulação não auto-regulada pelo valor, mas pelo valor e antivalor. O fundo público explicita uma "nova sustentação da produção e da reprodução do valor, (...)" que introduz, numa mesma unidade, a forma valor e antivalor: valor que busca a mais-valia e antivalor que, embora não seja capital, ao juntar-se a ele, sustenta o processo de valorização do valor. (idem, p.53)

Do lado da acumulação do capital, o fundo público toma a forma de títulos públicos, subsídios e incentivos, revoluciona as condições de circulação do capital, agindo como um "capital" financeiro, intermediador no processo econômico da poupança-investimento. Também apresenta-se como recursos para pesquisas de ponta, juros subsidiados e diferenciados por setores de produção ou ramos. De um jeito ou de outro, paradoxalmente, ele acaba por colaborar para uma competição entre os que têm e os que não têm acesso ao fundo público.

No entender do autor, o fundo público comporta-se como um "anticapital", pois

a contradição entre um fundo público que não é valor e sua função de sustentação do capital destrói o caráter auto-reflexivo do valor, central na constituição do sistema capitalista enquanto sistema de valorização do valor. O valor, não somente enquanto categoria central, mas práxis do sistema, não pode, agora, reportar-se apenas a si mesmo: ele tem que necessariamente reportar-se a outros componentes; no caso, o fundo público, sem o que ele perde a capacidade de proceder à sua própria valorização. (OLIVEIRA, 1998a, p.29)

Como forma de financiamento da reprodução da força de trabalho sob novo estatuto, o fundo público constitui-se de despesas públicas em bens e serviços sociais, "salário indireto", cuja participação no salário total torna-se elevada. Para Oliveira, o fundo público sob a forma de salário indireto, funciona como "antimercadoria" social, pois seu objetivo não é gerar lucro, não é produzir mais-valia.

O antivalor, por anticapital ou antimercadoria, termos cunhados por Oliveira, mudou o estatuto da mercadoria força de trabalho, anunciando os limites da própria mercadoria. Na realidade, dados os limites intrínsecos ao próprio sistema capitalista, dever-se-ia adotar na sua reprodução uma forma de socialização do excedente mediado não pelo mercado, mas pelo fundo público.

O fundo público não se restringe apenas a recursos estatais destinados a sustentar a acumulação de capital, mas abrange uma soma deles que constitui, num mesmo movimento, a razão do Estado, pública, e a razão do capital, privada, num processo de luta de classes tanto na esfera da produção, das relações privadas, da organização, das relações intrafábrica, como principalmente, na esfera pública. Sem

desfazer-se do enfrentamento nas relações de produção, há, no entanto, um movimento de publicização¹⁸ das classes sociais, ou seja, de "deslocamento da luta de classes da esfera das relações privadas para a das relações públicas". (OLIVEIRA, 1998b, p.54)

A despeito de suas contradições consubstanciadas, i) na segmentação entre os que têm e os que não têm acesso ao fundo público, ii) na sua presença decisiva em setores oligopolistas e completa ausência no espaço concorrencial, iii) na tendência à desmercantilização da força de trabalho e autonomização do capital constante e o conseqüente aumento das inovações tecnológicas, iv) na rentabilidade do setor privado enquanto o próprio fundo público se esgota; enfim, embora traga efeitos paradoxais, o desenvolvimento do Estado do bem-estar fundado nos recursos públicos permitiu que os valores anti-mercado se projetassem para dentro das esferas da educação e da cultura, para setores da vida social.

Sobre as bases da economia keynesiana, comprometida com o pleno emprego e com a autonomização fiscal, e, portanto, ligada ao emprego e trabalho, e mediada pelo fundo público, edificou-se uma esfera pública que tem como característica a alteridade, o reconhecimento do outro, como sujeito, seus direitos e garantias sociais - a cidadania social, constituindo-se idéia fundamental, legítima e necessária para a reprodução social, intrinsecamente ligada ao espaço institucional da democracia.¹⁹ Diante dos conflitos e confrontos, entre capitalistas e trabalhadores, emergem negociações, consensos e consentimentos, para fazer valer-lhes as necessidades sociais, importantes em si mesmas.

