

Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT  
Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP  
Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico - PADCT

# **ESTUDO DA COMPETITIVIDADE DA INDÚSTRIA BRASILEIRA**

---

---

## **CONDICIONANTES SOCIAIS DA COMPETITIVIDADE**

Nota Técnica do Bloco Temático V

O conteúdo deste documento é de exclusiva responsabilidade da equipe técnica do Consórcio. Não representa a opinião do Governo Federal.

Campinas, 1993

A Comissão de Coordenação - formada por Luciano G. Coutinho (IE/UNICAMP), João Carlos Ferraz (IEI/UFRJ), Abílio dos Santos (FDC) e Pedro da Motta Veiga (FUNCEX) - considera que o conteúdo deste documento está coerente com o Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira (ECIB) e servirá para elaboração do Relatório Final do Estudo.

A Coordenação do ECIB agradece ao consultor Claudio Salm (Professor do Instituto de Economia Industrial/UFRJ) pela elaboração deste documento e pelos trabalhos de coordenação das Notas Técnicas Temáticas do Bloco "Condicionantes Sociais da Competitividade".

**CONSÓRCIO**

**Comissão de Coordenação**

INSTITUTO DE ECONOMIA/UNICAMP  
INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL/UFRJ  
FUNDAÇÃO DOM CABRAL  
FUNDAÇÃO CENTRO DE ESTUDOS DO COMÉRCIO EXTERIOR

**Instituições Associadas**

SCIENCE POLICY RESEARCH UNIT - SPRU/SUSSEX UNIVERSITY  
INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL - IEDI  
NÚCLEO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA - NACIT/UFBA  
DEPARTAMENTO DE POLÍTICA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA - IG/UNICAMP  
INSTITUTO EQUATORIAL DE CULTURA CONTEMPORÂNEA

**Instituições Subcontratadas**

INSTITUTO BRASILEIRO DE OPINIÃO PÚBLICA E ESTATÍSTICA - IBOPE  
ERNST & YOUNG, SOTEC  
COOPERS & LYBRAND BIEDERMANN, BORDASCH

**Instituição Gestora**

FUNDAÇÃO ECONOMIA DE CAMPINAS - FECAMP

### EQUIPE DE COORDENAÇÃO TÉCNICA

<b>Coordenação Geral:</b>	Luciano G. Coutinho (UNICAMP-IE) João Carlos Ferraz (UFRJ-IEI)
<b>Coordenação Internacional:</b>	José Eduardo Cassiolato (SPRU)
<b>Coordenação Executiva:</b>	Ana Lucia Gonçalves da Silva (UNICAMP-IE) Maria Carolina Capistrano (UFRJ-IEI)
<b>Coord. Análise dos Fatores Sistêmicos:</b>	Mario Luiz Possas (UNICAMP-IE)
<b>Apoio Coord. Anál. Fatores Sistêmicos:</b>	Mariano F. Laplane (UNICAMP-IE) João E. M. P. Furtado (UNESP; UNICAMP-IE)
<b>Coordenação Análise da Indústria:</b>	Lia Haguenaer (UFRJ-IEI) David Kupfer (UFRJ-IEI)
<b>Apoio Coord. Análise da Indústria:</b>	Anibal Wanderley (UFRJ-IEI)
<b>Coordenação de Eventos:</b>	Gianna Sagázio (FDC)

#### Contratado por:

Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT

Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP

Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico - PADCT

### COMISSÃO DE SUPERVISÃO

O Estudo foi supervisionado por uma Comissão formada por:

João Camilo Penna - Presidente	Júlio Fusaro Mourão (BNDES)
Lourival Carmo Mônico (FINEP) - Vice-Presidente	Lauro Fiúza Júnior (CIC)
Afonso Carlos Corrêa Fleury (USP)	Mauro Marcondes Rodrigues (BNDES)
Aílton Barcelos Fernandes (MICT)	Nelson Back (UFSC)
Aldo Sani (RIOCELL)	Oskar Klingl (MCT)
Antonio dos Santos Maciel Neto (MICT)	Paulo Bastos Tigre (UFRJ)
Eduardo Gondim de Vasconcellos (USP)	Paulo Diedrichsen Villares (VILLARES)
Frederico Reis de Araújo (MCT)	Paulo de Tarso Paixão (DIEESE)
Guilherme Emrich (BIOBRÁS)	Renato Kasinsky (COFAP)
José Paulo Silveira (MCT)	Wilson Suzigan (UNICAMP)

SUM`RIO

RESUMO EXECUTIVO .....	1
INTRODUÇÃO .....	39
1. RELAÇÕES DE TRABALHO .....	43
1.1. Tendências Internacionais .....	43
1.2. A Situação Brasileira .....	49
1.2.1. O quadro geral .....	49
1.2.2. O contrato coletivo .....	54
1.2.3. A questão do custo do trabalho .....	58
1.2.4. Implantação do contrato coletivo no Brasil: principais proposições .....	60
- Aspectos gerais .....	60
- Implantação no Brasil .....	62
- Contrato coletivo e direitos sociais ...	63
1.2.5. A proteção social: principais questões ...	65
2. O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL .....	68
2.1. Tendências Internacionais .....	68
2.2. A Situação Brasileira .....	73
3. EDUCAÇÃO E QUALIFICAÇÃO .....	82
3.1. Tendências Internacionais .....	82
3.2. A Situação Brasileira .....	86
3.2.1. A educação geral .....	88
- A gestão do sistema educacional .....	90
3.2.2. A formação profissional .....	95
- A participação do empresariado .....	97
- A participação dos trabalhadores .....	98
4. PROPOSIÇÕES .....	101
4.1. Relações de Trabalho e a Proteção Social .....	101
4.1.1. Contrato coletivo de trabalho .....	103
4.1.2. Mecanismos de proteção social .....	104

4.1.3. Recomendações às empresas .....	105
4.2. Educação e Qualificação .....	106
4.2.1. Diretrizes e recomendações .....	106
4.2.2. Ações prioritárias .....	107
- Magistério .....	107
- Melhoria do ensino básico .....	109
- Ensino superior .....	111
- Qualificação profissional .....	112
4.2.3. Papel dos sindicatos .....	115
4.2.4. Financiamento do ensino básico .....	115
4.2.5. Sistema nacional de avaliação .....	117
5. INDICADORES .....	120
5.1. Relações de Trabalho e Proteção Social .....	120
5.2. Educação e Qualificação .....	120
BIBLIOGRAFIA .....	122
ANEXO - Tabelas 1 a 7 .....	126

**RESUMO EXECUTIVO****INTRODUÇÃO**

As novas formas de organização do trabalho representam um fenômeno central do processo de reestruturação industrial nas economias avançadas. Suas características mais marcantes são o envolvimento e a participação dos trabalhadores, especialmente daqueles que trabalham no "chão de fábrica", em tarefas e decisões antes adstritas a um reduzido número de funcionários qualificados.

A flexibilidade hoje requerida subverte as práticas tradicionais, colocando as relações industriais e a gestão da mão-de-obra no plano das decisões estratégicas, impondo novas formas de divisão do trabalho e outro perfil de qualificação.

Assim, os condicionantes sociais da competitividade referem-se, em grande medida, ao conjunto de fatores que promovam maior envolvimento dos trabalhadores diretos, com vistas à maior participação na melhoria de produtividade das empresas.

O tema é particularmente relevante para o caso brasileiro, na medida em que condensa algumas de nossas principais limitações para enfrentar os desafios das novas exigências: relações de trabalho conflituosas, com pouco espaço para a negociação, estruturas ocupacionais polarizadas e marcadas pelo autoritarismo das gerências médias, falta de estímulos para uma maior identificação com os objetivos da empresa e oportunidades educacionais e de formação profissional fortemente concentradas nos segmentos superiores.

Se essas condições tiveram alguma funcionalidade na implantação e rápida difusão dos métodos tayloristas-fordistas, contribuindo para a criação de um parque industrial moderno e competitivo em vários setores ao final dos anos 70, nos moldes das novas técnicas de produção elas constituem sérios entraves para a capacitação tecnológica da nossa indústria.

É falacioso argumentar que as formas emergentes de organização - Sistemas de Trabalho Integrados - se restringem às poucas "ilhas" de automação flexível e que, tendo o Brasil ainda um longo caminho a explorar na produção em grande escala de produtos padronizados, não teria porque atribuir alta prioridade às mudanças organizacionais e à qualificação dos trabalhadores diretos.

Mesmo sem descartar a hipótese de sobrevivência do fordismo no Brasil, não se pode concluir daí que a moderna produção em massa não sofrerá profundas influências das novas técnicas de automação e das novas formas de organização industrial, associadas a outros ritmos e padrões de qualidade. Tampouco que a necessidade de elevar o nível de escolaridade da mão-de-obra seja algo exclusivo dos processos de automação flexível.

As pesquisas feitas recentemente revelam, invariavelmente, que as empresas brasileiras engajadas em programas abrangentes de qualidade e produtividade consideram que o despreparo da mão-de-obra semiqualficada, bem como o das gerências intermediárias, estão entre os principais fatores inibidores da introdução de novas técnicas organizacionais. Os resultados da pesquisa de campo do Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira apontam na mesma direção.

No fundo, aqueles são argumentos ideológicos para justificar a manutenção de estruturas ocupacionais estratificadas e para escamotear o fato de que existem fortes sinergias entre eficiência e equidade. Assim, aceitar a atual distribuição de oportunidades educacionais é condenar o país a participar da globalização da economia mundial através das atividades menos promissoras, oferecendo os baixos salários como nossa principal vantagem competitiva.

Ganha força entre nós, seja na esteira da onda neoliberal, seja em decorrência das mazelas dos serviços públicos, a idéia de que a melhoria das condições sociais dos trabalhadores é assunto a ser resolvido no âmbito da empresa. Como corolário, combate-se

a cobrança dos encargos sociais que incidem sobre a folha de pagamento que, argumenta-se, ademais de tornarem onerosa a contratação da mão-de-obra, dificultam a elevação dos salários e pouco ou nada significam em contrapartida de serviços públicos.

Ocorre, porém, que os trabalhadores da indústria brasileira não compõem um segmento isolado do mercado global de trabalho. O Brasil possui problemas de infra-estrutura social que afetam negativamente sua produtividade sistêmica e que, portanto, inibem o desenvolvimento de nossas vantagens comparativas e limitam o alcance do conjunto dos ajustes microeconômicos. As iniciativas empresariais na área social, ainda que negociadas com os trabalhadores, por mais importantes que sejam, não substituem as externalidades que só as políticas públicas podem proporcionar. Ou seja, a competitividade da empresa depende também da infra-estrutura física e social do ambiente em que ela se situa.

Por tudo isso, ainda que se reconheça o peso dos argumentos em favor dos cortes nos encargos sociais que incidem sobre as folhas de pagamento, qualquer proposta séria neste sentido deve vir acompanhada de outras que apontem fontes alternativas para financiar a educação pública e a seguridade social.

Além disso, uma das grandes contradições da nova organização empresarial é que, se de um lado promove uma radical diminuição nas hierarquias dentro das empresas, de outro, tende a provocar um devastador processo de marginalização de todos os que não estiverem em condições de participar das novas formas de produção.

Tais constatações implicam reservar ao Estado atribuições que, por possuírem caráter público, são intransferíveis para os contratos privados, naturalmente excludentes. Daí a preocupação do estudo com a clareza na definição de competências, inclusive nas propostas de parcerias entre o setor público e o privado, particularmente no que tange aos mecanismos de proteção social e à formação profissional. São áreas em que, entre nós, sempre prevaleceram as iniciativas governamentais e que, daqui para a

frente, se abrem também para o setor privado, num modelo híbrido, como será explicitado nas propostas contidas neste estudo.

Embora a busca de maior eqüidade e de eliminação da pobreza absoluta devam constituir prioridades nacionais em si, o presente trabalho não tem como preocupação central a situação social do país, mas sim as conexões entre os fatores sociais e o desempenho dos trabalhadores no esforço de melhoria da qualidade e da produtividade, isto é, do fortalecimento da competitividade industrial.

Esta nota técnica de síntese abarca os tópicos do Bloco Temático V - relações de trabalho, mecanismos de proteção social, gestão da mão-de-obra, educação e qualificação. No caso de **Educação e Qualificação**, este documento apresenta um caráter eminentemente propositivo, visto que já existe um razoável consenso no país a respeito do diagnóstico da situação. Já quanto aos demais tópicos a situação é distinta. Vivemos hoje um momento em que mal se inicia uma discussão entre os atores sociais interessados, premidos, inclusive, pela iminente revisão constitucional. O importante nestes tópicos é o mapeamento das diferentes posições e a análise de suas implicações. O essencial aqui não é tanto um elenco de proposições - ainda que estejam presentes - até porque elas só se legitimam quando fruto de um ambiente de negociações, que constitui, afinal, o principal desafio para um desenvolvimento que conjugue competitividade e eqüidade. O que mais precisamos, na área de relações de trabalho, é substituir os atuais incentivos ao dissídio por mecanismos que levem os envolvidos a buscar soluções negociadas para os conflitos.

---

## 2. RELAÇÕES DE TRABALHO, GESTÃO DA MÃO-DE-OBRA E MECANISMOS DE PROTEÇÃO SOCIAL

### 2.1. Tendências Internacionais

A questão social não é alheia à competitividade. Padrões atuais e competitivos de produção requerem da força de trabalho aptidões e atitudes que favoreçam sua maior integração no processo produtivo. Envolvimento efetivo com os objetivos da empresa e atuação consciente em direção à produtividade, entretanto, só podem ser exigidos de um trabalhador que tenha alcançado graus razoáveis de satisfação material em termos de sua relação com o trabalho e de condições de vida. Estabilidade no emprego, remuneração adequada, participação na organização da produção, segurança face a riscos de invalidez ou incapacidade, expectativas quanto ao próprio futuro e de seus dependentes, garantia de renda em situações excepcionais, constituem um conjunto de condicionantes indispensáveis para que os trabalhadores se motivem a co-participar dos desafios tecnológicos e organizacionais da indústria contemporânea.

Os países que mais avançaram na competitividade na última década foram aqueles nos quais a questão da equidade esteve presente, tanto no que concerne aos modelos de gestão da mão-de-obra quanto à inclusividade social. Foram países em que a busca de um crescente envolvimento dos trabalhadores nas tarefas produtivas democratizou a gestão, reduziu níveis hierárquicos, ampliando a produtividade e os níveis de rendimento e de bem-estar. Nos países de tradição social-democrata, a introdução de novas tecnologias e métodos organizacionais não rompeu com os princípios básicos de inclusividade social garantido pelo Estado de Bem-Estar e remeteu as inovações às negociações coletivas entre capital e trabalho.

Os países de menor tradição social-democrata e que ajustaram defensivamente suas economias através de uma reestruturação

restrita a alguns setores produtores de bens exportáveis, passaram por intensa desregulamentação dos mercados de trabalho e dos mecanismos protetivos. Tais ajustes, voltados para a redução de custos salariais e de déficits fiscais, geraram maior segmentação e aumento de concentração dos rendimentos. Na América Latina, o caso mais bem-sucedido de ajuste estrutural foi o do Chile. Neste, as transformações se deram com elevados custos sociais e políticos. Inovações formais nas relações capital-trabalho ocorreram em outros países do continente sem que traduzissem mudanças substantivas em seu conteúdo tradicional.

