

O MERCADO DE TRABALHO EM DEBATE

Carlos A. Medeiros
Claudio Salm

RESUMO

Nos debates desenvolvidos nos meios acadêmicos sobre a dinâmica e a estrutura do mercado de trabalho no Brasil têm predominado as análises preocupadas com a eficiência alocativa das instituições que regulam o mercado de trabalho. Os autores consideram esse enfoque insuficiente para dar conta dos principais problemas envolvidos considerando os desafios estruturais que o país enfrenta. Para eles, uma política específica para o mercado de trabalho requer ações sobre o ambiente econômico e social em que este se desenvolve.

Palavras-chave: mercado de trabalho; instituições reguladoras; mudança estrutural; flexibilização.

SUMMARY

In the discussions carried out in academic circles on the structure and dynamics of Brazil's labor market, analyses preoccupied with the allocational efficiency of institutions regulating the labor market have prevailed. The authors of this article consider this approach insufficient in dealing with the main problems involved, considering the structural challenges which the country faces. In their view, a specific labor-market policy would first demand action upon the economic and social environments within which this market is situated.

Keywords: labor market; regulating institutions; structural change; flexibilization.

O aumento no patamar do desemprego, a deterioração das condições de trabalho e o pessimismo reinante quanto às perspectivas do país têm estimulado o debate a respeito da dinâmica e da estrutura do mercado de trabalho.

Nesse debate predominam hoje, pelo menos nos meios acadêmicos, análises centradas na preocupação com a *eficiência alocativa* das instituições que regulam o mercado de trabalho. Dado que no Brasil somos especialmente receptivos aos modismos importados, este texto busca avaliar a relevância para nós das questões privilegiadas pelo enfoque atualmente dominante, em face da dimensão dos problemas envolvidos.

Na seção 1 procura-se comentar as razões para o pessimismo atual sobre as perspectivas do mercado de trabalho brasileiro. Em seguida as mudanças de enfoque sobre o mercado de trabalho são apresentadas. Estas

acompanham, de certa forma, o tipo de ajuste estrutural dominante nos anos 80 como se argumenta na seção 3. Na seção 4 discute-se o tema central da flexibilidade do trabalho abordando-se as diferentes variantes nacionais. O texto termina analisando as características e a recente evolução das relações industriais no Brasil em face dos desafios estruturais. Sugere que é impensável uma política específica sobre o mercado de trabalho desacompanhada de ações sobre o ambiente econômico e social em que este se desenvolve. O debate, se restrito ao funcionamento das instituições que regulam o mercado de trabalho, revela-se aquém dos problemas centrais envolvidos.

1. As razões para o pessimismo

Da II Guerra para cá, especialmente a partir de 64, a estrutura ocupacional brasileira sofreu uma das mais rápidas e radicais transformações capitalistas de que se tem notícia. Nesse período, de três ou quatro décadas, algo como 100 milhões de pessoas romperam seus vínculos tradicionais com a terra e com outras formas não assalariadas de sustento, e foram lançadas ao "deus-dará". Como se sabe, e a experiência histórica confirma, trata-se de uma transformação estrutural irreversível.

No entanto, dado que esse processo também veio acompanhado de elevadas taxas de crescimento da produção, foi possível constituir um mercado nacional de trabalho que, apesar de todas as heterogeneidades conhecidas, abriu para a maioria perspectivas positivas de mobilidade social. Hoje, depois da mais de uma década de semi-estagnação, as expectativas reverteram¹.

Se os críticos do "milagre" apontavam, com razão, para a reprodução da pobreza provocada pela expansão capitalista, agora já não caberia nem mesmo esperar pelos efeitos positivos do poder de arrasto do dinamismo econômico como na década de 70.

O pessimismo reinante possui fortes razões. Primeiro, porque dificilmente iremos recuperar a curto prazo as taxas de investimento de então, de forma que não cabe esperar que uma eventual retomada do crescimento, como se verifica neste ano, se dê de forma sustentada. Ao longo da década de 70, o país investia anualmente algo como 20 bilhões de dólares a mais que hoje.

Segundo, porque predomina a crença — embora sem maiores demonstrações — de que daqui para a frente, por conta das inovações tecnológicas, o crescimento da produção se dará com elasticidades emprego-produto muito menores.

Terceiro, porque a demanda por trabalho resultante de um novo surto de crescimento teria um forte viés em favor da mão-de-obra mais qualificada. É certo que esta foi também uma das características do longo ciclo de expansão anterior, mas as estruturas ocupacionais típicas daquele período implicavam necessariamente a criação, em grandes proporções, de postos de trabalho pouco qualificados. Embora os salários desses segmentos

(1) Ver Pastore, J. e Haller, A. O., "O que está acontecendo com a mobilidade social no Brasil?". V Fórum Nacional, São Paulo, maio de 1993, mimeo.

apresentassem crescente defasagem em relação aos percebidos pelos trabalhadores qualificados, ainda assim a expansão dos mercados "primários" de trabalho não só criaram oportunidades ocupacionais diretas, como sinalizavam para o resto as condições mínimas de contratação.

Na medida em que a reestruturação produtiva implica a quebra daquela estrutura ocupacional, com o sacrifício mais que proporcional dos postos menos qualificados, as desigualdades entre os incorporados ao "núcleo duro" da produção e os setores desestruturados tende a aumentar.

Finalmente, dado o estado das finanças públicas, não caberia depositar grandes esperanças nas chamadas "políticas ativas de emprego", em que pese o empenho da atual gestão do Ministério do Trabalho (bem como a utilização dos recursos do FAT, que não são desprezíveis, com esse propósito).

Em síntese, se ao final dos anos 70 era possível acreditar que os impactos positivos de um mercado de trabalho dinâmico acabariam por superar as condições para a reprodução da pobreza², hoje é o próprio mercado de trabalho que é visto como um fator de geração de pobreza.

Não é nosso propósito aqui discutir as premissas em que se baseiam as razões apontadas para o atual pessimismo. O que nos interessa assinalar é que, antes mesmo que se difundissem entre nós modernas relações industriais, nos defrontamos com propostas de um novo estilo de crescimento que têm na redefinição das relações industriais um de seus principais fundamentos.

Antes de examinar o significado que pode ter para nós tal receituário, vejamos a mudança de ênfase que vem ocorrendo na forma de enfocar o mercado de trabalho.