Segundo Oliveira,

A tarefa da esfera pública é, pois, a de criar medidas, tendo como pressupostos as diversas necessidades da reprodução social, em todos os sentidos. Não é mais a valorização do valor per se: é a necessidade, por exemplo, da reprodução do capital em setores que, por sua própria lógica, talvez não tivessem capacidade de reproduzir-se. (...) necessidades sociais em escala mais ampla que não podem depender unicamente da autocapacidade de nenhum capital especial. Na área da reprodução da força de trabalho, tais necessidades também se impõem: não se trata agora de prover educação apenas para transformar a população em força de trabalho; são necessidades que são definidas aprioristicamente como relevantes em si mesmas; que elas terminem servindo, direta ou indiretamente, para o aumento da produtividade não dissolve o fato principal, que é o de que, agora,

¹⁸ Deve-se esclarecer que a expressão publicização tem outra conotação dada por BRESSER PEREIRA; GRAU(1999), qual seja, a transformação das organizações estatais em organizações públicas não-estatais, movimento que se opõe à privatização tanto quanto à estatização. Evidentemente não é esse o sentido que este trabalho aborda.

¹⁹Ver também ESPING-ANDERSEN(1991) que trata entre outras, da reconceituação do welfare state, compreendendo-o não somente como direitos mas também o entrelaçamento entre Estado, mercado e família na provisão social, agrupados segundo diferentes tipos de regime: liberal, corporativista e social democrata.

aquele aumento da produtividade que pode ser seu resultado não é mais seu pressuposto. (OLIVEIRA, 1998a, p. 40) (grifo meu)

E prossegue,

Existe nessa constituição [da esfera pública] uma transformação das relações entre as classes sociais (...). O ponto essencial é que as relações entre as classes sociais não são mais relações que buscam a anulação da alteridade, mas somente se perfazem numa per equação – mediada pelo fundo público –, em que a possibilidade da defesa de interesses privados requer desde o início o reconhecimento de que os outros interesses não apenas são legítimos, mas necessários para a reprodução social em escala ampla. (OLIVEIRA, 1998a, p.41)

Essa mesma estruturação da esfera pública rompe com a possibilidade de apropriação do Estado por qualquer das classes sociais. O Estado como “condensação material de uma relação de forças entre as classes e frações de classe”, como proposto por Poulantzas, identifica bem a construção da alteridade, dos direitos do outro, a partir das quais estruturam-se as relações sociais. Poulantzas adverte que “não basta simplesmente dizer que as contradições e as lutas[de classes] atravessam o Estado (...). As contradições de classe constituem o Estado, presentes na sua ossatura material, e armam assim sua organização: a política do Estado é o efeito de seu funcionamento no seio do Estado.” (POULANTZAS, 2000, p.135). As transformações ocorridas ao longo dos diferentes estágios do capitalismo implicaram alterações e reconfigurações do Estado; as contradições e lutas de classes são constitutivas do Estado.

No âmago desse processo da luta de classes ocorre também o movimento de publicização das classes sociais, sobre o qual se sustentou o fundo público, e construíram-se as instituições do Estado do bem-estar social e a economia keynesiana. O deslocamento da esfera privada para a esfera pública assume, na formulação teórica keynesiana, a forma de “autonomização da demanda”, uma verdadeira revolução no Estado da posição de subalternidade fiscal para a de antecipador fiscal através da “demanda autônoma do Estado”, autorizando as políticas públicas sociais, políticas de demanda social.

Significa dizer que o movimento de publicização correspondeu a uma ampliação do Estado, tanto nos países capitalistas avançados como nos periféricos. A publicização tomou forma estatal, isto é, à estruturação da esfera pública correspondeu o incremento da participação do Estado, com ênfase nas políticas de demanda. Qualificando a política de demanda, vale ressaltar dois pontos: economicamente, significou a alteração da

demanda agregada via gastos públicos, obras públicas - tipicamente política keynesiana de pleno emprego e de subsídios ao capital. No âmbito das políticas sociais, políticas de demanda que buscam atender as necessidades mais prementes da população, e que, de novo, precisa-se dizer, por si sós se justificam, e não como subordinação ao capital, ainda que capital produtivo (e não financeiro-especulativo). Demandas sociais e não demanda do mercado.