## **2.2. A Situação Brasileira**

No Brasil, por força do crescimento acelerado na década de 70, houve grande mobilidade ocupacional e redução dos níveis de miséria a despeito da fragilidade e baixa qualidade dos mecanismos de proteção social e de relações conflituosas e autoritárias nas fábricas. Na década de 80, inverteu-se aquela tendência e registrou-se marcado aumento da pobreza. Por outro lado, esta década presenciou uma intensa mobilização sindical e ampliação dos direitos de cidadania. No início dos anos 90, o país pode ser caracterizado pela presença de grandes segmentações, relações capital-trabalho atrasadas, baixa incorporação dos segmentos subalternos, oferta insuficiente de proteção social e institucionalização precária dos instrumentos de representação de interesses. Estas dimensões de certo modo amarram num mesmo tecido social tanto os trabalhadores incorporados nas empresas modernas quanto aqueles envolvidos em atividades desestruturadas e informais.

Ressaltando-se as diferentes vias de reestruturação produtiva, ajuste dos mercados de trabalho e redefinição dos arranjos públicos-privados, vêm se afirmando internacionalmente como dominantes as seguintes tendências: descentralização dos contratos coletivos visando uma maior flexibilização do trabalho; modificações nas estruturas do Estado de Bem-Estar, com redução do ritmo de crescimento dos gastos, maior seletividade nas

provisões e alargamento do papel do setor privado na oferta de serviços sociais. Tais objetivos têm sido em maior ou menor grau condicionados às negociações coletivas, tanto em relação à sua abrangência quanto ao seu ritmo. Constata-se entre os países desenvolvidos a expansão do *mix* público-privado e não um desmonte do Estado de Bem-Estar. Este permanece ativo na regulação e fiscalização dos mecanismos de complementaridade.

No Brasil, ainda que defasadamente e de forma específica, estas tendências vêm se reproduzindo com efeitos concentradores. A proliferação desordenada de mecanismos privados e a deteriorização dos mecanismos públicos reforça as desigualdades sociais básicas ao consolidar privilégios. O desigual poder de organização e barganha dos sindicatos num contexto marcado por inflação e desemprego reforça, quanto mais descentralizada for a negociação, as já amplas segmentações nos mercados de trabalho.

A mobilização dos trabalhadores, as importantes conquistas do sindicalismo moderno na direção de acordos com as empresas, ao lado do declínio na qualidade dos serviços públicos, vêm dando lugar a um questionamento do Estado, cujos mecanismos protetivos foram formalmente ampliados na Constituição de 1988. Por outro lado, a atual estrutura sindical e o papel normativo da Justiça do Trabalho são vistos pela parcela mais moderna dos sindicatos como obstáculos centrais à renovação das relações capital-trabalho. Os empresários, por razões distintas, vêm na legislação trabalhista o entrave principal à flexibilidade almejada, e no sistema estatal de benefícios sociais, um conjunto de encargos que onera o custo da produção.

Destas experiências vêm se afirmando como desenho geral de reforma do sistema previdenciário e das relações de trabalho propostas centradas na empresa e no indivíduo, com supressão de mecanismos protetivos legais e reforma da Seguridade Social segundo critérios exclusivamente privados. A lógica que permeia estas propostas, referidas aqui como "condominiais", e que busca alternativas ao *status quo*, baseia-se numa concepção limitada de

modernização centrada nos nichos mais modernos e competitivos do mercado.

Tais propostas colidem com certos aspectos básicos da sociedade brasileira. O meio social em que vive a maioria dos assalariados, inclusive o das grandes empresas modernas, é marcado por carências básicas que contagiam, de diversos modos, o ambiente de trabalho. No que diz respeito ao contrato de trabalho, a remoção dos mecanismos protetivos e a negociação centrada exclusivamente na empresa, pode ser do interesse de empresários e até mesmo dos trabalhadores dos setores mais modernos. Embora se reconheça que uma legislação protetora não garante de *per se* os direitos previstos em setores menos organizados, o que tem sido observado no Brasil é que a nova e crescente informalidade nos contratos de trabalho leva em conta os direitos previstos na legislação. Em resumo: a legislação nem é inócua e nem tem sido inibidora da geração de empregos, ainda que informais. No que se refere às políticas sociais, a descentralização e a "privatização" dos benefícios não esgotam a agenda de atribuições inerentes ao Estado.

Entre as concepções reformistas mais em voga inclui-se a proposição de que a eliminação dos atuais encargos sociais poderia reduzir o custo do trabalho e, ainda, permitir um aumento real de salários. Entretanto, dos atuais encargos, cerca de 50% constituem rendimento dos trabalhadores (descanso semanal, férias, 13<sup>o</sup> salário, etc.). Uma redução desta parcela, ou sua substituição por salário direto, poderia ser objeto de negociação coletiva. As demais parcelas são vinculadas a itens (SENAI, SESI, FGTS, Salário-Educação ...) para os quais teriam que ser propostas fontes alternativas. Trata-se portanto de um debate sobre os 20% destinados à Seguridade Social. Verifica-se, assim, que a proposição de eliminação pura e simples dos encargos sociais é falaciosa. O mais racional seria fazer incidir o maior número de encargos "não-salariais" sobre o valor agregado.

Entretanto, a busca de arranjos mais realistas e promovedores de uma maior eqüidade, reconhecidamente

indispensável para a produtividade, não conduz a uma estratégia baseada na recentralização do Estado no enfrentamento dos problemas da seguridade e do trabalho. A crise do setor público, a heterogeneidade produtiva e a diversidade de interesses vão de encontro e inviabilizam projetos totalizantes e gerais. Impõe-se, em consonância com as tendências internacionais, maior focalização dos programas sociais.

A via de inovações mais tópicas, acordos parciais, combinações de princípios distintos, realismo institucional, constituem o fundamento das propostas aqui apresentadas. Complementaridade no plano dos benefícios sociais e flexibilização do trabalho demandam coexistência e não substituição do público pelo privado. A instituição do contrato coletivo como mecanismo definidor das relações capital-trabalho deve prever mecanismos de transição do atual sistema ao lado de prover garantias realistas aos segmentos menos estruturados do mercado. Aproveitar as atuais Câmaras Setoriais como *locus* de inovação das relações capital-trabalho, além de políticas de preços e salários, parece mais fértil que a busca de pactos globais e acordos nacionais.

### 3. PROPOSTIÇÕES

#### 3.1. Relações de Trabalho e a Proteção Social

A natureza dos tópicos - basicamente objeto de negociações - não permite seguir de forma rígida as recomendações do Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira sobre a apresentação das propostas. Neste tema, os agentes são sempre os sindicatos, as empresas e o governo. As sugestões apresentadas envolvem necessariamente estes agentes.

As propostas deste documento levam em consideração os seguintes elementos condicionadores para a mudança, tanto das relações de trabalho quanto dos programas de bem-estar social:

i) a realidade brasileira atual é marcada por forte heterogeneidade no mercado de trabalho, com alto peso ainda de setores desestruturados em que predominam altas taxas de rotatividade, falta de estímulos à qualificação e à identificação entre empresas e trabalhadores. A diversidade dos níveis de produtividade das empresas é também notável;

ii) mesmo nos setores de mais alta produtividade, cujos mercados de trabalho são mais estáveis, o meio ambiente do qual se recruta a maior parcela dos empregados é comum ao dos assalariados dos setores mais desestruturados. Este é marcado por uma precária oferta de serviços públicos desafiados por uma demanda crescente e insatisfeita;

iii) a crise econômica e a baixa capacidade fiscal do Estado resultaram numa deterioração na oferta dos serviços públicos, levando a uma proliferação caótica de alternativas privadas de compensações e benefícios que são incapazes de alterar aquelas deficiências básicas na infra-estrutura social;

iv) a vida sindical no país, ainda que dinâmica e em expansão, caracteriza-se por elevada proliferação de sindicatos que, em sua maioria, estão ausentes dos locais de trabalho;

v) se do lado dos trabalhadores as centrais sindicais se afirmaram como representantes legítimos com inegável enraizamento na vida sindical, do lado dos empresários ocorre baixa representatividade das organizações tipicamente sindicais;

vi) na maioria das empresas predominam hierarquias rígidas e uma gestão do trabalho exclusivamente centrada na gerência;

vii) há uma tradição e um conjunto de instituições que impõem uma tutela estatal sobre as relações de trabalho, gerando um clima em que o apelo à legislação substitui a negociação;

viii) estas duas últimas características vêm sendo parcialmente alteradas nos setores mais dinâmicos e nas regiões mais desenvolvidas tendo em vista os desafios impostos pela crise e a introdução de mudanças organizacionais.

Tendo em mente este quadro, o sentido geral das propostas rejeita aquelas que remetem à empresa a gestão exclusiva, e portanto privada, das relações do trabalho e dos programas sociais.

Propõe-se aqui uma visão de mudanças nas relações de trabalho e nas políticas sociais de forma mais integrada e sistêmica. Reconhece-se que o formato do sistema de proteção social deverá ser híbrido, isto é, combinando políticas públicas, naquilo que diz respeito às atribuições intransferíveis do Estado, com políticas privadas.<sup>1</sup>

Por outro lado, considera-se que a transição de sistemas protetivos e de relações de trabalho não será efetuada por atos

---

<sup>1</sup> Esta análise encontra apoio em Zylberstajn para quem existe a possibilidade de criarmos "um modelo híbrido": "uma parte dos trabalhadores brasileiros e suas respectivas empresas praticarão relações de trabalho mais avançadas e autônomas. Uma parte, porém, ainda será protegida por leis e pela Justiça do Trabalho" (Zylberstajn, 1992: 107).

voluntaristas, mas por acúmulos de experiências parciais e práticas efetivas de negociação.

Neste sentido, no que se refere às relações de trabalho, propõe-se a seguir um conjunto de encaminhamentos para uma Comissão Tripartite de Revisão do Sistema de Relações de Trabalho e para as Câmaras Setoriais. Estas devem ser consideradas um *locus* privilegiado para acordos parciais e setoriais entre trabalhadores, empresários e governo nas questões relativas tanto a uma política negociada de rendas quanto para questões relativas à difusão de novas tecnologias e métodos organizacionais. No que concerne às políticas sociais, as recomendações sugeridas podem e devem ser encampadas nestes fóruns, mas se dirigem mais exatamente à instância legislativa, tendo em vista, inclusive, a proximidade das reformas constitucionais.

### **3.1.1. Contrato coletivo de trabalho**

Objetivos: promoção do contrato coletivo de trabalho como instrumento básico e definidor das relações capital-trabalho visando um crescente envolvimento e reciprocidade entre as partes. Destacadamente, deve incluir os seguintes alvos:

- \* explicitar e buscar formas de resolução negociada dos conflitos;
- \* criar um clima favorável à difusão de novas técnicas de automação industrial e técnicas organizacionais através de maior envolvimento dos trabalhadores e maiores perspectivas de qualificação;
- \* maior estabilidade no emprego concomitante a uma maior flexibilidade funcional;
- \* participação dos trabalhadores nos resultados das empresas;
- \* diminuição do leque salarial e das hierarquias.

Requisitos/Instrumentos/Ações:

- definição de uma legislação de apoio e promotora da ação coletiva em todos os níveis;
- articulação de níveis centralizados de negociação - setor, região - e descentralizados - empresa - visando garantir graus mínimos e realistas de homogeneidade sem inibir as iniciativas nas empresas mais modernas e a diversidade de situações;
- transformação da Justiça do Trabalho num instrumento de arbitragem pública livremente acessado pelas partes;
- definição de legislação que permita transitar do sistema atual para um sistema de negociações, assegurando em lei mecanismos protetivos mínimos;
- autonomia dos contratos coletivos para a negociação de todos os itens definidores das relações de trabalho, ressalvadas as garantias mínimas previstas em lei;
- reconhecimento da representação sindical por local de trabalho;
- gestão tripartite do sistema de formação profissional e treinamento, bem como das articulações com o sistema educacional regular ou supletivo.

### **3.1.2. Mecanismos de proteção social**

Definição das competências públicas e privadas, através de:

- manutenção de um sistema público de seguridade incluindo a previdência social, o sistema de saúde universal e assistência social;
- descentralização/municipalização das ações de saúde e assistência social;
- efetivação de medidas de controle gerencial e fiscalização do processo de concessão de benefícios previdenciários;
- revisão da aposentadoria por tempo de serviço com a instituição da exigência de idade mínima cumulativamente ao número de contribuições;
- redefinição das aposentadorias especiais;
- redução do número de benefícios e maior seletividade na sua concessão;

- introdução de mecanismos de seletividade na oferta de alguns serviços médicos;
- coexistência da previdência pública básica com a previdência complementar pública ou privada, fechada ou aberta;
- regulamentação de esquemas privados de seguridade: estabelecimento de regras de funcionamento, de aplicação de recursos no caso da previdência e do alcance do atendimento no caso da saúde;
- estabelecimento de laços de complementaridade efetivos entre previdência pública e privada a partir de negociações coletivas descentralizadas, guardados os limites estabelecidos pela negociação;
- redefinição do seguro-desemprego, incorporando-o a um plano mais abrangente de amparo ao trabalhador com vistas a formação, treinamento e reciclagem. O FAT, principal fonte de recursos, deve permanecer no BNDES e da sua gestão devem continuar a participar os trabalhadores.

### **3.1.3. Recomendações às empresas**

- reconhecimento da importância das comissões de trabalhadores em nível de empresa;
- reconhecimento do direito das comissões e representação dos sindicatos à livre informação sobre a política das empresas;
- o exercício da gestão participativa deve começar pelos assuntos referentes à política de benefícios da empresa, e evoluir para o envolvimento dos trabalhadores na definição de estratégias de longo prazo sobre gestão e emprego, estabelecendo mecanismos de negociação sobre critérios de dispensa, admissão, terceirização;
- participação dos trabalhadores nos fundos de pensão e nos planos de saúde das empresas;
- redução dos níveis hierárquicos e do leque salarial;
- introdução de esquemas de remuneração por resultados negociados com os empregados da empresa, sem substituir ou complementar a remuneração salarial devida (nos termos do Substitutivo Projeto de Lei nº 4580 de 1990);

- envolvimento de todos segmentos da força de trabalho em programas de treinamento para a qualidade;
- renovação e reciclagem das gerências intermediárias visando obter maior colaboração desses segmentos para um gerenciamento mais participativo.

## **3.2. Educação e Qualificação**

### **3.2.1. Diretrizes e recomendações**

A multiplicidade de questões que decorrem da análise do panorama educacional brasileiro torna necessária a determinação de prioridades de ação, que deverão orientar o tratamento da relação entre Educação e Qualificação Profissional, de acordo com os novos padrões de competitividade.

A determinação destas prioridades ocorre a partir de seis recomendações básicas:

i) No que se refere aos recursos humanos, o maior problema da indústria brasileira, como todas as pesquisas mostram, é a baixa escolaridade dos trabalhadores, o que resulta em dificuldades de adaptação aos novos requisitos, mesmo quando se trata de treinamentos operacionais.

ii) É preciso que se estabeleçam novas formas de articulação entre o sistema produtivo e o sistema educacional, visando, simultaneamente, a elevação da escolaridade da população e a qualificação dos recursos humanos.

iii) Estas novas formas de articulação devem privilegiar a repartição de responsabilidades entre escola e empresa. O Estado, através dos sistemas públicos de ensino, deve se dedicar à universalização da educação básica - ensino de 1º e 2º Graus de educação geral, que é a base da qualificação. As empresas devem assumir a qualificação da mão-de-obra em geral - operários e

---

técnicos de nível médio, através de parcerias, de suas associações setoriais ou regionais e, inclusive, com a participação de sindicatos de trabalhadores.

iv) A qualificação profissional diz respeito, agora, à posse de uma escolaridade básica, de educação geral. Nesse sentido, as empresas, diretamente ou através de suas instituições educativas (SESI, SESC) e de formação profissional (SENAI e SENAC), devem oferecer oportunidades de ensino supletivo de educação geral aos trabalhadores adultos semiqualeificados e de pouca escolaridade, que encontram problemas para o retorno à rotina escolar.

v) Os recursos públicos vinculados por lei à Educação devem financiar a educação geral (o ensino regular de 1º e 2º Graus), enquanto os gastos com a qualificação (incluindo a formação específica oferecida nos cursos técnicos de 2º Grau) deverão ser assumidos pelas empresas.

vi) Os sindicatos de trabalhadores devem participar da gestão dos sistemas públicos de ensino e das instituições de formação profissional, especialmente no que se refere à implantação de programas de requalificação da mão-de-obra.