2. Dois enfoques, ênfases distintas

As análises do mercado de trabalho baseadas numa visão keynesiana privilegiam as variáveis de demanda, ou seja, sua conformação é percebida como dependente do dinamismo da economia e das transformações em sua estrutura.

No caso brasileiro, segundo este enfoque, as enormes desigualdades que nos caracterizam decorrem, para uns, da heterogeneidade da estrutura produtiva e poderiam ser superadas com o aprofundamento da industrialização, com tudo que esta implica em termos de infra-estrutura física e social. Paralelamente, o aumento da receita fiscal do Estado, decorrência do crescimento, daria sustentação a políticas públicas voltadas para os segmentos incapazes de aproveitar as oportunidades abertas pela expansão do mercado de trabalho. Já outros, diante dos efeitos disruptores do avanço do capitalismo, principalmente no campo, enfatizam a capacidade quase que inesgotável de geração de marginalizados por parte do nosso padrão de industrialização.

(2) Ver Salm, C. e Eichemberg, L. C. "Integração e tendências do mercado de trabalho brasileiro". *Revista da CEPAL*, nº 39. A respeito dos efeitos da atual retomada da produção industrial, que parecem sustentar essas razões para o pessimismo, ver nota 16 adiante.

Independentemente das diversas interpretações, essas análises têm como referência alguma concepção quanto à estratégia de desenvolvimento a ser perseguida, conforme prioridades expressas em diretrizes governamentais.

A ascendência, particularmente na última década, do ideário neoliberal coloca outra ordem de preocupações. A ênfase é posta no exame crítico das instituições que regulam o mercado de trabalho, tendo em vista suas interferências na suposta eficiência alocativa que teria um mercado desregulamentado. O alvo das atenções se volta para as distorções produzidas seja pela regulação estatal, seja por acordos corporativos que protegem alguns segmentos, supostamente em detrimento do resto.

Entre as principais consequências das distorções são normalmente destacados:

- privilégios salariais repassados a preços em decorrência de um "conluio" entre sindicatos e oligopólios;
- compressão da capacidade fiscal do Estado e dificuldades financeiras das empresas públicas pelo peso das folhas de pagamento;
- baixa mobilidade da mão-de-obra pelo "excesso" de proteção a uns poucos (leia-se empregados no setor público), o que limitaria as oportunidades dos demais.

Cabe registrar desvios comuns aos dois enfoques, ainda que de sinais contrários. O primeiro comete o viés de achar que as conquistas dos segmentos mais organizados sinaliza o caminho para os demais que, por mecanismos não esclarecidos, fatalmente "chegarão lá". O segundo, o viés de considerar que as mesmas conquistas se fazem em detrimento dos segmentos desestruturados, como se, por mecanismos tampouco esclarecidos, bastasse o fim das instituições que as provocam para melhorar a situação de todos.

3. As propostas neoliberais

O ideário neoliberal surge na esteira da atual revolução tecnológica e do acirramento da concorrência mundial. Expressa, no campo das relações industriais, uma reação à regulação fordista e aos acordos e contratos coletivos que foram se afirmando principalmente na Europa, em países com mercados de trabalho altamente estruturados e com forte presença sindical. A idéia central é de *flexibilização* do mercado de trabalho.

Sua crítica à suposta *rigidez* desses mercados assenta em premissas que dizem respeito tanto à competitividade quanto à equidade. A primeira afirma que uma economia livre das proteções e regulamentações que dificultam a mobilidade dos fatores poderá inserir-se competitivamente em qualquer corrente de comércio (o "carro mundial" seria o melhor símbolo dessa premissa). A segunda estabelece que uma ampla liberdade de contratação e dispensa é condição para uma eficiente alocação do trabalho,

o que gera mais empregos e melhora a distribuição de renda pela eliminação de privilégios corporativos.

Premissas semelhantes estiveram presentes nos planos de estabilização e reformas estruturais como os praticados pela Argentina, Chile e México. Como resultado da crise da dívida externa e sua indissociável relação com a crise da dívida pública, o ajuste estrutural proposto pela nova agenda objetivou e vem se movendo no sentido de:

- deslocar para o setor exportador o componente fundamental de crescimento;
- reespecializar-se internacionalmente a partir de vantagens estáticas no comércio exterior;
- realizar transferências patrimoniais para credores externos e internos;
- desregulamentar os mercados de bens, dinheiro e trabalho visando os ajustes empresariais e a atração de capitais externos.

Antes de examinarmos o significado daquelas premissas e dessas recomendações para o caso brasileiro, cabe tecer a respeito alguns comentários gerais, especialmente quanto à questão da flexibilidade do mercado de trabalho.

O primeiro é que o processo de abertura comercial e de globalização não tem produzido os resultados previstos quanto à divisão internacional do trabalho. O projeto do "carro mundial" vingou apenas parcialmente. Apesar da inegável diversificação do comércio, em termos de produtos e países, as desigualdades são marcantes.

O trem da globalização comporta vagões de várias classes. Ao contrário do que alguns imaginavam, "mão-de-obra barata" permanece um fator de atração de capitais para a maioria dos que não viajam na 1ª classe. Assiste-se hoje, em particular na América Latina, ao esforço de inserção no comércio a partir da reatualização das vantagens comparativas estáticas³.

Para os produtos de alto conteúdo tecnológico, as economias de aglomeração revelaram-se tão importantes quanto antes, como demonstram as experiências nacionais mais exitosas de reestruturação produtiva. Investir em infra-estrutura, na produtividade sistêmica continua sendo a prioridade nas economias líderes⁴.

4. A questão da flexibilidade do mercado de trabalho

A experiência do pós-guerra, de duas décadas de crescimento estável, criou a ilusão de que os problemas decorrentes da instabilidade e flutuação cíclica estavam finalmente equacionados. Do ponto de vista macroeconômico, os instrumentos de política monetária e fiscal garantiriam a liquidez necessária para o pleno emprego sem inflação. Da perspectiva empresarial, ou microeconômica, consolida-se como paradigma universal a produção em massa de produtos padronizados. Crescentes

(3) "Nós passamos o século XX copiando as inovações da segunda revolução industrial, o aço, a química pesada, os automóveis. Quando acabamos de copiar e achamos que íamos para o Primeiro Mundo, mudou tudo. A nova revolução nos pegou no contrapé. Hoje não se trata de nos tornarmos uma economia exportadora de café, mas de produtos industriais vagabundos." João Manuel Cardoso de Mello, em *Veja*, nº 34, 25.8.93

(4) É verdade que economias menores, dotadas de boa infra-estrutura, como a chilena, têm conseguido diversificar sua pauta de exportações através de "nichos" de mercado para produtos primários mais diferenciados. Esse modelo, no entanto, não pode ser generalizado para um país continental como o Brasil. Esta questão será retomada mais adiante.

escalas de produção aumentariam a produtividade tornando os produtos acessíveis a todos, principalmente porque os salários acompanhariam o crescimento da produtividade.