Tratou-se na verdade de uma ampla redefinição da gestão de demanda e das formas de assegurar a reprodução da força de trabalho, com a assunção pela sociedade (através do maior pagamento de impostos) e delegação ao Estado (através de políticas públicas) da responsabilidade de assegurar maiores parcelas dos custos de reprodução da força de trabalho social. (MATTOSO, 1995, p.45)

O que houve foi uma conjugação do Estado keynesiano e do Estado do bem-estar, cuja manifestação se deu diferentemente entre diversos países. Sem entrar no mérito das várias formas de manifestação, nem mesmo das motivações que levaram à construção do Estado do bem-estar, importa salientar que o sistema de proteção constitui peça-chave desse período do capitalismo, auxiliando a forma peculiar de gestão da força de trabalho, base para a acumulação fordista. No plano produtivo, nova organização do trabalho e nova concepção de trabalhador, investimentos públicos e subsídios ao capital, e no plano social e do trabalho, um conjunto de garantias sociais, especialmente pela regulamentação do trabalho e reconhecimento dos sindicatos como representantes legítimos da classe trabalhadora, uma incorporação crescente da PEA ao novo estatuto do trabalho²⁰.

A incorporação dos benefícios permitiram que o "salário direto" fosse não mais o único elemento constitutivo da renda disponível do trabalhador assalariado. O custo da reprodução da força de trabalho passou a ser composto também por benefícios sociais, denominados "salário indireto" ou, como diz HARVEY(1998), "salário social". Em 1990, na França, por exemplo, este último já representava 30% da renda disponível das famílias. (apud MARQUES, 1997, p.45)

Como evidencia Oliveira, sem reduzi-lo ao keynesianismo, o Estado do bem-estar deve ser entendido como um "processo de translação das carências para os direitos", como um campo de disputas no qual a luta de classes assume o campo central das políticas do Estado. Vale lembrar, entretanto, que a reprodução do sistema

²⁰Em nota de rodapé, POCHMANN(1999, p.185) explica que o estatuto do trabalho revela as condições de acesso ao conjunto de direitos que os empregados regulares, como por exemplo, os benefícios da cidadania (representação sindical), regulação do padrão de uso da força de trabalho, de seguridade social, etc.

capitalista contém em seu interior elementos limitantes que advêm do limite da forma mercadoria, já que “esse sistema desativa forças produtivas numa escala sem precedentes ao ter que passar pelo crivo do valor, e esse impõe limites que se traduzem em desemprego e exclusão. Esses são limites da forma mercadoria que o Estado do bem-estar não conseguiu superar.” (OLIVEIRA, 1998a, p.69) Isso contribui para operar a inversão na tentativa de redeslocamento do público para o privado.

Se anteriormente o movimento observado foi o de deslocamento da esfera privada para a pública, nas últimas três décadas do século XX verifica-se o contrário, um redeslocamento da esfera pública para a privada, uma despublicização. Com isso, atacam-se os direitos sociais, o "salário social", especialmente os trabalhistas, pela desregulamentação do trabalho, e outras ações do Estado e dos gastos sociais, através dos mais inconcebíveis argumentos: direitos do trabalhador como encargos, obstáculos intransponíveis ao investimento e ao emprego, desincentivo ao trabalho promovido pela proteção do *welfare state*, inibição do crescimento do produto e do emprego causada pelos tributos e regulação econômica dos Estados e sindicatos, aumento da inflação decorrente da pressão salarial exercida pelo pleno emprego keynesiano, e outros.

No plano privado da produção, as bases sociais do Estado do bem-estar são destruídas, muito embora os gastos públicos continuem a crescer nos países desenvolvidos. BATISTA JUNIOR(1997) examina as estatísticas publicadas pela OCDE e compara os indicadores do final dos anos 70s e início dos 80s com os da primeira metade dos anos 90s. Sobre a evolução da relação entre gasto público e PIB, observa que, nos EUA e no Japão, o gasto público passou de aproximadamente 31% do PIB, entre 1978 e 1981, para 34% entre 1992/1995. Na Alemanha, de 47,8% para 49,2%. Nos países da OCDE, de 36,7% para 41%. É necessário enfatizar que a dívida pública bruta aumentou nos períodos comparados. Nos países da OCDE, de 40,9 para 68,3% como percentagem do PIB. No Brasil, a dívida pública líquida em 1995 era de 29,9% do PIB. Nos EUA, de 37,2 para 63,4%, no Japão de 48,6 para 71,5%, na Alemanha de 32,6 para 52,8%.