### 3.2.2. Ações prioritárias

#### Magistério

A melhoria do ensino básico está diretamente relacionada à qualidade do trabalho pedagógico; embora a questão da qualidade esteja relacionada a outras variáveis, a ação do professor é decisiva para o sucesso de qualquer projeto de melhoria do ensino básico. Neste aspecto, as ações dividem-se em três linhas:

i) Formação de Professores - boa parte do mau desempenho dos professores deve-se à má qualidade da formação que recebem. Assim, no que se refere aos cursos de formação para o magistério,

tanto de nível médio quanto as Licenciaturas oferecidas pelas Universidades, propomos:

a) extinção dos atuais cursos de Habilitação ao Magistério;  
b) recriação das redes estaduais de Escolas Normais;  
c) reformulação dos Cursos de Pedagogia, visando a formação de professores-alfabetizadores e o desenvolvimento de pesquisas de novos métodos e técnicas pedagógicas para o Ensino Fundamental;

d) criação de poucas e boas Escolas Normais Superiores, para a formação e o aperfeiçoamento de professores dos Cursos de Licenciatura;

e) descentralização dos cursos de Licenciatura, de modo que cada Instituto ou Faculdade, nas áreas de conhecimento e disciplinas que compõem o currículo do ensino básico, ofereça a formação pedagógica ao longo de todo o curso de graduação;

f) apoio, nas Universidades, aos cursos de Ciências Básicas (Matemática, Física, Química e Biologia) e das Ciências Humanas/Sociais que oferecem Licenciaturas, visando a melhoria da formação dos professores do ensino de 1º e 2º Graus;

g) revalorização da Prática de Ensino nos Colégios de Aplicação e nos Cursos Normais, com ênfase nos métodos e técnicas mais adequados às necessidades e características dos segmentos mais problemáticos da clientela do ensino básico.

ii) Reciclagem de Professores - a média de idade do atual contingente de professores do ensino básico ainda é bastante baixa, o que significa a permanência no sistema, por mais uma década e meia, em média, dos malformados e dos não-qualificados. No sentido de compensar a má formação recebida e contribuir para a melhoria do desempenho em sala de aula, devem ser desenvolvidas as seguintes ações:

a) fortalecimento dos Centros de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério (CEFAMs), para atividades permanentes de atualização e retreinamento de professores do ensino básico, em programas vinculados às Universidades públicas;

b) expansão das atividades de Extensão Universitária voltadas para a reciclagem de professores do ensino básico, tanto nos aspectos pedagógicos quanto na atualização dos conteúdos das disciplinas que lecionam;

c) criação de mecanismos de incentivo à reciclagem e atualização permanente (bolsas, progressão funcional, etc.).

iii) Revalorização da Carreira - a carreira do magistério precisa voltar a ser atraente, trazendo para os cursos de formação os bons alunos dos cursos médio e superior e estimulando o professor a se manter em regência de classe e permanentemente atualizado. Para tanto, recomendamos como principais ações:

a) elevação dos salários atuais, mantendo-os em patamares competitivos em relação ao mercado de trabalho de profissionais de qualificação semelhante;

b) estruturação de Planos de Carreira, com mecanismos de progressão funcional vinculados tanto à qualificação, quanto ao desempenho em sala de aula; e incentivos salariais à permanência em regência de classe, de modo a desestimular o abandono das salas de aula, em troca de funções burocráticas;

c) incentivos salariais especiais aos professores do ensino básico dedicados ao atendimento dos segmentos mais problemáticos;

d) responsabilidade financeira da União na complementação dos salários dos professores do 1º Grau, nas regiões e localidades que não tenham recursos suficientes para o financiamento dos novos planos de carreira, desde que o Estado ou Município em questão já esteja aplicando na Educação a totalidade dos percentuais exigidos por lei. Lembre-se que, para isto, a legislação atual, que proíbe a União de realizar tal iniciativa, precisa ser alterada.

### **Melhoria do Ensino Básico**

Além das ações específicas para o Magistério, outras medidas devem ser tomadas, relativas à estrutura e ao funcionamento do ensino básico. Estas medidas, que no seu conjunto visam a revalorização e a melhoria da educação geral, são:

a) expansão do atendimento ao pré-escolar, para oferecer a todos as mesmas oportunidades de sucesso e progressão escolar, desde as primeiras séries. As iniciativas comunitárias consideradas habilitadas devem ser apoiadas, eximindo o Estado, neste momento, da construção de uma rede de pré-escolas;

b) aumento da jornada escolar, nos sistemas públicos, nas quatro primeiras séries do 1º Grau, dando prioridade ao restabelecimento dos dois turnos diurnos; a expansão quantitativa da rede deverá atender à demanda decorrente da eliminação dos múltiplos turnos;

c) no ensino de 1º Grau, as escolas de tempo integral, com exceção daquelas que comprovadamente atendam às populações muito carentes ou com grandes defasagens idade/série, só devem se expandir na medida em que se cumpra o programa da volta, na rede de escolas "comuns", aos dois turnos diurnos;

d) nos casos em que seja imprescindível o atendimento em escolas de tempo integral, pode-se prever incentivos materiais (bolsas) para compensar a renda não auferida pelo retardamento da entrada no mercado de trabalho, pelo menos até os 14 anos;

e) revisão dos conteúdos curriculares do ensino de 1º e 2º Graus, com vistas, no 1º Grau, ao atendimento da aquisição de competências básicas - raciocínio, linguagem, capacidade de abstração, etc. - fundamentais à participação do indivíduo na sociedade moderna; no 2º Grau, além da continuidade desses objetivos, acrescente-se o da oferta de uma sólida base de conhecimentos técnico-científicos (Ciências Exatas, Humanas e Biológicas), que servirá tanto à posterior aquisição de habilitação específica de nível médio, quanto ao prosseguimento dos estudos em nível superior;

f) definição de um padrão nacional mínimo de educação básica, de aplicação compulsória em todo o sistema educacional brasileiro;

g) extinção das diferenciações curriculares entre as escolas de 2º Grau de educação geral e aquelas atualmente dedicadas ao ensino técnico. Tal como no ensino de 1º Grau, a escola de nível médio deve ser única e democrática;

h) na rede pública, a prioridade no ensino médio deve ser para o 2º Grau regular, de educação geral, com ampliação das

vagas em horário noturno, em locais acessíveis, para atender aos jovens trabalhadores, cuja demanda por este nível de ensino tem aumentado muito;

i) na atual rede pública de escolas técnicas, as oficinas e toda a parte de formação especial devem ser administradas por convênios com empresas, sindicatos de trabalhadores e associações dos diferentes setores, abrindo-se ainda a outras clientela que demandem as habilitações oferecidas.

### **Ensino Superior**

O ensino superior tem importante papel a desempenhar no processo brasileiro de reestruturação produtiva, seja na formação de mais e melhores professores, seja na qualificação de recursos humanos para o setor produtivo, melhor preparados para os atuais requisitos da capacitação tecnológica. Para tanto, propomos:

a) reforçar os cursos de Ciências Básicas (Matemática, Física, Química e Biologia), no sentido de formar profissionais capazes de atuar eficientemente em sistemas de inovações tecnológicas;

b) aumentar a oferta de vagas, nas Universidades Federais, principalmente nas disciplinas mencionadas, buscando atrair, através da expansão dos cursos noturnos ou da oferta de bolsas de estudos, os jovens que trabalham em tempo integral;

c) combater a excessiva fragmentação profissional e a especialização precoce, que conduzem à ênfase no conhecimento instrumental, cuja utilidade tende a diminuir, e às regulamentações correspondentes, que funcionam mais como "reserva de mercado" do que como garantia de bom exercício profissional;

d) com base no item anterior e a exemplo de outros países, incluir disciplinas das "Humanidades" nos currículos de graduação das Engenharias, tendo em vista as mudanças organizacionais em curso e seus reflexos nas funções gerenciais;

e) retomar e implementar **de fato** a idéia de Ciclo Básico, no intuito de fornecer uma formação universitária abrangente, não especializada, no espírito do BA norte-americano, altamente valorizada hoje em dia no mercado de trabalho;

f) a pós-graduação deverá se tornar mais flexível nos seus conteúdos e na sua estrutura, a fim de atender a vocações e mercados distintos: docentes, pesquisadores e profissionais de alto nível para atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D) nas empresas, evitando introduzir diferenças na qualidade e no *status* da formação oferecida;

g) esta flexibilidade implica também combinações distintas de carga horária de aulas, de trabalhos individuais e de pesquisa, em atenção às várias vocações a serem atendidas;

h) com o mesmo intuito da proposta anterior, abrir a Universidade, especialmente a pós-graduação, para profissionais com grande experiência, em condições de contribuir para a geração de conhecimentos, ainda que não possuam o currículo normalmente associado à carreira universitária;

i) a pós-graduação deve dar alta prioridade à relevância dos temas de tese, levando em conta, no tratamento das questões, o caráter crescentemente interdisciplinar. Isto pode significar menor rigidez dos departamentos universitários para a avaliação de teses que interessem pelo seu conteúdo, ainda que ele ultrapasse os "limites" de suas áreas de conhecimento, ou que o candidato ao título não possua as credenciais formais daquele departamento ao qual apresenta o trabalho;

j) a Extensão Universitária deve concentrar esforços na colaboração com programas de reciclagem profissional em todos os níveis: professores, trabalhadores qualificados, gerentes, técnicos e profissionais de alto nível;

k) a autonomia universitária deve vir acompanhada de práticas de gestão mais profissionais, com vistas à maior captação de recursos próprios, tanto através de melhor gestão do patrimônio, como de maior cooperação com o sistema produtivo.

### **Qualificação Profissional**

Neste aspecto, as ações podem ser divididas em duas linhas:

i) O Papel das Empresas: Ações Diretas - como assinala o documento elaborado para a Comissão Empresarial de Produtividade, "a ação direta dos empresários pode apenas complementar o papel

---

das escolas públicas". Entretanto, esta ação complementar não significa nem a permanência do atual nível de participação do empresariado na Educação, e muito menos a continuidade da expectativa de que o Estado, além dos encargos relativos à Educação Geral, continue a assumir aqueles relativos à qualificação profissional. Assim, o caráter complementar da ação empresarial é o de desonerar o Estado nas ações de habilitação específica e o de com ele colaborar, principalmente nos esforços para a elevação da escolaridade básica dos trabalhadores brasileiros. Nesse sentido, consideramos que às empresas e às associações empresariais compete:

a) incentivar as novas modalidades de cooperação entre o setor produtivo e as Universidades, incluindo um maior apoio às pesquisas que se dedicam à busca de métodos e técnicas pedagógicas mais adequados à clientela da escola básica;

b) participar diretamente no esforço de melhoria do ensino público de 1º e 2º Graus, através de convênios de cooperação com as Secretarias de Educação, para a manutenção das escolas existentes nas comunidades onde se localizam as empresas;

c) efetivar a abertura de oportunidades educacionais nos espaços fabris (escolas anexas às fábricas) e criação de facilidades para que seus empregados menos escolarizados possam completar sua educação básica, vencendo as resistências e os problemas que levam a fracassar as iniciativas de ensino supletivo extra-empresa, pelo esforço adicional que exigem do trabalhador;

d) a gestão dos programas empresariais de formação profissional deve contar com a participação de representantes dos trabalhadores.

ii) O Papel da Empresa: A Formação Profissional - além das ações realizadas diretamente pelos empresários e no ambiente da empresa, há um conjunto de medidas que dizem respeito às instituições educativas administradas por órgãos representativos das empresas, que se referem à sua adequação aos novos requisitos de qualificação profissional e à colaboração que

---

através delas pode ser dada ao esforço de elevação da escolaridade básica dos trabalhadores. São elas:

a) utilização da capacidade instalada da rede do SESI - pela sua menor dimensão e maior disponibilidade de recursos - em programas de apoio aos sistemas públicos de ensino, para o desenvolvimento de projetos experimentais, visando a produção de inovações pedagógicas para posterior difusão na rede pública;

b) utilização dos espaços ociosos do sistema SENAI, em parceria com toda e qualquer agência capaz de oferecer educação básica, regular ou supletiva, para a oferta de oportunidades de educação geral aos jovens e adultos pouco escolarizados;

c) a atual rede de escolas técnicas, na sua parte profissionalizante, deverá ser transformada numa rede de Centros de Desenvolvimento Tecnológico, administrados por associações setoriais da indústria, para atender à formação/atualização de trabalhadores, técnicos e gerentes. Para a ação destinada aos trabalhadores e técnicos, é fundamental a participação do SENAI; para o segmento de nível superior, as empresas deverão se articular com as Universidades;

d) abertura das instituições de formação profissional aos menos escolarizados, empregados ou não, em programas de profissionalização que contemplem também a oferta de educação geral;

e) reestruturação dos cursos regulares das instituições de formação profissional, privilegiando o desenvolvimento de uma "cultura tecnológica", com a substituição das disciplinas instrumentais por uma base sólida de conteúdos técnico-científicos amplos;

f) o SENAI deve preservar os recursos provenientes das contribuições sobre a folha de pagamentos exclusivamente para as atividades que atendam aos interesses gerais da indústria; treinamentos do tipo *firm specific* devem ser financiados integralmente pelas empresas demandantes;

g) através de seus Centros de Desenvolvimento Tecnológico, o SENAI deverá colaborar com as empresas também na experimentação e difusão de novas técnicas de organização do trabalho, com vistas

a diminuir os riscos e as incertezas inerentes aos programas de reestruturação.

### **3.2.3. Papel dos sindicatos**

a) O acesso da população em geral a um ensino básico de qualidade deve ser considerado um item estratégico nas conversações e negociações entre sindicatos e Governo.

b) A maior oferta de oportunidades de complementação da escolaridade básica e de formação profissional, inclusive em programas de requalificação, deve merecer maior atenção dos sindicatos nas pautas de negociação.

c) As entidades sindicais devem participar da gestão das instituições de ensino, tanto nas agências de formação profissional como nas redes públicas.

d) As entidades sindicais devem participar da formulação e acompanhamento da implementação de planos e políticas de educação básica regular, nos três níveis da administração pública.

e) Conforme o previsto no projeto da LDB, as entidades sindicais devem buscar participar, nas instituições de ensino superior, da definição de ações e projetos que atendam aos problemas do ensino básico, principalmente no que se refere às necessidades de atualização e requalificação de trabalhadores.

### **3.2.4. Financiamento do ensino básico**

#### **Os Recursos Necessários ao Ensino Básico**

O problema dos recursos para o Ensino Básico envolve duas questões de naturezas distintas: de um lado, o financiamento de itens diretamente ligados às atividades pedagógicas propriamente ditas: salários de docentes, material didático e de apoio, e espaço físico (conservação, recuperação e ampliação da rede física); de outro, os gastos assistenciais necessários à manutenção das crianças na escola.

Nenhum país, e muito menos o Brasil, com seu nível de pobreza, pode prescindir dos gastos assistenciais, que envolvem atualmente a merenda escolar e alguma atenção básica em Saúde. Além dessa assistência, caberia também pensar em alguma compensação financeira para as famílias muito carentes que necessitam do trabalho infantil para sobreviver e que, por isso, encontram dificuldades em deixar por vários anos seus filhos na escola.