As grandes empresas, concentradas em planos para o longo prazo, encontraram, com os sindicatos, fórmulas para garantir a paz no "front" interno. Criaram-se os chamados "mercados internos de trabalho", garantindo à quase totalidade de seus trabalhadores condições diferenciadas do "mercado geral". Por outro lado, a crescente afluência (e número) dos incorporados àqueles mercados gerava fluxos de renda suficientes para elevar também o padrão de vida dos demais, seja diretamente via demanda de trabalho, seja através de um robusto Estado de Bem-Estar. Não eram poucos os jovens americanos que vacilavam entre ir para o *college* ou começar logo a ganhar a vida trabalhando na lanchonete do bairro.

Ao longo da década de 70, o que parecia ser meras turbulências transforma-se em instabilidade que se prolonga até hoje. Acabaram-se aquelas ilusões e instala-se um clima de incertezas no Ocidente. Os anos 80 são anos de "ajuste" ao novo cenário, marcado, principalmente, por juros elevados, acirrada concorrência internacional e novas formas de automação industrial que vão abalar profundamente a base técnica anterior e as relações industriais correspondentes. Os acordos anteriores, tanto na versão americana ou inglesa, como na social-democrata, que pareciam ser o caminho definitivo para a solução dos conflitos sociais, são percebidos agora como fatores de rigidez, incompatíveis com a agilidade requerida pelo ajuste às novas circunstâncias.

Do trabalho, demanda-se *flexibilidade*, seja na sua contratação (esfera do mercado) seja na sua utilização (esfera da produção). A primeira — *flexibilidade quantitativa* — visa ao máximo de "mercado" e ao mínimo de "instituições". O volume de emprego e as taxas salariais devem ser resultado de livres negociações sem interferências indevidas para que possam, em equilíbrio, refletir as condições de demanda (produtividade) e de oferta (seja lá o que for). Como resultado, teríamos a mais eficiente alocação do trabalho, de acordo com as diferenças setoriais de produtividade e a disponibilidade de mão-de-obra. As disparidades salariais por nível de qualificação tenderiam a desaparecer, eliminando-se as segmentações, e o desemprego seria apenas friccional.

A segunda dimensão — *flexibilidade funcional* — permitiria desenvolver nas empresas formas de utilização do trabalho mais adequadas aos novos ritmos impostos pela concorrência. Numa versão "negativa", este tipo de flexibilização visaria apenas burlar conquistas sindicais para reduzir o volume do emprego e aumentar a intensidade do trabalho, eliminando porosidades e tempos mortos. Já outros a percebem favoravelmente: ao contrário da rígida divisão do trabalho, típica do velho padrão fordista e responsável maior pelo trabalho desqualificado e alienante que caracterizou nosso século, o que se requer agora dos trabalhadores é uma postura participativa. Diminuem os controles burocráticos e as hierarquias, valoriza-se a opinião do chão-de-fábrica, as estruturas ocupacionais deixam de ser

polarizadas, na medida em que a preocupação com a produtividade e a qualidade passa a ser atribuição de todos, o que implica tarefas mais diversificadas e de maiores responsabilidades (polivalência).

Desta perspectiva, "positiva", não há como deixar de registrar um toque de esquizofrenia na demanda por flexibilidade quantitativa. Se por um lado as empresas querem maior liberdade de admissão e dispensa, por outro requerem dos trabalhadores outros atributos de qualificação — participação, envolvimento, autonomia, polivalência — que são atributos claramente associados à *estabilidade*, diferentemente da antiga valorização dos ofícios ("craft").

Tal contradição nos leva a uma breve digressão conceitual a respeito de um velho tema. A idéia de mercados livres, regulados apenas pela oferta e pela procura, aplica-se a transações que se esgotam no ato da troca, isto é, na entrega de um bem ou na prestação de um serviço. A idéia não se aplica ao mercado de trabalho, onde o que se transaciona não são bens ou serviços, mas compromissos mútuos e vínculos exclusivos, mais ou menos estáveis, que tanto empregadores como trabalhadores esperam poder renovar. O contrato de trabalho envolve sempre, portanto, instituições formais ou informais que regulam o cumprimento das normas contratadas, além das puras forças de mercado.

Daí que não cabe associar, simplesmente, flexibilidade a desregulamentação. Atribuir, sempre, à esfera institucional a responsabilidade pelo mau funcionamento do mercado de trabalho, como costuma fazer o pensamento liberal mais primário, é desconhecer algo que lhe é inerente: o afastamento do contrato de trabalho da determinação exclusiva das forças do mercado pode ser do interesse tanto de empregadores como de trabalhadores⁵.

A principal forma de "rigidez" do mundo moderno, os Mercados Internos de Trabalho, foi a que se mostrou mais compatível com a produção industrial em grande escala. As condutas próprias desses mercados

estão inscritas em um contexto no qual as estratégias de empregados e empregadores interatuam. Como a rigidez surge de uma racionalidade, a flexibilidade não pode ser restituída mediante medidas de política econômica [...] Se o funcionamento do mercado de trabalho é o resultado de uma interação entre o mercado e instituições que o regulam, a procura de flexibilidade, entendida como a restituição dos mecanismos de mercado, perde todo sentido⁶.

O trabalho flexível (flexibilidade funcional) e o trabalhador estável (flexibilidade quantitativa) são características do Japão industrial⁷. A versão ocidental, particularmente a americana, sem dúvida a mais demandada pelo nosso patronato, é a do emprego flexível, isto é, maiores facilidades, legais e financeiras, para contratar e demitir.

(5) Mesmo os casos, mais raros, de contratos puramente casuais, uma determinada colheita, por exemplo, não se regem exclusivamente pelo mercado. Ver a respeito Hicks, J.R. *The theory of wages*. Londres: Macmillan, 1935, cap. VII; Dobb, M. *Salários*. São Paulo: Cultrix, publicado originalmente em 1928, Cambridge, UK.