Nos países da OCDE, a média de gastos públicos com seguro-desemprego como proporção do PNB, por exemplo, mostram tendência de crescimento, passando de 0,41% em 1970 para 1,27% em 1980, e, apesar das críticas e do movimento de reformas nos *welfare states* na década de 80, esses dispêndios continuaram sua tendência ascendente. Na Alemanha, de 0,40% para 1,12% entre 1970 e 1980, passando para 1,40% na década de 80; na Espanha, de 0,14% para 2,02% na década de 70, e para

2,90% na década de 80; na França, de 0,32% para 1,46% entre 1970 e 1980, e para 1,60% na década de 80. Os EUA mantiveram o mesmo patamar nos referidos períodos, da ordem de 0,5% do PNB. (AZEREDO, 1998a, p.17 e 31)

Ainda que não tenha havido redução dos gastos sociais naqueles países, como proporção do PNB, o novo perfil de endividamento dos Estados se expressa no aumento relativo do componente financeiro do gasto público total, com a queda relativa das despesas sociais, exatamente no momento em que se amplia a demanda por elas em função do desemprego e da precarização. O relatório do BIRD, 1995, afirma que entre 1980 e 1993, o gasto público como percentagem do PIB registrou crescimento nos EUA (2,1%), França(6,2%) e Inglaterra (5,2%). Ao mesmo tempo que cresceu mais que proporcionalmente a participação das despesas com juros no gasto público total, nos EUA(5,5%), França(5,1%) e Alemanha(7,8%), a participação das despesas sociais no gasto público total sofreu queda nos EUA (-6,15), Alemanha (-4,3%), e França (-5,1%).

Se se pensar no fundo público, no antivalor, como anticapital e como anti-mercadoria, pode-se sugerir que ele continua sendo requerido como financiador da acumulação de capital, enquanto que, como financiador da reprodução da força de trabalho, ele é preterido. O recurso público é pressuposto para o capital, mas os direitos trabalhistas caminham para a desregulamentação, são sucumbidos. O capital privado vai-se apropriando do fundo público em proporções relativamente maiores do que o faz a força de trabalho, ao tempo em que esta última se desestrutura.

Além disso, a redefinição dos espaços público e privado acaba por significar a não-necessidade do que é público e o enaltecimento do que é privado. Há uma perda da noção de público e a privatização, contrária à publicização, passa a ser uma experiência de vida, do cotidiano das pessoas²¹.

Todo esse movimento vai ocorrendo dentro de um contexto maior de mudanças na própria lógica e dinâmica do capitalismo mundial.

²¹ Em uma entrevista, Oliveira fala sobre a privatização que está inserida na experiência subjetiva de executivos da grande burguesia atual. O executivo "não toma nenhum transporte público. (...) sai de manhã, toma seu carro,(...) chega na sua empresa, mete-se num desses edifícios chamados inteligentes, onde nem existe ascensorista. Usa crachá eletrônico, vai para o seu escritório e só fala com instrumentos eletrônicos. (...) sai para almoçar geralmente num restaurante privé. Termina o dia (...) vai para casa [ou] tem obrigações sociais nas quais se encontra sempre com gente semelhante.(...) De público e comum com o resto da sociedade, esse cidadão não tem nenhuma experiência. É o sentido mais radical da privatização. Esta é a ameaça mais radical à esfera pública (...) Essa privatização não é só ideológica, é uma experiência radical de vida." (OLIVEIRA, 1998b, p.72)

5.2. A tendência contraditória do capitalismo para a geração de excedentes

As definições e redefinições das esferas pública e privada, assim como o emprego e o desemprego da força de trabalho, devem ser entendidos pelo movimento e pela lógica do próprio sistema capitalista e pelas suas contradições, isto é, pela propensão à superacumulação.

A economia capitalista tem como unidade de propósito o lucro e a sustentação da acumulação de capital. Sua essência se encontra na expansão do produto e nas inovações tecnológicas (de base física e organizacional), apoiando-se na exploração e controle do trabalho, isento dos compromissos sociais.