Quanto ao primeiro conjunto de gastos, todas as estimativas indicam que com US\$ 6 a 7 bilhões é possível dar um ensino de boa qualidade aos alunos da rede pública, inclusive pagando aos professores do 1º Grau um salário médio mensal de US\$ 300.

O problema está em como financiar os gastos assistenciais que, se se pretende atender a todos os alunos, mesmo mantendo padrões modestos, equivalem ao total de recursos hoje alocados no 1º Grau. Se esse volume de recursos for considerado irrealista, não existirá outra alternativa que não seja a de restringir tais gastos aos segmentos mais carentes, apesar de todos os problemas operacionais que uma focalização desse tipo implica.

### **Salário-Educação**

A este respeito, cabe observar que o volume de recursos que esta fonte representa é fundamental para a sobrevivência dos sistemas públicos de ensino. Assim, se ela for extinta, forçosamente terá que ser substituída por outra. Entretanto, sua permanência não exclui, a nosso ver, a necessidade de revisão de seus mecanismos de aplicação, tornando sua gestão mais transparente e passível de efetiva supervisão. Assim, as propostas são:

a) simplificação e agilização da gestão dos recursos do Salário-Educação, preservando-se, entretanto, os objetivos de redistribuição regional;

b) a aplicação direta do Salário-Educação deve se restringir àquelas empresas (ou consórcios de empresas) que recolham acima

de um montante significativo a ser definido. Com isso, diminuiria a malversação dos recursos no processo de compra de vagas em escolas privadas;

c) para as contribuições abaixo do montante acima referido, o recolhimento seria direto à agência responsável;

d) da parcela do Salário-Educação que será recolhida, metade deve ser destinada às regiões carentes, a partir de políticas e prioridades claramente definidas, mediante projetos e programas, e não da forma clientelística que tem caracterizado sua distribuição;

e) a outra metade seria repassada preferencialmente às escolas da rede pública que, eventualmente, poderão ser indicadas pelas próprias empresas que fazem o recolhimento;

f) os recursos do Salário-Educação devem ser destinados ao ensino básico, incluindo assim o ensino de 2º Grau.

### **3.2.5. Sistema nacional de avaliação**

No sistema atual, a qualidade das ações educativas só pode ser estimada pelos dados globais que apontam os altos percentuais de evasão e repetência e os baixos índices de conclusão do 1º Grau. Entretanto, tais informações são insuficientes para que se conheça, do ponto de vista estritamente pedagógico, onde estão situados os problemas, quais as escolas que desenvolvem um bom ou um mau trabalho ou que aspectos curriculares precisam ser revistos. Além disso, mesmo para aqueles que têm êxito no sistema, isto é, que conseguem concluir cada grau que o compõe, não se pode precisar se receberam o mesmo conjunto de conhecimentos e se desenvolveram o mesmo nível de habilidades intelectuais.

Estas dificuldades decorrem do fato de, no Brasil, não existir nenhum mecanismo de avaliação da Educação, que permita comparar o desempenho dos sistemas de ensino e das escolas que os integram. Apesar de formalmente delimitada por uma legislação que se caracteriza pelo excesso de detalhes, a ação educativa é, na verdade, extremamente autônoma, na medida em que não presta

---

contas, nem às administrações superiores e muito menos à população, e não é efetivamente cobrada pelos resultados que apresenta.

De outro lado, a ausência de dados mais detalhados sobre a qualidade do trabalho desenvolvidos em cada escola impede que se premie as mais eficientes e que se contemple adequadamente aquelas que necessitem de maior apoio para melhoria de seu desempenho.

Não avaliar, ou não estabelecer um padrão mínimo, permite a perpetuação de uma "escola pobre" para as populações pobres, o que é sinônimo de precariedade e ineficiência. O discurso do respeito às heterogeneidades e diversidade cultural tem levado a uma prática que é de legitimação das desigualdades, com uma escola tanto pior quanto mais carente e distante dos grandes centros seja a região onde está localizada.

Assim, para a obtenção de melhores instrumentos, tanto para a melhoria da gestão dos recursos alocados na Educação, quanto para as propostas pedagógicas que visam a elevação da qualidade do sistema educacional, propomos a implantação de um sistema nacional de avaliação da educação básica, orientada pelas seguintes ações:

a) definição de um padrão nacional de educação básica, com o estabelecimento dos conteúdos e das habilidades intelectuais que todos os alunos do ensino básico, em todo o país, devem ser portadores, ao final da 4<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> séries do 1<sup>o</sup> Grau, e da 3<sup>a</sup> série do 2<sup>o</sup> Grau;

b) determinação, pelos sistemas estaduais e municipais, dos conteúdos que devem ser acrescentados ao padrão nacional, para atender às necessidades e peculiaridades regionais;

c) implementação de um projeto nacional de educação, com critérios claros e rígidos para a liberação de recursos geridos pelo MEC, a partir de projetos estaduais e municipais que contemple a supervisão e o acompanhamento da execução, já no contexto do sistema nacional de avaliação;

d) implantação de uma instância federal responsável pelos exames nacionais, integrada por técnicos e professores dos sistemas públicos, por especialistas em avaliação e por representantes de segmentos da sociedade civil organizada (sindicatos de trabalhadores, associações de pais de alunos, etc.);

e) aplicação anual dos exames, com divulgação ampla dos resultados e acompanhamento da evolução de cada sistema;

f) previsão, no orçamento do MEC, de recursos a serem aplicados nos sistemas onde os resultados sejam negativos, a partir de projetos elaborados e diretamente supervisionados pelo MEC, visando a elevação da qualidade do ensino naqueles sistemas;

g) estruturação, no MEC/Delegacias Regionais, de equipes que estarão encarregadas da supervisão dos sistemas estaduais e municipais, compostas, em cada Estado, de técnicos e professores das esferas federal, estadual e municipal; estas equipes acompanharão tanto o trabalho desenvolvido nas escolas, como, nas atividades globais das Secretarias de Educação, o volume e a destinação real dos recursos vinculados;

h) a liberação, pelo MEC, de recursos complementares para os sistemas educacionais estaduais e municipais estará condicionada à execução e aos resultados obtidos nos projetos de melhoria do sistema, assim como ao gasto efetivo, em Educação, do percentual da receita líquida determinado por lei;

i) a avaliação final de cada sistema estadual ou municipal levará em conta tanto os resultados dos exames nacionais quanto o volume e a natureza dos gastos realizados;

j) a rede de escolas federais de 1º e 2º Graus também integrará o universo a ser avaliado, tanto no desempenho pedagógico quanto na eficácia da aplicação de recursos.

## 4. INDICADORES

### 4.1. Relações de Trabalho e Proteção Social

#### a) Gerais

- . Emprego (por qualificação, setor, tamanho do estabelecimento);
- . Desemprego (por tempo, sexo, idade, nível de qualificação);
- . Índice de salário real.

#### b) Empresas/Setores

- . Pessoal ocupado na produção;
- . Admissões/desligamentos na produção;
- . Número de horas pagas na produção;
- . Valor dos salários contratuais;
- . Valor das horas extras pagas;
- . Valor da folha de pagamento;
- . Número de vínculos empregatícios por nível de escolaridade e ocupação;
- . Número de vínculos empregatícios rescindidos (por nível de escolaridade e ocupação);
- . Taxa de rotatividade;
- . Programas de benefícios sociais (número e escopo);
- . Formas de remuneração por resultados;
- . Programas de Treinamento e Requalificação (número de trabalhadores envolvidos, duração).

### 4.2. Educação e Qualificação

- . Taxa de escolaridade (percentagem da população da faixa etária matriculada no nível de ensino correspondente);
- . Vagas por nível de ensino, área e tipo de estabelecimento;
- . Taxas de evasão, repetência e conclusão, por nível de ensino;
- . Número de horas-aula/ano, por nível de ensino e área;

- . Número de professores por área e nível de carreira;
- . Índices de evolução salarial e de carreira;
- . Número de estabelecimentos de formação de professores e vagas correspondentes, por área;
- . Número de pessoas e recursos envolvidos nos convênios entre instituições de ensino e empresas, por área e nível de ensino;
- . Número de pessoas e recursos envolvidos em programas tripartites de gestão de ensino técnico;
- . Índices de acompanhamento dos programas de aplicação direta dos recursos do salário-educação;
- . Número de cursos profissionalizantes, por área, duração e vagas.

## QUADRO-RESUMO

## a) Relações de Trabalho e Proteção Social

AÇÕES/DIRETRIZES DE POLÍTICA	AGENTE/ATOR					
	EXEC.	LEG.	JUD.	EMP.	TRAB.	ONGs
ACAD.						
1. Contrato Coletivo de Trabalho						
- legislação de apoio e de promoção da ação coletiva em todos os níveis		X				
- articulação de instâncias centralizadas e descentralizadas de negociação				X	X	
- transformação da justiça do trabalho em Instrumento de Arbitragem Pública livremente acessado pelas partes		X	X			
- autonomia dos contratos coletivos para a negociação de todos os itens definidores das relações de trabalho incluindo aqueles constantes na legislação		X	X			
- reconhecimento da representação sindical por local de trabalho				X		
- legislação que assegure mecanismos mínimos de proteção na transição do atual sistema para outro de negociações		X				
- gestão tripartite do sistema de formação profissional e treinamento, bem como das articulações com o sistema educacional regular ou supletivo	X			X	X	
2. Mecanismos de Proteção Social						
- manutenção de um sistema público de seguridade básica, incluindo: previdência social, sistema de saúde universal e assistencial social	X	X				
- separação das fontes de custeio da previdência, saúde e assistência social	X	X				
- descentralização/municipalização das ações de saúde e assistência social	X					
- efetivação de medidas de controle gerencial e fiscalização do processo de concessão de benefícios previdenciários	X					
- revisão da aposentadoria por tempo de serviço, com a instituição da exigência de idade mínima cumulativamente ao número de contribuições	X	X				
- redefinição das aposentadorias especiais	X	X				
- redução do número de benefícios e maior seletividade na sua concessão;	X	X				
- introdução de mecanismos de seletividade na oferta de alguns serviços médicos	X					
- coexistência da previdência pública básica com a previdência complementar pública ou privada, fechada ou aberta	X	X				
- regulamentação de esquemas privados de seguridade						
- redefinição do seguro-desemprego incorporando-o a um plano mais abrangente de amparo ao trabalhador						

---



---

com vistas a formação, treinamento e reciclagem	X	X	X	X
---	---	---	---	---

---

-----  
 -----  
 AÇÕES/DIRETRIZES DE POLÍTICA

ACAD.

AGENTE/ATOR

EXEC.	LEG.	JUD.	EMP.	TRAB.	ONGs
-------	------	------	------	-------	------

-----  
 -----  
 3. Recomendações às empresas:

- reconhecimento da importância das comissões de trabalhadores a nível de empresas independentemente da sindicalização X
  - reconhecimento do direito das comissões e representação sindical à livre informação sobre a política das empresas X
  - gestão participativa começando pelos assuntos periféricos à produção (política de benefícios) e evoluindo para a definição de estratégias de longo prazo sobre gestão e emprego X
  - participação dos trabalhadores nos fundos de pensão e planos de saúde da empresa X
  - redução de níveis hierárquicos e do leque salarial X
  - introdução de esquemas de remuneração por resultados, negociados com os empregados da empresa, sem substituir a remuneração salarial devida (nos termos do Substitutivo Projeto de Lei nº 4580, 1990); X
  - envolvimento de todos os segmentos da força de trabalho em programas de treinamento para a qualidade X
  - renovação e reciclagem das gerências intermediárias visando maior colaboração desses segmentos para um gerenciamento mais participativo X
- -----

## b) Educação e Qualificação

AÇÕES/DIRETRIZES DE POLÍTICA	AGENTE/ATOR					
	EXEC.	LEG.	JUD.	EMP.	TRAB.	ONGs
ACAD.						
1. Novas formas de articulação entre os sistemas produtivo e educacional						
2. Universalização da educação básica						
3. Vinculação dos recursos públicos à educação geral						
4. Qualificação da mão-de-obra pelas empresas						
5. Oferta pelas empresas de ensino supletivo						
6. Os sindicatos de trabalhadores devem participar da gestão das instituições de formação profissional						
1. Magistério						
1.1. Formação de professores	X					
- extinção dos cursos de habilitação	X					
- recriação das Escolas Normais, seletivamente	X					
- reformulação dos cursos de Pedagogia	X					
- descentralização da Licenciatura	X					
- apoio aos cursos de Ciências básicas nas Universidades	X					
- revalorização das Práticas de Ensino						
1.2. Reciclagem de professores						
- fortalecimento dos CEFAM	X					
- expansão da Extensão para reciclagem	X					
- mecanismos de incentivo à reciclagem	X					
1.3. Revalorização da Carreira						
- revisão dos salários atuais, mantendo-os competitivos no mercado	X					
- estruturação de Planos de Carreira	X					
- incentivos salariais aos professores dedicados a segmentos problemáticos	X					
- complementação pela União dos salários nas regiões com escassez de recursos	X					
- modificação da legislação atual que impede a complementação anterior pela União						
2. Melhoria do Ensino Básico						
- expansão do atendimento pré-escolar	X					
- aumento da jornada escolar	X					
- priorização dos 2 turnos sobre a escola integral	X					
- compensação financeira pelo retardamento do ingresso no mercado de trabalho	X					
- revisão dos currículos básicos, direcionando-os para aptidões básicas	X					
- definição de um padrão nacional mínimo compulsório para o sistema educacional						

---

---

nacional	X
----------	---

---

---

## AÇÕES/DIRETRIZES DE POLÍTICA

ACAD.

	AGENTE/ATOR					
	EXEC.	LEG.	JUD.	EMP.	TRAB.	ONGs
- eliminação das diferenças curriculares entre o ensino regular e técnico	X					
- prioridade no ensino médio para o 2º grau regular e noturno	X					
- administração das escolas técnicas por convênios tripartites	X			X	X	X
3. Ensino Superior						
- reforço dos cursos de Ciências Básicas						
- aumento da oferta de vagas nas Universidades públicas						
- bolsas de estudo para estudantes que precisam trabalhar						X
- combater a fragmentação profissional e a especialização precoce						
- incluir Humanidades nos currículos das Engenharias						
- implementar o Ciclo Básico						
- maior flexibilidade à pós-graduação						
- abrir a Universidade para profissionais de grande experiência mesmo que sem os requisitos formais tradicionais						
- maior peso da relevância dos temas de tese e na interdisciplinaridade						
- Extensão concentrada nos programas de reciclagem						
- autonomia universitária associada à profissionalização da gestão						
4. Qualificação profissional						
4.1. Recomendações às empresas: ações diretas						
- cooperação com as Universidades						X
- participar dos esforços de melhoria do ensino básico				X		
- abertura de oportunidades educacionais nos espaços fabris				X		
- abertura da gestão dos programas de for-						

---

mação profissional aos trabalhadores	X
4.2. Recomendações às empresas: formação profissional	
- utilização da rede SESI para novas experiências educacionais	X
- utilização dos espaços ociosos do sistema SENAI para educação básica, regular ou supletiva	X
- transformação da rede de escolas técnicas em Centros de Desenvolvimento Tecnológico	X
- abertura das escolas técnicas aos menos escolarizados	X
- reestruturação dos currículos técnicos	X
- o SENAI deve dedicar os seus recursos a programas de interesse geral	X

---



---

## AÇÕES/DIRETRIZES DE POLÍTICA

ACAD.