(6) Ramos, C.A. "A flexibilidade no mercado de trabalho: Teoria e experiências internacionais". IPEA, Série Seminários n° 18/93. Sobre as origens dos mercados internos de trabalho ver Stone, K. "The origin of job structures in the steel industry" In: Edwards, R.C., D.M. Gordon e M. Reich. *Labor market segmentation*. Lexington, Mass., 1975; Doeringer & Piori. *Internal labour market and manpower analysis*. Lexington, Mass., 1971.

(7) A questão da motivação dos trabalhadores com estabilidade, num contexto de baixo desemprego, como no Japão, é capaz de perturbar o sono de qualquer economista liberal.

No Japão e nos países europeus de maior tradição social-democrata, a busca da flexibilidade não tem sido sinônimo de desestruturação do mercado de trabalho. As novas tecnologias têm promovido maior estabilidade no emprego visando, inclusive, maior identificação e envolvimento dos trabalhadores com os objetivos das empresas, o que não se consegue em condições de elevada rotatividade e constante ameaça de demissão. Se assistimos hoje a um menor poder sindical no nível centralizado, certamente aumentou o escopo das negociações dentro dos estabelecimentos.

A versão americana da flexibilidade aplica-se bem para uma fração do mercado de trabalho formada pelos grupos vencedores. O problema está na aplicação para a maioria dos empregados e trabalhadores afetos a tarefas "rotineiras"⁸. Estes, os potencialmente redundantes, vivem uma outra espécie de "rigidez" que, longe de ser aliviada pelas políticas de flexibilização do mercado de trabalho, tende a ser ampliada. Ela resulta da baixa escolaridade e do aprisionamento a tarefas e ofícios que hoje passam por amplo processo de mutação. A redução selvagem deste estoque de trabalhadores nas grandes empresas — como a que se deu nos EUA — transfere imediatamente para o Estado a responsabilidade social do desemprego e da deficiência de renda.

Segundo Reich, estaríamos assistindo a uma re-segmentação do mercado de trabalho, devido ao *descolamento* do grupo superior dos mercados "primários", grupo que ele denomina de "analistas simbólicos"⁹. O segundo segmento é composto dos trabalhadores qualificados e semiqualificados das grandes empresas, o núcleo "duro" mesmo do mercado de trabalho. E o terceiro, antes chamado de "mercados secundários", refere-se aos ocupados em atividades mais desestruturadas, geralmente em micro e pequenas empresas, principalmente em serviços.

O que Reich nos apresenta como novo é o caráter desarticulado dessa reestruturação. Enquanto o segmento superior usufrui todas as vantagens da globalização e da flexibilização, os demais, normalmente afetos a tarefas rotineiras, sofrem as perdas. Postos de trabalho são eliminados, afetando principalmente as mulheres e fechando as portas de entrada para os jovens, diminuindo a participação sindical. Parte substancial acaba por engrossar o terceiro segmento¹⁰ que, por isso mesmo, experimenta queda nos salários e remunerações. Ou seja, assiste-se ao desmonte da antiga estrutura que dava um mínimo de coesão ao mercado de trabalho americano. Com a exceção de um afortunado grupo, os demais tendem a se transformar numa espécie de "gastarbeiters".

Em consequência, Reich enfatiza o rompimento dos laços de solidariedade que existiam entre os diversos segmentos. A tendência dos "mercados internos de trabalho" era a de estreitar o leque salarial e a renda dos ocupados no "mercado secundário" dependia da participação dos trabalhadores organizados nos aumentos de produtividade. Com a flexibilização os novos ganhadores já não reconhecem nos demais seus parceiros naturais.

Dessa forma, o acesso a um fluxo estável de rendimentos tem se concentrado intensamente na última década. A precarização do mercado de

(8) Ver a respeito, e do que segue, a análise de Reich, R.B. *The work of nations*. Nova York: Vintage Books, 1992.

(9) São os que possuem o conhecimento específico e o acesso às informações necessárias para se desenvolver com desenvoltura num mundo informatizado. Seus interesses podem se localizar em qualquer parte do planeta.

(10) Isso quando vencem a concorrência com jovens desempregados. Quando falham, ficam desempregados, condição que permanece sendo, mesmo nas sociedades avançadas, a privação social e cultural mais pesada em tempos de paz.

trabalho, os baixos salários, a diminuição das transferências e, por fim, a exclusão social, vêm se afirmando como fenômenos de longa duração no capitalismo atual. Em outros termos, a valorização do consumo, ainda mais exacerbada hoje, e a negação deste a amplos grupos populacionais interrompem uma estável articulação entre política e economia típica do pós-guerra: a extensão do mercado e da cidadania como fenômenos inter-relacionados.

A fratura que se forma entre, de um lado, os "analistas simbólicos" e, de outro, a maioria dos assalariados ocupados em tarefas rotineiras não significa apenas um fosso de renda e de qualidade de vida. Os primeiros estão inseridos em mercados, em estilos de vida, que não apenas se diferenciam economicamente, como relegaram para os grupos perdedores os espaços e serviços públicos cada vez mais degradados. Tal dualidade no mercado de trabalho e nos padrões de consumo levaria também, segundo Reich, à quebra de solidariedade, com inegáveis manifestações no plano da crise fiscal.

Vistos do ângulo da competitividade, os países que mais avançaram na desregulação (EUA, Inglaterra) são os que têm apresentado o desempenho mais medíocre na atual reestruturação produtiva, se comparados aos que não só mantiveram intactos os "mercados internos de trabalho" mas aprofundaram as negociações com vistas a aumentar a flexibilidade funcional.

Não é fácil estabelecer uma clara correlação entre formas de organização do mercado de trabalho de um lado e, de outro, o crescimento da produtividade, do emprego e das desigualdades.

Entretanto, se não cabem conclusões apressadas, tampouco podemos fugir das evidências. Os países que mais "flexibilizaram" o mercado de trabalho — contratos coletivos mais descentralizados, menores gastos com *welfare*, diminuição da taxa de sindicalização, menores gastos com seguro-desemprego — não são os países que experimentam taxas mais elevadas de crescimento da produtividade, ao contrário. É verdade que apresentam menores taxas de desemprego aberto, mas isso é tautológico, como se sabe. Se, no lugar do desemprego, tomarmos indicadores de desigualdade, veremos que o desempenho desses países é pior que o daqueles que não optaram pela "flexibilização"¹¹.

Ou seja, com exceção da elevação das taxas de desemprego aberto verificadas na maioria das economias européias na década de 80, pode-se dizer que os países que não desestruturaram seus mercados de trabalho, mas aprofundaram as negociações coletivas, têm se saído melhor na reestruturação produtiva.