David Harvey resume:

O capitalismo é orientado para o crescimento. Uma taxa equilibrada de crescimento é essencial para a saúde de um sistema econômico capitalista, visto que só através do crescimento os lucros podem ser garantidos e a acumulação de capital, sustentada. (...) pouco importam as consequências sociais, políticas, geopolíticas ou ecológicas. Na medida em que a virtude vem da necessidade, um dos pilares básicos da ideologia capitalista é que o crescimento é tanto inevitável como bom. (HARVEY, 1998, p.166)

Esse crescimento é expresso em aumento do produto e se apóia na exploração do trabalho na produção. "O capitalismo está fundado, em suma, numa relação de classe entre capital e trabalho." (idem, p.166)

O autor acrescenta que,

O capitalismo é, por necessidade, tecnológica e organizacionalmente dinâmico. Isso decorre em parte das leis coercitivas, que impelem os capitalistas individuais a inovações em busca do lucro. Mas a mudança organizacional e tecnológica também tem papel-chave na modificação da dinâmica da luta de classes, movida por ambos os lados, no domínio dos mercados de trabalho e do controle do trabalho. Além disso, se o controle do trabalho é essencial para a produção de lucros e se torna uma questão mais ampla do ponto de vista do modo de regulamentação, a inovação organizacional e tecnológica no sistema regulatório (como o aparelho do Estado, os sistemas políticos de incorporação e representação, ect) se torna crucial para a perpetuação do capitalismo. Deriva em parte dessa necessidade a ideologia de que o "progresso" é tanto inevitável como bom. (HARVEY, 1998, p.169)

O movimento do capital em função da taxa de lucro termina por expressar-se em excedentes, em superacumulação. A demonstração disso vem a seguir, caminhando pela análise de Marx.

A taxa geral de lucro é função direta da taxa de mais-valia e função inversa da relação entre o capital constante - capital adiantado em meios de produção-, e o capital

variável - capital adiantado em força de trabalho. A essa relação Marx denomina composição orgânica do capital.

O desenvolvimento capitalista, do modo material de produção, dos métodos de produção, tem duplo aspecto: de um lado, exige como condição o aumento da utilização da maquinaria e de seu aperfeiçoamento e, de outro, como consequência, a elaboração pelo trabalho, no mesmo espaço de tempo, de um maior volume de matérias-primas, isto é, uma crescente produtividade do trabalho. Isso implica em aumento da composição técnica do capital, ou seja, aumento da massa dos meios de produção comparada com a massa de força de trabalho que a põe em atividade. A ampliação da composição técnica se reflete na composição orgânica do capital.

Também o desenvolvimento das forças produtivas, à medida que aumenta a taxa de mais-valia, acelera a acumulação do capital, promovendo a concentração e centralização do capital. O resultado é o novo desenvolvimento da produtividade e aceleração do aumento da composição orgânica do capital.

Marx, no IV volume d'*O capital*, afirma que a consequência de todo esse processo de expansão das forças produtivas e de elevação da composição orgânica do capital é a queda tendencial da taxa geral de lucro, que,

(...) significa, em outras palavras: dado um quantum determinado do capital social médio, tomando-se por exemplo um capital de 100, representam-se numa parte sempre maior do mesmo os meios de trabalho e numa parte sempre menor o trabalho vivo. Como, portanto, a massa global de trabalho vivo agregado aos meios de produção cai em relação ao valor desses meios de produção, assim também caem o trabalho não-pago e a parte de valor em que ela se representa, em relação ao valor do capital global adiantado. Ou: uma parte alíquota cada vez menor do capital global despendido se converte em trabalho vivo, e esse capital global absorve, portanto, em proporção à sua grandeza, sempre menos mais-valia, embora a proporção da parte não paga do trabalho empregado, em relação à parte paga do mesmo, possa simultaneamente crescer. O decréscimo proporcional do capital variável e o aumento do capital constante, embora ambas as partes cresçam absolutamente, é, como se disse, apenas outra expressão para a produtividade aumentada do trabalho. (MARX, 1988, v. IV, p.157)

Marx prossegue explicando que a lei da tendência decrescente da taxa de lucro não exclui que o trabalho explorado pelo capital cresça de forma absoluta, assim como também cresce a massa de mais-trabalho apropriado pelo capital, pois "a queda da taxa de lucro não nasce de uma diminuição absoluta, mas de uma diminuição relativa do componente variável do capital total, de sua diminuição comparada com o componente constante."(idem, p.158)

A queda da taxa de lucro resulta, assim, do fato de que o capital, em seu contínuo movimento, demanda valorizar-se cada vez mais, cada vez mais a mais-valia. Isso, por sua vez, só se consegue através do desenvolvimento progressivo das forças produtivas, o qual, contraditoriamente, provoca a queda da taxa de lucro do sistema capitalista.