EXEC. LEG. JUD. EMP. TRAB. ONGs

	EXEC.	LEG.	JUD.	EMP.	TRAB.	ONGs
- o SENAI deve participar de programas de difusão de novas tecnologias				X		
<b>5. Sindicatos</b>						
- acesso a oportunidades de qualificação profissional devem ser privilegiadas nas pautas trabalhistas					X	
- participação pelos sindicatos da gestão de agências de formação	X	X		X	X	
<b>6. Financiamento do ensino básico</b>						
<b>6.1. Recursos necessários</b>						
- recursos adicionais para assistência	X	X				
<b>6.2. Salário-Educação</b>						
- simplificação e agilização da gestão	X	X				
- critérios claros na amplificação direta	X	X				
- destinação de parcelas específicas a regiões carentes e a escolas públicas	X	X				
- vinculação ao ensino básico	X	X				
<b>7. Sistema nacional de avaliação</b>						
- definição de um padrão nacional de educação básica	X	X				
- definição de especificidades locais adicionais	X	X				
- implementação de um projeto nacional de educação	X	X				
- implantação de uma instância federal responsável por exames nacionais	X					
- implantação de programas especiais de recuperação dos sistemas com resultados negativos	X					
- implantação de equipes de acompanhamento dos sistemas estaduais e municipais	X					
- liberação de recursos pelo MEC condicionada aos programas	X					
- a avaliação deverá incluir custos e resultados	X					

## c) Reestruturação Produtiva

## AÇÕES/DIRETRIZES DE POLÍTICA

ACAD.

	AGENTE/ATOR					
	EXEC.	LEG.	JUD.	EMP.	TRAB.	ONGs
- Identificar as práticas de gestão de RH que mais se coadunam com o esforço de incremento da qualidade e produtividade		X			X	X
X						
- Acompanhar implementação de programas de qualidade em setores básicos da indústria	X			X	X	
- Câmaras Setoriais e PBQP						
- Analisar relação entre modernização tecnológica e o contrato coletivo de trabalho. O uso deste instrumento de forma flexível pode propiciar ambiente cooperativo e adequado à eficiência na introdução de inovações.		X			X	X
X						
- Analisar experiência internacional e acompanhar experiências nacionais bem-sucedidas de negociação da inovação		X			X	X
X						
- Câmaras Setoriais e PBQP						
- Identificar as principais modalidades e conseqüências sócio-econômicas dos processos de "terceirização"		X			X	X
X						
- Acompanhar experiências concretas com objetivo de elaborar políticas destinadas a ampliar os benefícios e combater efeitos negativos		X			X	X
X						
- Câmaras Setoriais PBQP e SEBRAE						
- Elaborar propostas de políticas de redução significativa dos encargos sociais para micro e pequenas empresas. Os incentivos devem estar associados a sistemas de avaliação e acompanhamento						
- Câmaras Setoriais, PBQP, SEBRAE	X		X		X	X
X						
- Ampliar programas de apoio ao processo de "reciclagem" de micro e pequenas empresas	X			X		
- Estimular o fortalecimento de "redes" em nível local, que estimulem a elevação da eficiência coletiva			X			X
X						

- PBQP, SEBRAE, SENAI/SENAC, Grandes Empresas, Universidades e Escolas Técnicas, Sindicatos (patronias e de trabalhadores) e Prefeituras
- 
-

## AÇÕES/DIRETRIZES DE POLÍTICA

ACAD.

	AGENTE/ATOR					
	EXEC.	LEG.	JUD.	EMP.	TRAB.	ONGs
- Criar linhas de financiamento para complementar as atividades do PBQP. As empresas que comprovassem esforços significativos na área de qualidade poderiam obter incentivos para a implementação do programa						
- Organismos Governamentais	X					
- Definir política clara em relação à segurança do emprego, como forma de garantir a colaboração efetiva dos empregados	X			X	X	
- Definir políticas de estabilização da força-trabalho associadas à introdução de estruturas de cargos e salários que estimulem a elevação do nível de qualificação, atualização profissional e polivalência	X			X	X	
- PBQP						
- Garantir atmosfera cooperativa na empresa, pois um ambiente conflitivo impossibilita a implementação de programa de qualidade. Introduzir de programas participativos, envolvendo todos os funcionários na tarefa de "repensar" as metas e a eficiência da organização						
- PBQP	X			X	X	
- Promover a distribuição de ganhos a partir de metas definidas referentes à qualidade e produtividade e uma atitude mais aberta no sentido de negociar o processo de mudança com as organizações de trabalhadores						
- PBQP	X			X	X	
- Realizar levantamentos sistemáticos do nível de escolaridade do pessoal empregado e das necessidades de treinamento	X			X	X	
- Criar bancos de dados que permitam a elaboração de diagnósticos da situação e posterior avaliação de resultados de programas de treinamento						
X						
- PBQP			X			X
- Ampliar oferta de cursos que visem o desenvolvimento de habilidades analíticas e capacidade de avaliar e utilizar informações em convênios com Universidades, Escolas Técnicas, SENAI, etc.						
- PBQP	X			X	X	



## AÇÕES/DIRETRIZES DE POLÍTICA

ACAD.

	AGENTE/ATOR					
	EXEC.	LEG.	JUD.	EMP.	TRAB.	ONGs

- Incentivar e promover a permanente reciclagem e atualização profissional em convênios com Universidades, Escolas Técnicas, SEANIS, etc.

- PBQP

X

X

X

X

- Acompanhar via avaliação permanente a eficácia do treinamento ministrado. Criar sistemas de avaliação do programa de treinamento

- PBQP

X

X

X

X

- Aumentar o investimento na área de treinamento gerencial, especialmente em temas relacionados com gerenciamento da mudança e da inovação. Promover convênios com Universidades. Promover cursos destinados a obter um perfil gerencial adequado aos desafios atuais (visão técnico-social abrangente)

- PBQP

X

X

X

X

Legenda: EXEC. - Executivo

LEG. - Legislativo

JUD. - Judiciário

EMP. - Empresas e Entidades Empresariais

TRAB. - Trabalhadores e Sindicatos

ONGs - Organizações Não-Governamentais

ACAD. - Academia

Nota: Em caso de coluna em branco, leia-se "sem recomendação".

**INTRODUÇÃO**

As novas formas de organização do trabalho representam um fenômeno central do processo de reestruturação industrial nas economias avançadas. Suas características mais marcantes são o envolvimento e a participação dos trabalhadores, especialmente daqueles que trabalham no "chão de fábrica", em tarefas e decisões antes adstritas a um reduzido número de funcionários qualificados.

A flexibilidade hoje requerida subverte as práticas tradicionais, colocando as relações industriais e a gestão da mão-de-obra no plano das decisões estratégicas, impondo novas formas de divisão do trabalho e outro perfil de qualificação.

Assim, os condicionantes sociais da competitividade referem-se, em grande medida, ao conjunto de fatores que promovam maior envolvimento dos trabalhadores diretos, com vistas à maior participação na melhoria de produtividade das empresas.

O tema é particularmente relevante para o caso brasileiro, na medida em que condensa algumas de nossas principais limitações para enfrentar os desafios das novas exigências: relações de trabalho conflituosas, com pouco espaço para a negociação, estruturas ocupacionais polarizadas e marcadas pelo autoritarismo das gerências médias, falta de estímulos para uma maior identificação com os objetivos da empresa e oportunidades educacionais e de formação profissional fortemente concentradas nos segmentos superiores.

Se essas condições tiveram alguma funcionalidade na implantação e rápida difusão dos métodos tayloristas-fordistas, contribuindo para a criação de um parque industrial moderno e competitivo em vários setores ao final dos anos 70, nos moldes das novas técnicas de produção elas constituem sérios entraves para a capacitação tecnológica da nossa indústria.

É falacioso argumentar que as formas emergentes de organização - Sistemas de Trabalho Integrados - se restringem às poucas "ilhas" de automação flexível e que, tendo o Brasil ainda um longo caminho a explorar na produção em grande escala de produtos padronizados, não teria porque atribuir alta prioridade às mudanças organizacionais e à qualificação dos trabalhadores diretos.

Mesmo sem descartar a hipótese de sobrevivência do fordismo no Brasil, não se pode concluir daí que a moderna produção em massa não sofrerá profundas influências das novas técnicas de automação e das novas formas de organização industrial, associadas a outros ritmos e padrões de qualidade. Tampouco que a necessidade de elevar o nível de escolaridade da mão-de-obra seja algo exclusivo dos processos de automação flexível.

As pesquisas feitas recentemente revelam, invariavelmente, que as empresas brasileiras engajadas em programas abrangentes de qualidade e produtividade consideram que o despreparo da mão-de-obra semiqualficada, bem como o das gerências intermediárias, estão entre os principais fatores inibidores da introdução de novas técnicas organizacionais. Os resultados da pesquisa de campo do Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira apontam na mesma direção.

No fundo, aqueles são argumentos ideológicos para justificar a manutenção de estruturas ocupacionais estratificadas e para escamotear o fato de que existem fortes sinergias entre eficiência e equidade. Assim, aceitar a atual distribuição de oportunidades educacionais é condenar o país a participar da globalização da economia mundial através das atividades menos promissoras, oferecendo os baixos salários como nossa principal vantagem competitiva.

Ganha força entre nós, seja na esteira da onda neoliberal, seja em decorrência das mazelas dos serviços públicos, a idéia de que a melhoria das condições sociais dos trabalhadores é assunto a ser resolvido no âmbito da empresa. Como corolário, combate-se

a cobrança dos encargos sociais que incidem sobre a folha de pagamento que, argumenta-se, ademais de tornarem onerosa a contratação da mão-de-obra, dificultam a elevação dos salários e pouco ou nada significam em contrapartida de serviços públicos.

Ocorre, porém, que os trabalhadores da indústria brasileira não compõem um segmento isolado do mercado global de trabalho. O Brasil possui problemas de infra-estrutura social que afetam negativamente sua produtividade sistêmica e que, portanto, inibem o desenvolvimento de nossas vantagens comparativas e limitam o alcance do conjunto dos ajustes microeconômicos. As iniciativas empresariais na área social, ainda que negociadas com os trabalhadores, por mais importantes que sejam, não substituem as externalidades que só as políticas públicas podem proporcionar. Ou seja, a competitividade da empresa depende também da infra-estrutura física e social do ambiente em que ela se situa.

Por tudo isso, ainda que se reconheça o peso dos argumentos em favor dos cortes nos encargos sociais que incidem sobre as folhas de pagamento, qualquer proposta séria neste sentido deve vir acompanhada de outras que apontem fontes alternativas para financiar a educação pública e a seguridade social.

Além disso, uma das grandes contradições da nova organização empresarial é que, se de um lado promove uma radical diminuição nas hierarquias dentro das empresas, de outro, tende a provocar um devastador processo de marginalização de todos os que não estiverem em condições de participar das novas formas de produção.

Tais constatações implicam reservar ao Estado atribuições que, por possuírem caráter público, são intransferíveis para os contratos privados, naturalmente excludentes. Daí a preocupação do estudo com a clareza na definição de competências, inclusive nas propostas de parcerias entre o setor público e o privado, particularmente no que tange aos mecanismos de proteção social e à formação profissional. São áreas em que, entre nós, sempre prevaleceram as iniciativas governamentais e que, daqui para a

frente, se abrem também para o setor privado, num modelo híbrido, como será explicitado nas propostas contidas neste estudo.

Embora a busca de maior eqüidade e de eliminação da pobreza absoluta devam constituir prioridades nacionais em si, o presente trabalho não tem como preocupação central a situação social do país, mas sim as conexões entre os fatores sociais e o desempenho dos trabalhadores no esforço de melhoria da qualidade e da produtividade, isto é, do fortalecimento da competitividade industrial.

Esta nota técnica de síntese abarca os tópicos do Bloco Temático V - relações de trabalho, mecanismos de proteção social, gestão da mão-de-obra, educação e qualificação. No caso de **Educação e Qualificação**, este documento apresenta um caráter eminentemente propositivo, visto que já existe um razoável consenso no país a respeito do diagnóstico da situação. Já quanto aos demais tópicos a situação é distinta. Vivemos hoje um momento em que mal se inicia uma discussão entre os atores sociais interessados, premidos, inclusive, pela iminente revisão constitucional. O importante nestes tópicos é o mapeamento das diferentes posições e a análise de suas implicações. O essencial aqui não é tanto um elenco de proposições - ainda que estejam presentes - até porque elas só se legitimam quando fruto de um ambiente de negociações, que constitui, afinal, o principal desafio para um desenvolvimento que conjugue competitividade e eqüidade. O que mais precisamos, na área de relações de trabalho, é substituir os atuais incentivos ao dissídio por mecanismos que levem os envolvidos a buscar soluções negociadas para os conflitos.

## 1. RELAÇÕES DE TRABALHO

### 1.1. Tendências Internacionais

Os anos 80 trouxeram amplas e profundas mudanças nos processos de trabalho e nos regimes salariais das principais economias desenvolvidas. Estas transformações responderam a dois processos simultâneos mas de naturezas distintas. De um lado, a crise econômica mundial ocorrida nos anos 70 interrompeu, na Europa e nos EUA, um longo *boom* de crescimento do produto e do emprego assalariado. O segundo processo, que alterou e prossegue transformando as principais características das relações prevaletentes de trabalho, foi a introdução de novas técnicas de automação e principalmente de organização do trabalho.

A intensidade das inovações tecnológicas na década de 80 trouxe para o primeiro plano questões como tecnologia, organização das empresas, relações de trabalho, que até então eram tidas como "resolvidas": tecnologia, em geral, reduzia-se a uma questão de economia de escala; a organização era do tipo taylorista-fordista; e as relações de trabalho definiam-se fora das fábricas.

O efeito conjugado daqueles dois movimentos - recessão e difusão de novas tecnologias - sobre os mercados de trabalho, a representação dos interesses dos trabalhadores e os salários reais foi intenso. Seja por ajustes de tipo defensivo provocados pela recessão econômica e aumento da concorrência, seja pela difusão acelerada de novas técnicas de automação, ocorreu na maioria dos países (ressalvados os do leste asiático) declínio nos indicadores globais de bem-estar.

De um lado, a taxa de desemprego aberto ampliou-se notavelmente, afetando especialmente os jovens e as mulheres. De outro, a maior segmentação dos mercados de trabalho interrompeu tendências salariais homogeneizadoras decorrentes da centralização dos contratos coletivos.

A **terceirização**, um processo decorrente das amplas transformações da base técnica, introduziu importantes mudanças na composição do emprego e no poder dos sindicatos tradicionais. Uma menor demanda de trabalho por unidade de produto - um resultado da automação - e uma menor taxa de crescimento do produto afetaram de forma muito desigual as distintas ocupações e qualificações, provocando amplas mudanças nos salários relativos<sup>2</sup>. Os sindicatos foram duplamente desafiados. De um lado, os interesses dos diferentes grupos de trabalhadores tornaram-se mais fragmentados; de outro, devido às maiores taxas de desemprego, o seu poder de negociação foi diminuído, cedendo espaço para negociações isoladas entre empregadores e grupos de assalariados.

As mudanças da base técnica e suas implicações sobre o processo de trabalho foram mapeadas exaustivamente na literatura<sup>3</sup>. Do ponto de vista da gestão de mão-de-obra, é importante destacar que essas inovações organizacionais alteram o padrão prevalecente, baseado no uso extensivo de mão-de-obra semiqualficada, para outro baseado no uso intensivo de mão-de-obra qualificada em que se requer um maior envolvimento e capacidade de decisão dos trabalhadores. Conhecimento, capacidade de abstração, aptidão para trabalho em grupo tornam-se requisitos crescentemente demandados nos novos processos produtivos.

Estas questões deram alento a políticas em que se consideram as mudanças nas relações do trabalho a partir de uma crescente demanda por **flexibilidade**. Este tema trata de dois aspectos bem distintos e, até mesmo, contraditórios: **a flexibilidade quantitativa**, que tem a ver com as condições do mercado de trabalho - regulações e custos que afetam a contratação e a demissão, e a flexibilidade do salário real - e a **flexibilidade funcional**, que se refere à divisão de tarefas e responsabilidades no processo de trabalho. Em ambos os aspectos, a demanda por

<sup>2</sup> De 1979 a 1991, as 500 maiores empresas norte-americanas eliminaram mais de 4 milhões de postos de trabalho.