Existem, de fato, diferentes vias de modernização e de flexibilização das relações de trabalho. Superar "rigidezes" no mercado de trabalho não significa necessariamente o fim das regras de demissão ou a volta ao contrato individual "livremente" negociado. Como assinala Ramos, existem alternativas mais civilizadas "à revogação de toda garantia legal em nome da concorrência", como: seguro-desemprego, reciclagem, diminuição negociada da jornada, Vinculação dos salários ao desempenho das empresas etc.

(11) Ver Ramos, C.A., op. cit. para abundantes evidências.

A "autonomia coletiva"¹² nos países europeus de maior tradição social-democrata significa hoje tanto a proliferação de um maior número de acordos informais por empresas, quanto a manutenção e alargamento, mesmo para os trabalhadores não sindicalizados, das conquistas obtidas nas estruturas formais de negociação.

A Negociação Coletiva se dá em vários níveis: nacional, setorial, por empresa. Não existe descentralização total nem centralização total. O salário é fixado por setor para que não se transforme em elemento da concorrência nem abale a solidariedade entre os trabalhadores, o que deve soar como verdadeira heresia para os que se preocupam com "eficiência alocativa" do mercado de trabalho. Os ganhos reais vão depender da produtividade do setor e do poder de barganha do sindicato. O Estado não opina sobre o conteúdo das pautas e a Justiça do Trabalho não tem poderes normativos, apenas fiscalizadores. O direito de greve e seu efetivo exercício é condição essencial da negociação. O contrato tem de ter valor jurídico, como se fosse lei.

A principal vantagem da "autonomia coletiva", além da sua feição democrática, é a de se afirmar como um instrumento de flexibilização, pois tudo pode ser negociado, inclusive o valor das indenizações em caso de demissão. Também contribui para a produtividade pelo lado da motivação, pois os trabalhadores participam da elaboração das regras. As pesquisas mostram que os países que adotaram as normas da autonomia coletiva são os que têm se saído melhor na difusão das novas tecnologias.

Naturalmente, quanto mais segmentada for a estrutura do mercado de trabalho maiores são os riscos decorrentes de um desigual poder dos sindicatos. Com efeito, quando uma das partes é muito fraca para negociar, mesmo dispondo do direito formal, não é capaz de organizar uma greve. Na Europa, os mais "fracos" são os segmentos sujeitos a contratos temporários.

O aludido "conluio" corporativista entre capital e trabalho, levando a uma espiral salário & preço, carece, segundo o prof. Wolfgang, de qualquer evidência na Europa, e nem faria sentido numa situação marcada por intenso processo de globalização.

Finalmente, uma palavra sobre as implicações para a formação profissional. A mudança nos perfis de qualificação requeridos se explica pelas características da nova base técnica que apresenta processos de trabalho mais integrados, nos quais os custos de interrupção são muito elevados. Nesses novos ambientes exigem-se também do trabalhador competências antes desprezadas, como a facilidade de comunicação, de compreensão de textos, de raciocínio abstrato, enfim, competências "sociais", como as denominam os alemães, que somente são adquiridas através da escola básica regular.

A valorização da educação para o chão-de-fábrica altera os termos do debate da questão conforme postos pela teoria do capital humano, que tem a ver com a distribuição salarial entre os trabalhadores. A questão hoje é outra. O grau de escolaridade passa a ser condição para a inserção no mercado formal de trabalho, seja em que posto for. O que realmente se

(12) Expressão utilizada na Alemanha para designar as atuais formas de contratação sem intervenção estatal. Os parágrafos seguintes, que buscam descrever o essencial dessas negociações, baseiam-se em palestra de Wolfgang Däubler, IL-DESFES, Rio, 10.9.93. Ver sobre o mesmo assunto, Amadeo, E. J. "Entre a lógica particular e a eficiência social". IPEA, Série Seminários, n° 22/93.

discute são os conteúdos mínimos a serem transmitidos para que o trabalhador possa ter um bom desempenho e adquirir treinamento específico. Desta forma resolve-se também o velho dilema que sempre atormentou os educadores: formar para a cidadania ou para o mercado de trabalho? Os dois tipos de formação já não se opõem, na medida em que a primeira passou a ser vista como essencial para qualquer treinamento mais específico.

5. As relações industriais no Brasil e os desafios estruturais

A rigor, é somente no pós-guerra que tem início a constituição de um amplo mercado de trabalho no Brasil, ainda assim praticamente restrito às grandes cidades até meados dos anos 60, quando ganha impulso o assalariamento no meio rural.

Sob o corporativismo sindical organizado de cima para baixo e sob a tutela da Justiça do Trabalho, as instituições trabalhistas foram sendo moldadas de forma a: suprimir o conflito nas fábricas transformando-o num assunto da Justiça; pulverizar a ação unificada dos trabalhadores; proteger segmentos mais desestruturados do mercado de trabalho; subordinar a política sindical aos mecanismos de controle do Estado. Estas instituições engendraram um sistema de representação sindical bastante particular; descentralizado por região, centralizado por categoria trabalhista, longe dos estabelecimentos.

Ainda assim, as instituições corporativas do trabalho dependiam de outras instâncias e políticas para regular as condições reais de trabalho: a definição do salário-mínimo, o direito de greve, a convivência, ainda que sem poder contratual, de centrais sindicais. Esta característica do corporativismo brasileiro explica, em parte, a sua longa sobrevivência. Jamais ocorreu aos reformistas liberais e autoritários de 64 alterar a estrutura sindical — mesmo hoje os reformistas encontram-se mais na academia — como no Chile de 73 ou na Espanha pós-Moncloa. Com efeito, com as mesmas instituições corporativas do trabalho o sindicalismo brasileiro foi mais forte ou mais fraco, mais ou menos protetor, mais ou menos ausente da vida política nacional.

A longevidade da estrutura sindical brasileira decorre de outro fato. Excluindo os sindicatos da fábrica e agrupando os trabalhadores por categorias profissionais em um único sindicato numa mesma base geográfica, o sindicalismo brasileiro adaptava-se à heterogeneidade produtiva e regional, inibindo relações industriais mais modernas nas grandes fábricas e promovendo alguma modernização nas empresas mais atrasadas. Este segundo fator, entretanto, dependia, dada a abundância de mão-de-obra não qualificada, da estabilidade do emprego e do valor do salário-mínimo.