A luta entre capitalistas por incrementos de inversão e repartição das perdas decorrentes da diminuição do lucro é acompanhado transitoriamente de aumento nos salários, sustentado especialmente pelo reduzido número de desempregados e aumento de poder de negociação dos trabalhadores. Em outro momento, porém, num determinado nível de queda da taxa de lucro, reduzem-se as inversões e as demandas por bens, especialmente de produção liberando força de trabalho e reduzindo salários. Têm-se uma superacumulação de bens e de força de trabalho - o desemprego. Na realidade, ao acontecer isso, o capital está buscando conter as forças produtivas dentro dos limites adequados a si próprio, impondo sua lei de valorização, para facilitar a expansão capitalista.

Se, ainda seguindo o ideário marxista, a situação de sobreoferta acima descrita não pode ser resolvida pela sua eliminação, ela pode ser administrada no capitalismo. HARVEY(1998, p.170) discute as formas pelas quais essas tendências podem ser contidas, absorvidas ou administradas. Aqui mencionamos a absorção de excedentes pela mobilidade espacial do capital e, particularmente, a sua administração através da emergência da esfera pública.

Sob o aspecto da absorção dos excedentes de capital pela mobilidade geográfico-espacial intra e inter nações, é bom refletir que essa mobilidade pretendida para o curto prazo repara o problema dos excedentes e promove a produção de novos espaços dentro dos quais a produção capitalista pode prosseguir; mas, quando se sustenta no longo prazo e toma forma de redes, traz severas conseqüências, como aquelas mencionadas por CHESNAIS(1996).

No curto espaço de tempo, ocorre a transferência de recursos físicos e monetários entre países, através da implantação de filiais, ou se reconstroem os parques industriais dentro do país com incorporação de tecnologias e de padrões de produção e consumo de outros países, com crescimento e pleno emprego e, conseqüentemente, absorvendo os excedentes, como o ocorrido nos anos dourados. Após esses anos, o novo salto adiante do comércio e investimentos para outros espaços internacionais, com nova roupagem para o grande capital, passa a reorganizar a produção, com transferência em

grande escala de linhas de produção industrial para os países menos desenvolvidos, buscando aumento de produtividade pelos reduzidos custos de produção entre países. Daí que esse deslocamento do capital, no longo prazo e sob nova forma, causa desindustrialização, desemprego e pobreza nas regiões afetadas.

Do ponto de vista da importância da criação da esfera pública, o padrão de financiamento via fundo público, atua como contraponto diante das contradições do lucro e do desemprego. O espaço público emerge na sua forma predominantemente estatal no momento em que tais contradições não podem ser objetivamente conciliadas.

SADER(1998) aponta para o lugar central da instância política e do Estado no capitalismo, particularmente nos países desenvolvidos, onde as condições insuficientes de acumulação primitiva constituem-se um problema estrutural, mesmo considerando a autonomia ou dependência sempre relativa às condições de reprodução das relações de produção.

O autor sintetiza:

Na medida em que, por exemplo, o capitalismo não produz mercado consumidor no mesmo ritmo de expansão em que amplia a produção, (...) o sistema já não está reproduzindo todas as condições necessárias à sua existência. As crises [de superprodução] apontam exatamente para as contradições entre um sistema que produz seus pressupostos, mas que, pela separação entre produção social/apropriação privada que o funda, não reproduz homoganeamente as condições de produção e de apropriação. (SADER, 1998, p.50)

Nesse momento a instância política se introduz no capitalismo, constituindo-se, ao lado da econômica, um único processo de reprodução das relações sociais de produção. Em outras palavras, POULANTZAS(2000) compreende as intervenções do Estado como “recursos de contratendências” à queda tendencial da taxa de lucro, sempre em curso nas formações capitalistas.

No âmbito político e do Estado, a expansão contínua do capital e suas crises de superacumulação provocam reconfigurações das esferas pública e privada. Recorde-se aqui que as transformações ocorridas no capitalismo implicaram redefinições do Estado, situando a contradição e a luta de classes como constitutivas desse Estado. Assim, se se aceitam as determinações das modificações operadas nas relações de produção sobre o Estado e sua relativa autonomia e, ao mesmo tempo, a sua constituição pela luta de classes, observa-se nitidamente a contradição que possibilita compreender as novas formas de relacionamento entre os espaços do político e do econômico, entre o público e o privado, como necessidade de expansão do sistema capitalista.