<sup>3</sup> Na literatura brasileira, ver, entre outros, SENAI-DN/IEI-UFRJ (1990) e Coutinho (1992).

---

flexibilidade equivale a privilegiar a empresa como *locus* essencial da política de remuneração e fixação de conteúdos e de regimes de trabalho, como o trabalho parcial, contratos de experiência, de aprendizagem (para os jovens), por prazo determinado, etc.

Como assinalado, os dois aspectos podem ser contraditórios. Se a demanda por flexibilidade quantitativa aponta para a desestruturação dos mercados de trabalho, o envolvimento e a polivalência, atributos cada vez mais valorizados pelas empresas, ao contrário, implicam o estabelecimento de vínculos regulares e estáveis entre trabalhadores e empresas. Nesse sentido, o Contrato Coletivo, mesmo na forma centralizada, não é um anacronismo, como apresentado nos modelos ultraliberais.

Quanto às tendências das negociações coletivas deve-se observar que, apesar de fortes diferenças nacionais nos arranjos e na estrutura de representação sindical, vem crescendo a importância das negociações por empresas, reforçando a descentralização concomitante, porém, em muitos casos, com contratos mais amplos e com crescente participação dos governos na definição de políticas de rendas pactadas num modelo tripartite.

A demanda por **flexibilidade funcional** está mais nitidamente ligada à difusão das novas técnicas de automação com base na microeletrônica e, principalmente, nas novas formas de organização inspiradas no exemplo japonês. O que muda, essencialmente, é a expectativa quanto ao grau de envolvimento dos trabalhadores diretos com os problemas da produção, dimensão sempre desprezada pelos métodos tayloristas. Enquanto os contratos tradicionais de trabalho tendiam a estabelecer uma grande rigidez nas prescrições de tarefas para cada trabalhador, algo hoje percebido como inibidor de um comportamento mais participativo, passou-se a estimular o trabalho em equipe e um perfil mais amplo de qualificações para cada um.

A implantação dessas mudanças tecnológicas pode se dar em diferentes ambientes sociais, moldando, por sua vez, resultados socialmente diferenciados. Uma mesma tecnologia pode ser usada de forma a concentrar os conhecimentos técnicos e gerenciais nas mãos de poucos trabalhadores muito qualificados ou de uma forma que descentralize entre vários postos de trabalho estes recursos. Esta segunda forma, além de mais eqüitativa, possui a seu favor uma potencialidade de redução dos conflitos tendendo a ser, também por isto, tecnicamente mais eficiente.

A experiência dos países mais avançados parece afirmar o desenvolvimento de múltiplos modelos em torno da reestruturação produtiva e da demanda por flexibilidade, cujo desenho não decorre exclusivamente dos requerimentos tecnológicos, mas da estrutura industrial e das instituições de resolução dos conflitos.

A despeito de aspectos comuns, é importante ressaltar a variedade de experiências nacionais sobre as iniciativas de flexibilização do trabalho. O Quadro 1, elaborado pela OCDE, ilustra bem este ponto.

QUADRO 1  
EUROPA - EXPERIÊNCIAS DE FLEXIBILIZAÇÃO DO TRABALHO EM  
QUATRO PAÍSES SELECIONADOS

DISCRIMINAÇÃO SUÉCIA	GRÃ-BRETANHA	FRANÇA	ALEMANHA
Formas atípicas de emprego X	XXXX	XXX	XX
Contratos comerciais substituindo contratos de trabalho X	XXX	XX	X
Reorientação do tempo de trabalho X	XXXX	XXX	XX
Polivalência X	X	XX	XXX

---



---

Baixas temporárias de salários, individualização	XXX	XX	X
X			

---



---

Fonte: Conselho Econômico e Social (1991). Extraído de: Ramos (1993).

Estas variantes, se bem decorrem das diferentes instituições de regulação do mercado de trabalho, denotam estratégias diferenciadas sobre a flexibilidade. Boyer (1986) distingue duas vias essenciais: a flexibilidade como uma resposta defensiva aos desequilíbrios macroeconômicos e ao desemprego, e a flexibilidade como uma mobilização ofensiva a partir das possibilidades criadas pelos novos métodos de organização e produção.

O que está em questão são duas concepções de flexibilidade: **defensiva** e **ofensiva**. A primeira limita-se à flexibilização de empregos e salários, visando reduzir custos e recuperar condições de equilíbrio nos moldes anteriores. Já a **ofensiva**, busca alterações no processo de trabalho que facilitem uma nova inserção no comércio internacional. Implica negociações que reduzam as áreas de conflito e induzam à cooperação.

Tendo em vista o processo de reestruturação produtiva em curso nos países mais desenvolvidos, é importante localizar os novos itens que compõem as agendas de negociações entre empresários e trabalhadores. Reconhecida a ampla diversidade de casos nacionais, tanto em relação à difusão de novas tecnologias quanto ao dinamismo do mercado de trabalho, é possível identificar os seguintes pontos:

- \* requalificação e formação profissional com forte ênfase nas melhorias qualitativas das tarefas (polivalência);
- \* redução da jornada de trabalho;
- \* flexibilização negociada do contrato do trabalho;
- \* políticas públicas de apoio aos setores particularmente atingidos pelo processo de reestruturação;

---

\* superação das disparidades entre filiais de empresas transnacionais (criação na Europa de comitês de empresas transnacionais);

\* negociação (em nível setorial) da introdução de novas formas de organização de trabalho, em particular na indústria automobilística; proteção do meioambiente na indústria química;

\* envolvimento dos sindicatos nas políticas públicas de desenvolvimento visando reduzir o desemprego estrutural (em particular o dos jovens).

Como se pode depreender da experiência européia, o elemento essencial presente nos casos nacionais mais bem-sucedidos é a manutenção e, em alguns casos, a ampliação dos processos de negociação sobre as relações de trabalho num contexto de transformações estruturais. As reivindicações relativas à idéia de "qualidade de vida" colocam um novo desafio para um sindicalismo que foi tão bem-sucedido nas lutas econômicas.

No continente latino-americano, mesmo nos casos mais bem-sucedidos de ajuste frente à crise da dívida e do financiamento do setor público, constata-se, na última década, a reprodução e a ampliação da segmentação dos mercados de trabalho. Acresce-se uma matriz institucional com forte intervenção estatal, débil poder sindical, relações de trabalho autoritárias e marcadas por baixa tradição de negociação. Nestas circunstâncias, os processos de modernização tecnológica podem até se combinar, a despeito de inovações formais, com mecanismos tradicionais de gestão do trabalho.<sup>4</sup>

Este desencontro entre produtividade e salários e entre inovações organizacionais e qualidade do trabalho, ilustra a relativa autonomia entre regime fabril e eqüidade, chamando a atenção para a existência de distintas vias em que se dão o

---

<sup>4</sup> A implantação de fábricas de alta tecnologia *made in Japan* num país de porte médio e mercado por condições sociais muito distintas das que predominam nos países avançados, como a fábrica da Universal Motors no norte mexicano, próximo à fronteira com os EUA, constitui caso paradigmático das questões aqui consideradas. Ao lado de inovações organizacionais, da robotização e utilização de equipamentos de última geração, a forte competitividade da fábrica mexicana beneficia-se do baixo custo da mão-de-obra: US\$ 2 por hora contra 30 pagos em Detroit. Ver Shai ken (1990).

progresso técnico e o processo de modernização. Aponta ainda que as transformações no mercado de trabalho e nas relações industriais devem ser vistas não apenas no contexto da reestruturação demandada pelas empresas mas, também, no das instituições e interesses dos grupos sociais envolvidos. Elas possuem determinações concretas que não podem ser reduzidas às formulações abstratas inscritas nos paradigmas teóricos. Em outras palavras, o mercado de trabalho não é apenas mais um mercado, como o de qualquer outro bem.

A experiência mais acabada de mudança das relações de trabalho na América Latina, a chilena, se deu através da intervenção unilateral do Estado sobre a legislação trabalhista. Entre 1973 e 1989, transformaram-se radicalmente e autoritariamente as instituições do trabalho no Chile na direção de uma ampliação da gestão empresarial, redução do controle do estado, dos direitos protetivos, individualização das relações de trabalho, descentralização da estrutura sindical e da negociação coletiva e exclusão na prática do direito de greve.<sup>5</sup>

A via estatal e autoritária da desregulação e flexibilização do mercado de trabalho vem marcando a experiência recente de outros países latino-americanos (Panamá, Colômbia, Peru) sem que tal movimento traduza, em qualquer sentido relevante, necessidades impostas por transformações produtivas ou por promoção de exportações de bens de alto valor agregado.

## **1.2. A Situação Brasileira**

### **1.2.1. O quadro geral**

No setor manufatureiro brasileiro são questionáveis o sentido e a extensão das mudanças nas relações de trabalho provocadas pelo processo de ajuste produtivo que hoje já vem se afirmando de forma vigorosa. Entre trabalhadores e empresários,

---

<sup>5</sup> Ver SENAI-DN/IEI-UFRJ (1990).

---

predomina ainda uma atitude de desconfiança mútua. Para os empresários, os operários não possuem a qualificação e a disposição necessárias a uma participação mais engajada e criativa nas empresas; para os operários, os empresários não têm revelado qualquer disposição de mudar sua postura de controle unilateral na gestão da força de trabalho.<sup>6</sup>

O clima de desconfiança que predomina nas relações do trabalho reflete, por outro lado, as características macroeconômicas que marcaram e vêm marcando a vida do país: um regime de alta inflação e, nos últimos anos, uma aguda recessão com forte destruição de postos de trabalho decorrente de ajustes que visam a redução de custos das empresas.

Com efeito, as transformações que hoje se processam no relacionamento capital-trabalho têm como motivação fundamental o intenso ajuste quantitativo realizado pelas grandes empresas do setor manufatureiro. Como confirma a pesquisa de campo do Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira, o elemento decisivo na formulação da estratégia das empresas brasileiras tem sido a retração do mercado interno.

A introdução de novas tecnologias e métodos produtivos, questões que em si provocam, nas experiências nacionais conhecidas, amplas mudanças, são aqui superpostas a um quadro de aguda crise macroeconômica. A recessão, assim, tem contribuído para a redução dos conflitos a despeito do atraso das relações trabalhistas e do significativo declínio dos salários reais no último quinquênio.

A **terceirização**, processo que induz a um aumento da divisão social do trabalho e aumento da produtividade como resultado da focalização nas atividades centrais da empresa e contratação externa de bens e serviços, assume entre nós outra conotação. No

---

<sup>6</sup> Quanto às mudanças na divisão técnica do trabalho na indústria brasileira, "o controle sobre o trabalho continua sendo um de seus objetivos, essas gerências aproveitaram-se das novas tecnologias para estender a organização Fordista do trabalho a novas áreas da produção (...) Trabalhos semiqualificados continuam a predominar e a ser definidos com base em tarefas fragmentadas e simples, especializadas por áreas de produção." (Carvalho, 1992:31).

Brasil, vem predominando uma forma "espúria" de terceirização, que tem mais a ver com **informalização**. Sem alterar substancialmente a base técnica, contratam-se serviços externos visando a redução de custos salariais e compromissos trabalhistas.<sup>7</sup> O quadro que emerge destas observações aponta para o predomínio de um tipo de modernização em que se busca a eficiência do trabalho através de mecanismos tradicionais de gestão e disciplina ao lado de inovações formais no processo de trabalho. A chamada "administração participativa" vem sendo introduzida mais como forma de intensificação do trabalho do que de ampliação do diálogo e do escopo das negociações.<sup>8</sup>

No que se refere às relações industriais, não se pode falar numa tendência uniforme em todo o parque industrial do país. Pelo contrário, existe enorme diferenciação na maneira como a questão vem sendo tratada pelos diferentes setores industriais, abrangendo desde uma postura mais favorável à negociação do processo de modernização com os sindicatos (como pode ser observado em algumas das empresas do setor automotriz) até uma tendência nitidamente anti-sindical, que se baseia na definição unilateral do processo por parte do empresariado e, portanto, na não disposição das empresas em negociá-lo com os trabalhadores e sindicatos. Nesses casos, as empresas tendem, em geral, a buscar o envolvimento dos trabalhadores a partir de benefícios individuais, ao mesmo tempo que rechaçam qualquer forma de organização operária nos locais de trabalho.

A existência de uma organização efetiva dos trabalhadores dentro das fábricas tem-se mostrado importante para viabilizar a participação sindical na discussão com as empresas. Por outro lado, as comissões de fábricas que vêm conseguindo negociar a introdução de novas tecnologias, vêm passando por um processo importante de fortalecimento.

Registra-se um significativo progresso na negociação da introdução de novas técnicas organizacionais na grande empresa no

---

<sup>7</sup> Esta questão examinada da ótica dos trabalhadores encontra-se em CUT (1993).

<sup>8</sup> Ver, a respeito, Teixeira (1993).

---

setor metalúrgico paulista. São exemplos desta mudança a conquista pelos sindicatos do direito de informação (Volkswagen, em 1985; Atlas Copco, 1988; Semco, 1990; Seco Tools, 1990), os acordos da Mercedes Benz sobre o processo de terceirização (1990) e a ampla e bem-sucedida negociação da Autolatina (1991) sobre a redefinição da estrutura dos cargos e salários, negociação da terceirização, acesso à gerência, salários e emprego<sup>9</sup>.

Os setores industriais que mais têm conseguido avançar uma nova pauta de negociações são os metalúrgicos, petroleiros, químicos e petroquímicos. Já os principais temas negociados são: direito à informação sobre as inovações pretendidas pelas empresas, garantia de emprego, realocação e treinamento de mão-de-obra. Os setores onde a negociação vem sendo mais difícil: têxtil, couro, calçados, móveis e mobiliário, vidros e cimento. Deve-se alertar que, no interior dos setores que vêm conseguindo negociar, a prática é muito diferente de uma empresa a outra, havendo em geral uma convivência de empresas mais dispostas à contratação com outras muito resistentes.

Entretanto, ainda que importantes e paradigmáticas, aquelas experiências discrepam do conjunto da indústria, onde predomina a prática unilateral de gestão da mão-de-obra. Uma das técnicas que muitas empresas vêm aplicando como forma de evitar a negociação é o enxugamento do quadro de funcionários antes da introdução de programas de racionalização, através de demissões massivas nas quais se busca eliminar os grupos organizados e os trabalhadores mais próximos do sindicato.

A postura resistente à negociação por parte das empresas é muitas vezes reforçada por uma prática sindical rígida de oposição a toda e qualquer forma de inovação, que acaba inviabilizando qualquer possibilidade de negociação.

---

<sup>9</sup> "Sem nenhuma grande paralisação, os metalúrgicos conseguiram a recuperação salarial dos últimos dois anos e reajustes mensais. Graças ao acordo, a Autolatina, que detém 55% do mercado automobilístico brasileiro, conseguiu fechar o ano sem nenhuma demissão" (*Jornal do Brasil*, 31/01/93, p. 14). Alguns avanços importantes vêm ocorrendo na formação de comissões de fábricas em grandes empresas.

Tendo em vista esta nova realidade, cabe indagar: Quais os obstáculos que se colocam a um desejado "envolvimento negociado", em que comportamentos cooperativos predominem sobre comportamentos defensivos e conflitivos ?