Com o fim da estabilidade e com a contenção pronunciada do salário-mínimo a partir de 64, a despeito do seu corporativismo, agora fortemente

autoritário, o Brasil "se antecipou" ao mundo quanto à flexibilização não negociada do mercado de trabalho.

De fato, a economia brasileira industrializou-se nos anos 60 e 70 com uma alta flexibilidade do mercado de trabalho em que as principais manifestações foram:

- a) baixo desemprego aberto e alta rotatividade;
- b) baixo custo de desligamento de mão-de-obra;
- c) flexibilidade do salário real, variando com o ciclo;
- d) dispersão salarial segundo características do mercado;
- e) rápida adaptação das horas trabalhadas às condições da demanda;
- f) ampla tolerância de formas precárias de contrato de trabalho ("empregados sem carteira").

A consolidação da grande indústria metalmeccânica após duas décadas de intenso crescimento começou por colocar em xeque, nas áreas mais industrializadas do país, as instituições reguladoras da relação capital-trabalho. Com as greves do final dos 70 e com o fim da ditadura nos anos 80, assistiu-se à maior estruturação do mercado de trabalho urbano brasileiro com a presença de um sindicalismo mais enraizado nas fábricas e locais de trabalho. Ainda que as instituições corporativas tradicionais tenham sobrevivido ao processo de democratização, houve uma indiscutível renovação na vida sindical com a presença de centrais sindicais com grande poder de mobilização. É bem verdade que a recessão da primeira metade dos anos 80 e a alta inflação na segunda metade entorpeceram o ânimo reformista inicial: o movimento sindical concentrou-se na luta econômica contra as perdas salariais.

Ao contrário do que se passou nos países desenvolvidos, nos anos 80, o Brasil experimentou o crescimento da vida sindical e um amplo alargamento dos direitos da cidadania.

Com relação à atividade sindical, os anos 80 presenciaram dois movimentos: de um lado, proliferaram comissões de fábrica em importantes ramos da indústria, de outro, expandiu-se rapidamente a filiação dos sindicatos tradicionais às centrais sindicais. Este movimento afirmou-se num momento marcado por elevada instabilidade macroeconômica, paralisia dos investimentos e alta inflação.

Ainda que em expansão, os 17 milhões de associados a sindicatos (segundo a Pesquisa Sindical do IBGE) correspondiam em 89 a 28% da população ocupada no país. Dos 9.833 sindicatos registrados, apenas 162 possuíam mais de 10 mil filiados. Embora essa taxa de sindicalização não possa ser tomada como indicador de efetivo envolvimento dos trabalhadores na vida sindical, em relação ao contingente ocupado no setor formal da economia esse nível de sindicalização não pode ser considerado baixo em termos internacionais.

Sem carteira de trabalho e fora de qualquer relação com os sindicatos, permaneciam mais de 40% da força de trabalho. Proliferação de pequenos sindicatos com escassa representatividade — um resultado do imposto compulsório e da estrutura de representação — e elevada taxa de informa-

lização afirmam, a despeito de mudanças mais recentes, a baixa representação dos sindicatos no país.

Alta inflação ao lado da ampla heterogeneidade ocupacional marcam profundamente a sociedade brasileira. A Constituição de 88 introduziu uma nova tensão ao consagrar direitos sociais amplos numa economia e sociedade que, ao contrário da européia, não consegue financiar os novos gastos via impostos ou encargos sobre a folha de salários. A heterogeneidade responde ainda, de um lado, pela tensão entre o reconhecimento da autonomia relativa dos contratos coletivos e, de outro, pelo estabelecimento de um detalhado e protetivo capítulo sobre os direitos sociais incluindo aqui importantes aspectos relativos ao contrato de trabalho e ao comprometimento público com o bem-estar.

Esta tensão, que nas proposições mais liberais dos anos 90 procura-se resolver simplesmente pela supressão de demandas, é naturalmente agravada pela crise macroeconômica e pelo processo de reestruturação industrial das grandes empresas que se generaliza a partir de 1990.

Na vida real das empresas, a difusão de novas tecnologias e métodos organizacionais vem se desenvolvendo num meio ambiente ainda predominantemente marcado por:

- alta taxa de rotatividade e baixo envolvimento dos trabalhadores com as empresas;
- relações industriais conflitivas, autoritarismo das gerências intermediárias;
- baixo envolvimento empresarial e dos trabalhadores com a formação profissional e com a qualificação¹³;
- apelo a soluções judiciais dos conflitos ao invés da via negociada.

Mas, apesar destas características mais gerais, deve-se reconhecer alguns importantes avanços que começam por marcar as relações de trabalho. Tem sido crescente o número de acordos negociados com maior autonomia; houve um notável enriquecimento das pautas de negociação; nos anos mais recentes os trabalhadores, premidos pela recessão, revelam-se também crescentemente preocupados com questões mais globais, como a própria sobrevivência e perspectivas do parque industrial brasileiro.

Estes fatos sugerem que, a despeito das instituições formais de representação de interesses e da heterogeneidade do mercado de trabalho brasileiro, começa a se afirmar uma vida sindical e uma dinâmica que, guardando as características antes examinadas, se aproximam daquelas vividas nos países mais industrializados. O Brasil as atinge de forma certamente limitada e tardia. Ao se colocarem numa perspectiva abstrata da flexibilidade do mercado de trabalho, diversos críticos deixam de reconhecer os avanços reais e subestimam o fato de que as relações sociais obedecem a uma dinâmica de mudança própria e não imposta mecanicamente por uma abstrata racionalidade, econômica ou tecnológica.

Transitar da atual situação — onde a modernização das relações industriais circunscreve-se a alguns setores — para uma em que as relações capital-trabalho sejam amplamente redefinidas a partir de contratos coleti-

(13) A distinção que fazemos entre formação e qualificação é importante. Qualificação é posto, é reconhecimento de direitos e atribuição de responsabilidades, é promoção. Na ausência de perspectivas de qualificação, os sucessivos treinamentos geram frustrações.

vos com autonomia de decisão requer um novo arcabouço institucional. Este, entretanto, deve considerar as características de uma economia em que a vida sindical e as relações formais de assalariamento convivem com um universo ocupacional desestruturado. Mesmo nos setores sindicalizados são poucos os sindicatos fortes, e mesmo as organizações patronais possuem baixa representatividade.