Desenvolveram-se, nos últimos anos, diversas iniciativas de avaliação das relações de trabalho no país. As discussões e os diagnósticos do grupo de trabalho responsável por este tema na Câmara Setorial da Indústria Automotiva (GT-6), ainda que fragmentadas e pouco conclusivas, permitem localizar os principais pontos críticos na percepção dos empresários e dos trabalhadores envolvidos na discussão.<sup>10</sup>

Os sindicatos dos trabalhadores têm apontado como principais entraves: a intervenção do Estado na vida sindical e no relacionamento entre as partes; a estrutura empresarial autoritária; a inexistência de organização sindical e de representação dos trabalhadores no locais de trabalho; a ausência de estímulos à participação dos trabalhadores na busca da qualidade e produtividade; o tratamento desconfiado e agressivo que o patronato dispensa aos sindicatos de trabalhadores e a própria prática dos sindicatos (tanto de trabalhadores como de empregadores), que não interpretam nem assumem os encaminhamentos requeridos pelas respectivas categorias.

As associações patronais, embora também critiquem a interferência estatal no relacionamento entre as partes, apontam outras questões como entraves: a inexistência do direito de *lock-out*; a impossibilidade de criação de turnos de trabalho temporário, de acordo com a sazonalidade do produto; a deficiência governamental na prestação de serviços sociais essenciais como educação, saúde, assistência securitária e previdenciária; a impossibilidade de flexibilização da jornada de trabalho; o desestímulo à premiação pela eficiência individual e coletiva, em virtude da obrigatoriedade de incorporação à remuneração do trabalhador; os altos encargos sociais; a oposição sindical à efetividade do trabalho participativo.

---

<sup>10</sup> Ver "GT-6 Diagnósticos sobre Relações Capital e Trabalho". Consensados nas Reuniões de 8, 17 e 26/06/92 e 10/07/92, Revisados com os Sindicatos de Trabalhadores em 14/07/92 (mimeo).

Este diagnóstico explicita a existência, por parte dos principais atores, de um amplo reconhecimento sobre o atraso das relações capital-trabalho no país. Atraso até mesmo em relação à antiga base técnica, dada a inexistência no país de mecanismos autônomos de negociação indispensáveis a um contrato coletivo de trabalho. Quando se tem em vista a introdução de novas tecnologias e processos organizacionais, o anacronismo das relações de trabalho torna-se ainda maior.

Tomando-se este quadro como representativo das posições atuais de parcela dos empresários e trabalhadores dos setores mais modernos, pode-se destacar dois aspectos significativos pelo que têm de consensuais:

- i) uma atitude contrária à tutela estatal sobre as relações de trabalho;
- ii) uma atitude crítica aos serviços públicos como contrapartida aos encargos sociais.

Enquanto o primeiro remete à questão do Contrato Coletivo, o segundo aspecto levanta a questão do custo do trabalho e do financiamento da Seguridade Social.

### **1.2.2. O contrato coletivo**

A criação de relações de trabalho mais flexíveis no Brasil distingue-se, necessariamente, do contexto europeu contemporâneo. Enquanto os países da Europa buscaram reduzir a rigidez decorrente de contratos coletivos centralizados nacionalmente e do elevado custo de dispensa, no Brasil, onde estas características nunca prevaleceram, impõe-se, devido a seu atraso institucional, a constituição de relações de confiança e respeito entre empregados e empregadores, maior participação dos trabalhadores nas decisões sobre o dia-a-dia das empresas, maior controle sobre as demissões e as políticas de remuneração, e a implantação de contratos coletivos de trabalho com autonomia de

decisão. Isto é, trata-se no Brasil de transitar de um modelo corporativo, autoritário e não-negocial (mas flexível na gestão da força de trabalho), para outro que, nos seus fundamentos, foi obtido no pós-guerra pelos países industrializados.

Cumprido ressaltar que, enquanto nos países industrializados a taxa de sindicalização caiu significativamente ao longo dos anos 80, no Brasil esta década vivenciou ampla expansão da organização sindical.<sup>11</sup>

Não obstante a indiscutível abrangência do sindicalismo brasileiro, o sindicato ainda permanece fora dos locais de trabalho, com exceção das grandes fábricas da metalmeccânica. Ainda assim os anos 80 revelaram uma crescente vinculação dos sindicatos com as centrais sindicais, renovando a forma de representação e defesa dos interesses dos assalariados. Em 1990, segundo dados da Central Única dos Trabalhadores (CUT)<sup>12</sup>, o número de sindicatos afiliados a esta central era de 1.069, sendo 656 urbanos e 413 rurais. No setor urbano, a maior concentração de sindicatos filiados à CUT se dá na indústria e no setor público. As demais centrais sindicais também se afirmaram nos anos mais recentes. O resultado foi o desenvolvimento de acordos setoriais em nível nacional em diversas categorias, como bancários, eletricitários, petroleiros.

Deste modo, as inovações nas relações de trabalho no país, que hoje já são visíveis em certos setores e empresas ao lado do crescimento do poder das centrais sindicais, parece apontar para um quadro institucional em que, se de um lado a centralização vem se afirmando como resultado da ação das centrais sindicais, afirma-se, de outro, um conjunto de iniciativas criativas no âmbito das empresas.

Entre as opções do movimento sindical cristalizadas na Constituição de 1988, preservou-se a idéia básica de que as

---

<sup>11</sup> Barelli (1990:8). Vale notar que não obstante a forte expansão ocorrida nos anos 80, a densidade sindical - 28% da PEA em 1988 segundo a Pesquisa Sindical do IBGE - é ainda muito baixa e fortemente pulverizada: em 1988 apenas 10 sindicatos tinham mais de 50 mil associados e cerca de 70% representavam até 5 mil associados.

<sup>12</sup> Ver Camargo & Amadeo (1992); dados baseados nos Boletins da CUT.

amplas assimetrias sociais requerem mecanismos legais de proteção das condições gerais de trabalho, cabendo à livre negociação entre as partes acrescentar novas agendas de comum acordo. Neste sentido, é importante considerar que, a despeito de constituírem aspectos relacionados, a questão dos direitos individuais dos trabalhadores não se confunde com, nem necessariamente se opõe à liberdade de contratação, desde que esta possa negociar itens presentes na legislação<sup>13</sup>.

Ao lado de promover algumas inovações importantes, concedendo maior liberdade à contratação coletiva, a Constituição preserva estruturas e procedimentos cuja mudança hoje se impõe segundo empresários e trabalhadores<sup>14</sup>. Por outro lado, a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e a Constituição estabelecem condições que, em outros países, constituem objeto de negociação entre as partes<sup>15</sup>. Deve-se ressaltar, entretanto, que o artigo 8º da Constituição que trata da representação sindical ainda está por ser regulamentado. Os diferentes projetos em tramitação na Câmara de Deputados revelam que esta ainda é uma questão em aberto. O que sim, parece ser consensual é o fim do imposto sindical obrigatório conforme estabelecido na CLT em 1943.

O tema da unicidade sindical continua a dividir a opinião tanto dos trabalhadores quanto dos empresários. Em consulta realizada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) no primeiros meses do ano, envolvendo 55 entidades patronais e 35 empresas, a unicidade sindical deveria ser mantida segundo 45% dos consultados. Esta pesquisa revela, com eloquência, o

---

<sup>13</sup> Sobre este aspecto o caso italiano é bastante sugestivo. As normas legais dispõem um nível de tutela mínima para os trabalhadores mediante normas não derogáveis unilateralmente, e o contrato coletivo, como o contrato individual de trabalho, pode produzir, em linhas gerais, mudanças apenas "para melhor" (Arrigo, 1992: 3).

<sup>14</sup> "No conjunto, a Constituição de 1988, mesmo ampliando consideravelmente a autonomia dos sindicatos, conservou o modelo corporativo através da manutenção do princípio da unicidade sindical, do monopólio legal da representação, da estrutura vertical que garantiu a continuidade das federações e confederações existentes, da contribuição sindical, dos tribunais de trabalho com funções normativas, etc." (Rodrigues, 1990: 19).

<sup>15</sup> Como já se observou, ainda que se reconheça a rigidez e o excessivo protecionismo da legislação, nada impede que o contrato coletivo os flexibilize. Este ponto distingue o comportamento revisionista dos sindicatos e dos empresários que defendem a supressão destes dispositivos da Constituição.

desencontro entre as proposições dos sindicatos patronais e dos sindicatos dos trabalhadores, relativo a importantes aspectos das relações industriais, como a estabilidade do emprego e a participação dos sindicatos nas negociações coletivas.

A crítica essencial dos empresários às atuais relações de trabalho concentra-se no capítulo II da Constituição de 1988, que define os Direitos Sociais. Em particular, a legislação sobre jornada de trabalho - como a limitação em 6 horas para o trabalho em turnos ininterruptos de revezamento - é vista como um fator de rigidez. Outros aspectos como licença-maternidade, licença-paternidade, direito de greve, etc., são criticados. É particularmente marcante a insatisfação dos empresários quanto à legislação salarial, considerada impeditiva ao estabelecimento de incentivos por desempenho devido à obrigatoriedade de incorporação à remuneração do trabalhador.

Os mecanismos protetivos estabelecidos na Constituição, se de um lado revelam uma concepção tutelar e substitutiva de negociações na definição das relações de trabalho, traduz, por outro, a convivência no país de uma diversidade empresarial e heterogeneidade produtiva muito ampla .

Qual a agenda de negociações que se impõe para o futuro imediato tendo em vista as atuais relações entre capital e trabalho? Segundo os participantes do grupo de trabalho da Câmara Setorial da indústria Automotiva, os tópicos principais seriam:

- sistemas de negociações coletivas e de solução de conflitos individuais e coletivos;
- jornada de trabalho, reclassificações funcionais e sistemas de remuneração.

É importante considerar que o primeiro item constitui, formalmente, um meio para a obtenção de resultados e não uma agenda de negociações. No entanto, substantivamente, afirma-se como um ponto essencial, dado a inexistência de uma prática de contratação coletiva com autonomia de negociação entre as partes. Desse modo, o formato e as características do contrato coletivo

---

constituem eixos centrais para a dinâmica das relações entre empresários e trabalhadores. Isto está evidente no segundo tópico, ainda que, sendo mais específico para a indústria automobilística, trate de aspectos gerais como a jornada de trabalho e particulares como reclassificações funcionais. Distinguir o geral e o particular de forma articulada com o tipo e o ambiente de negociações constitui, de fato, uma agenda para as negociações trabalhistas. Neste sentido, as negociações futuras devem caminhar de acordo com os seguintes eixos:

- i) a representação dos trabalhadores no local de trabalho, atribuições, escopo de negociação, vinculação com o sindicato;
- ii) relação entre a lei (direitos trabalhistas) e o contrato coletivo;
- iii) a alteração do papel da Justiça do Trabalho;
- iv) o hibridismo institucional com proteção da CLT para os setores não cobertos pelo contrato coletivo;
- v) a operação de serviços privados e públicos de mediação e arbitragem;
- vi) centralização e descentralização da negociação: a definição do escopo de cada nível;
- vii) mecanismos promovedores e garantidores das negociações;
- viii) negociação sobre mecanismos de dispensa e estabilidade associados com a introdução de novas tecnologias;
- ix) sistemas de remuneração, mecanismos de proteção social.

### **1.2.3. A questão do custo do trabalho**

A busca de competitividade nos mercados externos através de baixos custos de mão-de-obra constitui uma estratégia oposta à dos países e empresas vencedoras. Mesmo nos ramos de baixo valor adicionado e intensivos em mão-de-obra, as vantagens decorrentes de um baixo custo salarial dificilmente permanecem - inclusive porque dependem de uma taxa de câmbio estável - frente ao processo de inovação que hoje se afirma inclusive em setores considerados tradicionais. Pelo porte de sua indústria e pela

abertura comercial, o Brasil não pode deixar de acompanhar o progresso técnico.

Expandir a renda dos assalariados sem pressionar excessivamente os custos salariais das empresas afirma-se, por seu turno, um alvo crescentemente perseguido. Este alvo pode ser obtido pela via do aumento da produtividade nos bens-salários ou pela redução dos encargos que incidem sobre o salário direto. No Brasil, o pensamento dominante sobre este ponto recai sobre esta segunda via.

É generalizada no meio empresarial a percepção de que o custo do trabalho no país é alto. Entretanto, os salários como poder de compra são reconhecidamente "baixos". A diferença estaria na incidência dos encargos sociais sobre os salários diretos. Desta percepção decorrem posturas simplistas de redução destes encargos (com propostas de aumento do salário real), que não levam em conta sua composição. Existem três tipos distintos de encargos: primeiro, aqueles destinados ao financiamento das instituições de proteção e promoção social que não podem ser analisados sem propostas alternativas de financiamento concomitantes. Um segundo conjunto de encargos refere-se a benefícios relacionados a salários propriamente ditos (férias, descanso remunerado, 13<sup>o</sup> salário) e que, portanto, não estão em discussão.<sup>16</sup>

O terceiro conjunto envolve o custo de dispensa, considerado elevado e um fator inibidor da contratação. A economia brasileira industrializou-se, como antes se comentou, com alta flexibilidade quantitativa da força de trabalho permitida pela grande liberdade de dispensa, principalmente a partir de 1964 quando o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) substituiu o estatuto da estabilidade. As mudanças institucionais no final dos anos 80

---

<sup>16</sup> A ponderação e a explicitação dos itens dos dois primeiros conjuntos constam da Tabela 7 (em anexo).

elevaram notavelmente o custo de dispensa de mão-de-obra fortemente proporcional ao tempo de serviço.<sup>17</sup>

Esta alteração, num momento marcado por forte recessão e destruição de postos de trabalho no setor moderno da economia, contribuiu para uma maior informalização que, por sua vez, compromete a base de arrecadação dos fundos sociais. Voltaremos ao ponto na seção 2.2.

#### 1.2.4. Implantação do contrato coletivo no Brasil: principais proposições

##### Aspectos Gerais

Tendo em vista as percepções de empresários, trabalhadores e representantes de governo sobre os principais problemas envolvendo as relações trabalhistas e os desafios globais aqui sugeridos, procurar-se-á apresentar as principais propostas de contrato coletivo no Brasil. Buscando confrontar posições bastante distintas, serão resumidas a seguir as análises e proposições mais identificadas com o **empresariado**, especialmente paulista<sup>18</sup> - doravante denominadas **proposição A** - e as proposições defendidas por uma das **centrais sindicais**<sup>19</sup> - aqui denominadas **proposição B**. É preciso ressaltar que o contrato coletivo de trabalho, entendido como um novo sistema de relações de trabalho, só vem mobilizando, até o presente momento, os sindicatos de trabalhadores mais modernos. Com efeito, para os ramos mais tradicionais da indústria e sobretudo para os sindicatos patronais, a atual estrutura de representação sindical possui as vantagens da proteção estatal assegurada. Quanto mais se afasta da região Sudeste, e de São Paulo em particular, maior

---

<sup>17</sup> Entre aviso prévio, gratificação de natal, férias, FGTS e multa sobre o FGTS, o custo médio de demissão para um trabalhador com 18 meses de emprego e salário de 100 é de 296,66. Com 78 meses de emprego este custo eleva-se para 488,66. Ver Cacciamali (1992).

<sup>18</sup> Pastore (1992). Ver também CNI (1992a) Carta ao Ministro do Trabalho e Administração, Rio de Janeiro, 15 de dezembro de 1992.

<sup>19</sup> CUT (1992).

é a resistência ao processo de mudança. Estas questões serão examinadas após a apresentação das diferentes propostas.

O pano de fundo subjacente às posições patronais identifica, no atual curso de mudanças tecnológicas e organizacionais, que se afirma na indústria, uma comunhão de interesses entre capital e trabalho, que se beneficiariam linearmente do aumento da produtividade, flexibilidade, etc. As resistências a estas inovações e à convergência de interesses decorrem, segundo os proponentes, sobretudo nos países com forte tradição sindical e/ou tutela estatal, dos interesses corporativos contrariados, dos preconceitos e das ideologias anacrônicas.