Colocando-se na perspectiva do desenvolvimento econômico e considerando a realidade latino-americana atual, deve-se reconhecer que as grandes empresas industriais e seus assalariados constituem, hoje, o produto mais moderno do capitalismo brasileiro. Com efeito, ao contrário do Chile, o Brasil, por ser um país continental, não pode ser organizado a partir de uma reespecialização do setor exportador baseado em recursos naturais¹⁴. Por outro lado, uma reestruturação industrial regressiva como a praticada na Argentina tem se revelado não apenas socialmente excludente como economicamente incapaz de sustentar uma moderada taxa de crescimento sem incorrer em elevados desequilíbrios comerciais.

Ao contrário ainda de um outro país continental, a China, o país não dispõe de uma estrutura de comunidades rurais capaz de dar sustentação a modelos duais de industrialização exportadora. O Brasil já implantou um modelo de agricultura capitalizada para a qual não é realista, do ponto de vista do desempenho econômico, propor alternativas camponesas. Algo ainda por realizar-se num país como o México.

Estas observações convergem para o seguinte ponto: o futuro brasileiro deve estar na modernização do seu parque industrial e na criação de uma moderna produção de massa. *Flexibilidade e grande escala*, e não um artesanato voltado a nichos sofisticados de mercado, impõem processos de mudança a partir da atual base produtiva. As novas formas de negociação nas relações capital-trabalho que vêm se afirmando devem ser moldadas tendo por base esta perspectiva.

O argumento comum de que há um "conluio" e um pacto inflacionário entre os sindicatos mais fortes e as grandes empresas contra o público e os grupos menos favorecidos do mercado de trabalho é falacioso. Com efeito, o que vem marcando a realidade brasileira desde os anos 80 é a fraqueza do Estado e, neste sentido, do interesse público. A questão essencial não está na força dos interesses organizados da grande empresa e de alguns sindicatos fortes, mas numa economia de alta inflação com um Estado econômica e politicamente débil.

Para os que consideram os trabalhadores na grande indústria brasileira membros de um setor "protegido", vale considerar que se na Europa o desemprego em massa foi acompanhado por diversas iniciativas, como por exemplo as pré-aposentadorias, aqui, desde 1990, o ajuste quantitativo das empresas se deu sem qualquer mecanismo compensatório, com exceção de alguns tímidos avanços no seguro-desemprego. Segundo dados do DIEESE/Seade, entre 1990 e 1992 a população ocupada na indústria de transformação na Grande São Paulo teve uma redução de 273 mil trabalhadores. Os que permaneceram empregados sofreram uma queda de 16% no salário

(14) Como recentemente observou Celso Furtado: "Os sistemas econômicos de grandes dimensões territoriais e acentuadas disparidades regionais e estruturais — Brasil, Índia e China — dificilmente sobreviverão se perderem a força coesiva gerada pela expansão do mercado interno. Nesses casos, por mais importante que seja a inserção internacional, esta não é suficiente para dinamizar o sistema econômico. Num mundo dominado por empresas transnacionais, esses sistemas heterogêneos somente sobrevivem e crescem por vontade política apoiada em um projeto com raízes históricas". Furtado, C. "Globalização das estruturas econômicas e identidade nacional". *Estudos Avançados*, São Paulo: USP, nº 16, set/nov. 1992, p. 65.

médio, fazendo com que a massa salarial sofresse uma redução de 25% entre 1990 e 1992.

Os dados da PME (Pesquisa Mensal de Emprego) sobre a renda nas Regiões Metropolitanas não deixam margem a dúvidas: entre 1989 e 1992 a renda real média em São Paulo caiu 45%. Esta queda se deu em todos os decis¹⁵.

Ao longo de décadas, duas posturas estiveram presentes no pensamento desenvolvimentista brasileiro, tanto à esquerda quanto à direita do espectro ideológico: defesa da proteção e do controle estatal da economia em nome do desenvolvimento econômico no longo prazo; crítica aos sindicatos mais agressivos em nome da estabilidade macroeconômica ou do emprego dos não sindicalizados.

Hoje, o pensamento dominante não mais endossa a primeira proposição. A segunda, no entanto, permanece atual. É como se as questões do trabalho e, em particular, as do trabalho industrial nas grandes empresas fossem de menor importância, um "luxo" num país com amplos contingentes de desempregados, subempregados e miseráveis. Os sindicatos e a "aristocracia operária" que representam formariam parte de uma elite em face do atraso social do país. O imenso e velho equívoco que este diagnóstico possui desdobra-se na seguinte proposição econômica: diminuam-se os privilégios dos regularmente empregados para aumentar o emprego global.

Esta colocação "clássica" desloca a análise do desemprego para o *funcionamento do mercado de trabalho*. Deve-se reconhecer entretanto que, neste campo, a simples inversão do problema, isto é, remeter a solução do desemprego e da deficiência de renda para o *nível de atividade econômica*, tampouco resolve. Ou seja, existe sim uma questão do mercado de trabalho no Brasil. No entanto, e paradoxalmente, esta questão não se resolve no seu interior, não se trata de uma rigidez a ser dissolvida pela desregulamentação das normas de funcionamento. O problema é de outra natureza. A miséria das famílias, o trabalho desde criança, o analfabetismo e a baixa escolarização básica excluem hoje, muito mais do que no passado, um imenso contingente de jovens de uma melhor inserção no mercado de trabalho. As condições de ingresso são degradadas, o poder de barganha é nenhum. Misturados aos agora desempregados de longa duração, forma-se na base do mercado de trabalho não apenas uma superoferta de trabalhadores não qualificados e rebaixados mas de indivíduos cujas deficiências os tornam inempregáveis.

Com efeito, a defesa de uma estratégia de reestruturação produtiva com ampliação da contratação coletiva, como a que se comentou, não pode negar um fato básico no capitalismo moderno: na industrialização típica do pós-guerra, altas taxas de crescimento do produto e do emprego produziram, dependendo do poder e da centralização sindical, elevação do conjunto dos salários. A incorporação em massa nas modernas empresas industriais de uma força de trabalho não escolarizada e recém-egressa do campo resultou, no Brasil, numa ampla mobilidade ocupacional. Hoje, estas

(15) Ver Urani, A. "Mercado de trabalho e distribuição de renda durante o governo Collor". IPEA, set. 93, mimeo.

características mudaram como já assinalamos. As grandes empresas industriais vêm absorvendo menor quantidade por unidade de produto, a terceirização, a introdução de novas tecnologias e a menor taxa de crescimento têm expelido um crescente número de trabalhadores antes ocupados no "core" da produção industrial.

Estas mudanças sugerem que a influência da grande empresa industrial sobre o mercado de trabalho e, conseqüentemente, sobre o salário médio será ainda menor do que no passado. Vale dizer, as características diferenciadoras nos mercados de trabalho devem se aguçar e não diminuir.

Ainda que se possa argumentar que no Brasil, dados o seu tamanho e a sua heterogeneidade, essas mudanças possuem um significado menor, não se pode desconhecer sua presença hoje na indústria paulista¹⁶.

A agenda neoliberal, com seus desvios pró-mercado e antiinstituições, está aquém dos desafios do momento. Regulamentar ou não regulamentar o mercado de trabalho é uma falsa questão. A verdadeira é saber quais as regulamentações que melhor se adaptam e como devem ser estabelecidas. A simples desregulamentação do mercado de trabalho significa delegar aos agentes privados, *e de forma atomizada*, o processo de mudança.

A proposta de modelos de negociação direta centrados na empresa e sem a participação dos sindicatos, ao lado da supressão dos direitos sociais consagrados na Constituição, colide com os aspectos antes mencionados e que caracterizam a atualidade empresarial e institucional brasileira: a forte segmentação e dispersão da estrutura produtiva, e a afirmação do sindicalismo como força aglutinadora de interesses. O primeiro aspecto diz respeito à fragilidade da representação dos trabalhadores na maioria de nossas empresas, o que descaracteriza acordos diretos como autênticas negociações. O segundo é um fator a ser levado em conta. A aceitação destes fatos como parte inescapável de nossa realidade leva ao reconhecimento de que o pêndulo da centralização e descentralização não tem que ser "resolvido", ele faz parte das características estruturais do país. Dizendo de outro modo: a combinação de instâncias de negociação mais centralizadas com níveis mais descentralizados afirma-se como um caminho não apenas institucionalmente mais realista como mais desejável.

Por todas as razões já apresentadas, a reversão das tendências irá depender fortemente de *condições que são externas ao próprio mercado de trabalho e que não se resolvem apenas com a retomada do crescimento*:

— um novo arranjo institucional que supere nosso desgastado corporativismo estatal e evite os males da "livre negociação";

— diminuir as diferenças "de partida" e ingresso no mercado de trabalho deve constituir prioridade para as políticas sociais. Melhorar significativamente a educação básica, atuar no combate à pobreza das famílias, requalificar a força de trabalho desempregada são tarefas *públicas* essenciais se se quer alterar o perfil da oferta de trabalho.

Com relação às Políticas Ativas de Emprego (ainda que nunca tivessem sido concebidas para enfrentar desequilíbrios tão grandes), estamos, hoje, desparelhados até institucionalmente para implementá-las com alguma

(16) A indústria na Grande São Paulo ocupava em 1985 32,8% contra 40,7% ocupados no setor serviços. Em 1992, os percentuais eram, respectivamente, 26,4 e 46,0 (DIEESE-Seade/PED). De 1992 para 1993, segundo dados do IBGE, a produção industrial paulista aumentou em 15% com decréscimo de 2% nos postos de trabalho e nenhum acréscimo nas horas trabalhadas. Os aumentos salariais concentraram-se nos segmentos mais qualificados e as oportunidades ocupacionais se expandiram apenas para trabalhadores informais, isto é, "sem carteira". Ainda que seja cedo para se falar em tendência, cabe assinalar que é a primeira vez que se registra uma conjunção desse tipo na indústria brasileira.

eficácia. Não temos um sistema que articule reciclagem, serviços de colocação e seguro-desemprego. Ocorre que, neste campo, mesmo os países desenvolvidos não vêm apresentando soluções muito promissoras. As de maior efeito são as aposentadorias antecipadas voluntárias, as restrições às demissões privadas e os contratos especiais para os jovens. Propostas como a redução da jornada de trabalho encontram fortes restrições nas empresas e entre trabalhadores de baixa renda. O problema é que estas políticas não apenas pressionam as despesas sociais mas possuem moderada ou reduzida eficácia em face do problema do desemprego em massa. No Brasil, como comentou-se, à questão do desemprego soma-se o problema da miséria, da deficiência de renda e precariedade das condições de vida. Diante deste quadro típico do subdesenvolvimento, as frentes de trabalho, como as que ocorrem no Nordeste por ocasião das secas, constituem a única experiência nacional relevante de política ativa de emprego. Quer seja encarada como política de emprego quer como política de "renda mínima", esta experiência deve ser considerada diante dos grandes contingentes de força de trabalho excluídos do mercado. Quando se consideram as enormes deficiências de infra-estrutura e equipamentos urbanos não é difícil pensar na articulação das duas questões e, neste caso, transformar as frentes de trabalho num fenômeno não apenas emergencial mas de fôlego mais amplo. Aliás, esta foi a experiência dos EUA com o New Deal. O problema, novamente, recai sobre a capacidade fiscal do Estado e sua possibilidade e disposição de coordenar e promover políticas visando o desenvolvimento econômico e social do país.

A questão fiscal no Brasil, vista na perspectiva tanto do desenvolvimento econômico quanto da proteção social, coloca um imenso desafio: ao contrário dos países da OECD e mais ainda dos da EEC, a carga fiscal no Brasil não só não se elevou ao longo dos anos 80 como manteve-se em níveis insólitos ao longo da década. Os 23,8% do PIB registrados na economia brasileira em 1988 contra os 44,4% registrados na EEC dão uma idéia da dimensão do problema. Na América Latina, a única economia macroeconomicamente estável, o Chile, elevou em mais de 16% sua carga fiscal nos anos 80 atingindo, em 1988, 38,2% do PIB¹⁷!

Recuperar e elevar a capacidade fiscal, financeira e política do Estado, ao lado de uma maior organização e centralização na representação dos interesses dos empresários e trabalhadores, constituem eixos indispensáveis para uma reestruturação econômica pactada.

(17) Dados do *OECD Economic Outlook, Historical Statistics*, 1990 e ECLAC. *Economic Survey of Latin America and the Caribbean*, 1990. Ver Tavares, J. "The scope for industrial policy in a free trade environment". *Revista de Economia Política*, nº 51, 1993.

Recebido para publicação em março de 1994.

Carlos A. Medeiros é professor da Faculdade de Economia e Administração e do Instituto de Economia Industrial da UFRJ.

Claudio Salm é professor do Instituto de Economia Industrial da UFRJ.

Novos Estudos
CEBRAP

N.º 39, julho 1994
pp. 49-65