Subjacente à proposta B, o conflito de interesses é da essência do processo produtivo, o campo de convergências não é óbvio e, por isto, é preciso promover mecanismos de negociação sem os quais os interesses do poder econômico acabam por se impor, penalizando os segmentos mais débeis do mercado de trabalho.

Ambas as posições convergem na percepção de que um sistema participativo é melhor e mais eficiente, contribuindo para melhorar as condições de trabalho, aumentar a produtividade, diminuir o autoritarismo das chefias e eliminar o papel tutelar do Estado sobre as relações do trabalho. É indispensável um maior envolvimento entre as partes e menor participação do Estado.

As posições divergem no que se refere ao grau de centralização dos contratos. Para a proposta A, as formas de contratação coletiva articuladas e centralizadas, tal como ainda predominam nos países europeus, são contraditórias com o novo cenário econômico, caracterizado por incertezas, instabilidade, maior concorrência e rápidas mudanças tecnológicas. Elas foram produto de anos de crescimento alto e estável dos mercados de massa (fordismo). Hoje são obsoletas pois amarram as relações de trabalho (emprego, salários) impedindo a individualização, descentralização e flexibilização. Defendem, portanto, a

---

contratação individual ou, no máximo, a contratação coletiva descentralizada por empresa.

Para a proposta B, o contrato coletivo de trabalho constitui uma conquista universal e é importante que seja articulado e centralizado: "consiste em conceber a contratação ou contratações centrais como resultado do trabalho em conjunto dos trabalhadores de uma determinada categoria e depois, de acordo com a organização, força, circunstância e interesse, descentralizar o processo" (Siqueira Neto, 1991:197). A complexidade da contratação articulada está na combinação de distintas particularidades de empresas e regiões com a uniformidade requerida num contrato geral. O processo segundo os proponentes não pode ser concebido como uma soma de contratos descentralizados. "Para se atingir a especificidade do local de trabalho, é necessário que se tenha uma proteção mínima para todos os trabalhadores do setor ou ainda o conjunto dos trabalhadores dependendo da forma de contratação. Caso contrário, a descentralização não passaria de um ardil para isolar os setores mais avançados." (Siqueira Neto, 1991:198).

### **Implantação no Brasil**

A realidade brasileira, segundo a proposta A, é marcada pela existência de um excesso de regulamentação e rigidez no mercado de trabalho, aliado a altos custos dos encargos sociais. O problema agravou-se com a Constituição de 1988. Derrogar diversos preceitos ali estabelecidos e suprimir o poder normativo da justiça de trabalho é condição para um livre contrato coletivo que deverá ser por empresa e não por setor e menos ainda nacional. O eixo da mudança deve ser o da flexibilidade do mercado de trabalho que, segundo esta interpretação, foi fortemente reduzida pelo excesso de proteção da Constituição.

A realidade brasileira vista pela proposta B é da agonia de um sistema de relações trabalhistas estatutário e desmobilizante. As leis sociais não funcionam porque os sindicatos são frágeis. Há em curso um processo de reestruturação econômica nas grandes

---

empresas mantendo, no seu fundamental, as mesmas relações trabalhistas atrasadas. Impõe-se uma reforma profunda nas relações de trabalho que assegurem aos trabalhadores cidadania e maior autonomia do Estado e do poder econômico. A proposta explícita é a de criação de um sistema permanente e articulado de negociações coletivas, celebração de contrato nacional de trabalho e adesão do país às Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT).<sup>20</sup>

Esta proposição prevê uma transição entre o sistema atual e o proposto através da elaboração de legislação de apoio, remoção de restrições ao exercício da liberdade sindical, transformação da Justiça de Trabalho em instrumento de arbitragem pública acessada voluntariamente .

### **Contrato Coletivo e Direitos Sociais**

Deve-se considerar que, no Brasil, as relações que se passam no ambiente do trabalho são fortemente afetadas por questões gerais, como as condições de moradia, de transporte, de saúde e de educação, que são objeto das políticas públicas. Isto significa que a busca de melhores condições de trabalho inclui, necessariamente, uma agenda ampla voltada para as reformas de mais longo prazo. Esta questão coloca, desde logo, a necessidade de buscar instituições e instâncias de negociação suficientemente diversificadas, representativas e promovedoras de acordos parciais. Neste sentido, não há como superar o pêndulo centralização-descentralização, impondo, antes, uma combinação destas formas. O movimento sindical no Brasil de hoje deve enfrentar o desafio e começar por definir os itens que compõem um acordo mais global e centralizado e aqueles que são típicos de negociações descentralizadas.<sup>21</sup> Questões como greves, regras e mecanismos de resolução de impasses seriam típicos de acordos nacionais; a partir deles seriam definidas negociações mais

---

<sup>20</sup> Em particular a Convenção 87, que trata da liberdade sindical e do direito de sindicalização. Neste convênio a personalidade jurídica do sindicato não pode se subordinar a qualquer condição que interfira no direito de trabalhadores e empregadores constituir sindicatos e definir seus estatutos e procedimentos.

<sup>21</sup> Ver Zylberstajn (1992).

concretas, em nível setorial, sobre salários e condições de trabalho. Dependendo do setor, este acordo poderia ser nacional ou regional. Estes acordos poderiam ser desdobrados até se chegar no nível da empresa ou local de trabalho.

Embora, como foi dito na introdução, não seja nosso propósito avançar propostas mais concretas nessa área, tudo indica que ainda teremos que caminhar "em dois pés". Uma legislação que garanta direitos mínimos universais, capaz de proteger setores ou segmentos mais desarticulados, concomitantemente com acordos e convenções cujas cláusulas se sobreponham à legislação, para os setores mais avançados e organizados.

No Brasil de hoje não apenas inexiste uma prática institucionalizada e sofisticada de negociações descentralizadas no âmbito das empresas, como tampouco existem negociações coletivas centralizadas que permitam transcender as particularidades de grupos.

Historicamente, o governo brasileiro sempre exerceu isoladamente as funções de definir as políticas salariais e sociais. A diluição da capacidade de iniciativa do executivo nos anos mais recentes não foi acompanhada pela assunção, quer por trabalhadores, quer por empresários, da responsabilidade de criar mecanismos e instituições que permitam definir e regular estratégias sobre estes aspectos básicos.

Nesse sentido, as Câmaras Setoriais podem vir a ser importantes, ainda que constituam respostas parciais e insuficientes para a configuração de uma política de rendas mais ampla.

O ponto importante a registrar, tendo em vista os aspectos antes examinados e as diversas e frustradas tentativas de proposição de uma política nacional de rendas, é a via de acordos parciais passíveis de concepção e, eventualmente, de implementação através das Câmaras Setoriais. A sua importância no

momento atual, marcado por forte crise e cenários incertos, baseia-se no envolvimento conjunto de trabalhadores, empresários e governo. Cabe pensar que nas Câmaras Setoriais pode surgir um modelo de negociação que articule comissões de fábrica, sindicato de base e centrais sindicais, a exemplo do que vem ocorrendo no setor automobilístico. Este modelo, entretanto, deve buscar um quadro de referências mais amplo, com a inclusão dos temas relacionados ao processo de reestruturação da economia, promoção do emprego e elevação do salário real.

Ao governo caberá estabelecer as diretrizes e metas setoriais, em consonância com os objetivos da Política Industrial. Eventuais incentivos devem ter caráter universal e deve-se evitar negociá-los caso a caso nas Câmaras Setoriais. Dessa forma, elas podem realmente se afirmar como *locus* da modernização das relações industriais no Brasil.<sup>22</sup>

#### 1.2.5. A proteção social: principais questões

Na literatura que aborda o tema da modernização produtiva no Brasil, em particular da que lida com diagnósticos e perspectivas acerca do trabalho, nota-se a quase total ausência de referências aos direitos sociais, usualmente englobados sob a noção de seguridade social e associados à chamada cidadania industrial.

Não faltam, porém, indicadores que atestam a precariedade em que vive a grande maioria da população brasileira, tanto no que concerne às privações - nutricionais, habitacionais, de renda - dos indivíduos, quanto no que diz respeito às políticas públicas para preveni-las ou compensá-las<sup>23</sup>. Os gastos sociais em percentual do PIB são reduzidos, como mostra a Tabela 1 (em

---

<sup>22</sup> O caso da indústria automotiva vem sendo objeto de controvérsias. Alguns enxergam no recente acordo um exemplo das virtudes e potencialidades das Câmaras Setoriais - ver Oliveira et alii (1993). Já outros percebem o mesmo exemplo como manifestação da natureza de *lobby* corporativo, que teriam as Câmaras Setoriais, com efeitos danosos sobre a receita fiscal e sobre os consumidores.

<sup>23</sup> Ver NEPP/UNICAMP (1991), onde dados sobre o ponto são fartamente expostos.

anexo)<sup>24</sup>; as redes de atendimento médico, saneamento básico, etc., não oferecem cobertura suficiente, os programas sociais atingem contingentes pouco expressivos da pobreza existente. Os que dispõem de "carteira assinada" - contribuindo para a previdência social e possuindo, portanto, os direitos estabelecidos na lei - não ultrapassam a metade da força de trabalho. Entretanto, ter ou não "carteira assinada" no Brasil não constitui uma segmentação tão radical como muitas vezes se supõe. **De modo geral**, prevalecem salários baixos, más condições de trabalho, desigual poder de mobilização sindical e altas taxas de rotatividade.

O sistema de proteção social brasileiro tem sido descrito inúmeras vezes como ineficaz do ponto de vista do desempenho, regressivo por conta de suas fontes de financiamento e iníquo sob o ângulo da redistributividade. (Dain, 1989; Draibe, 1990; Vianna, 1990; Azeredo, 1987; e outros). Como observa Teixeira (1991), o mundo da previdência - afinal, o que de algum modo funciona no sistema de proteção social brasileiro - insere-se contraditoriamente no marco de heterogeneidade estrutural que caracteriza o capitalismo no Brasil. O padrão de financiamento ainda baseado quase que exclusivamente na contribuição de empregados e empregadores sobre a folha de salários é vulnerável frente às oscilações econômicas e restringe os programas assistenciais.<sup>25</sup> A excessiva centralização de sua organização institucional e administrativa não é capaz sequer de garantir a natureza pública dos serviços e mal disfarça o viés clientelista de algumas funções e privatista de outras, seja através do privilegiamento de segmentos sociais, seja do favorecimento de atividades privadas.

A maioria dos benefícios previdenciários, aqueles cujos valores médios são reduzidos (não é o caso das aposentadorias especiais e por tempo de serviço), situa-se na faixa de baixa

---

<sup>24</sup> Nos países industrializados, os gastos só com prestações de seguridade variam entre 10 e 30% do PIB. Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Países Baixos, Alemanha e Suécia estão entre os que gastam mais com seguridade - de 20 a 30% do PIB. Espanha, Finlândia, Hungria, Noruega e Inglaterra são países de gasto médio - de 15 a 19,9% do PIB. Grécia, Suíça, Nova Zelândia, Canadá, EUA, Israel e Japão gastam relativamente pouco: de 10 a 14,9%. Cf. Dumont (1988).

<sup>25</sup> A Tabela 2 (em anexo) mostra a parcela referente às contribuições sobre a folha de salários na composição das receitas da seguridade.

renda, como se pode verificar na Tabela 3 (em anexo)<sup>26</sup>. O necessário alargamento da receita previdenciária esbarra, de um lado, na frágil capacidade fiscal do Estado e, de outro, na estreiteza do mercado formal de trabalho. Face a este quadro, os empresários, como já assinalado, queixam-se do peso que os encargos sociais representam no custo do trabalho e recentemente compareceram, por intermédio de algumas entidades, à comissão de reforma da Seguridade instituída no Congresso <sup>27</sup> com propostas definidas, sugerindo, inclusive, a extinção da Previdência Pública. Já os trabalhadores, consultados e presentes a algumas reuniões da dita Comissão, não apresentaram propostas escritas; contudo, embora a CUT defenda publicamente o sistema estatal, as negociações dos trabalhadores com os patrões vêm incluindo regularmente esquemas privados de seguridade nas empresas.

A tendência à privatização dos programas de bem-estar vem se alastrando internacionalmente, menos como inovação relacionada à reestruturação industrial e mais como subproduto da crise econômica que a ela se vincula (Tavares, 1992). Ajuste recessivo, novos padrões de produtividade industrial e re-segmentação da proteção social constituem movimentos convergentes, cujos efeitos colaterais são o dualismo ocupacional, o aumento do desemprego de longa duração e a precarização do mercado de trabalho. Nos países desenvolvidos, contudo, nem a adoção de políticas econômicas contencionistas, nem a substituição do fordismo como forma de organização da produção, nem o revigoramento do ideário neoliberal implicaram o desmonte do *Welfare State*, ainda que reformas tenham sido realizadas<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> O que mostra que a clientela básica da Previdência é constituída pelas populações pobres. Contudo, os segmentos mais miseráveis, os que ganham até 1/2 Salário Mínimo e que correspondiam, em 1986, a 41% da população, apropriam-se de apenas 18% dos benefícios, como evidenciado em NEPP/UNICAMP (1991).

<sup>27</sup> Comissão Especial para o Estudo do Sistema Previdenciário instalada no dia 28/1/92 no Congresso Nacional, sob a presidência do Dep. Roberto Magalhães; o Relator da Comissão, Dep. Antonio Brito, divulgou vários documentos ao longo do período dos trabalhos e publicou o Relatório Final na revista *Previdência em Dados*, 7(2), 1992.

<sup>28</sup> A tese do não desmonte do *Welfare State* é reiterada por vários autores que apontam razões como: o apoio da população aos sistemas públicos, organização dos trabalhadores vinculados aos programas sociais, bem como as pressões para enfrentar os novos focos de pobreza e o aumento das desigualdades sociais. Ver, por exemplo, Dumont (1987); Flynn (1989); Vogel & Moran (1991); Milgan (1991); Goodin & Lehrand (1987).

Antes de voltar ao caso brasileiro, convém detalhar o argumento da importância que a seguridade social continua a ter nos países industrializados. É útil para mostrar que a solução "condomínial", ou seja, o provimento de itens de proteção social dentro dos muros da empresa, não pode funcionar por si só.

---

## 2. O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

### 2.1. Tendências Internacionais

A expansão da produção capitalista no pós-guerra foi acompanhada do desenvolvimento de sistemas públicos de proteção social. O fortalecimento dos partidos social-democratas, a difusão do fordismo como modelo de organização industrial e a eficácia da regulação macroeconômica criaram as bases para a ampliação daquelas funções.

Nos anos 70, porém, em meio às dificuldades econômicas evidenciadas pelo choque do petróleo, críticas aos sistemas de bem-estar social começaram a ser recorrentes. A crise do *Welfare State* tem se manifestado em pelo menos três direções: A primeira é a crise econômica, explicitada na recessão, instabilidade e aumento do patamar de desemprego. Portanto, verifica-se **menos receitas e maiores gastos**. A segunda é a mudança na estrutura demográfica, cujo perfil vem mostrando uma diminuição do contingente da população ativa em relação à inativa. Assim, menores taxas de natalidade e maior longevidade **aumentam o peso dos encargos** com os idosos, aposentados, doentes crônicos, etc. A terceira é a crise política, expressa na **insatisfação da população** - ou seja, do eleitorado - com a atuação do Estado de Bem-Estar: impostos altos e qualidade decrescente dos serviços. As derrotas do Partido Trabalhista inglês, dos Democratas norte-americanos nas duas eleições que precederam à de Clinton e da Social-Democracia alemã e sueca exemplificam esta insatisfação.

As reclamações dos próprios usuários - quanto à burocratização dos serviços e à queda dos valores dos benefícios e da qualidade da assistência prestada - somaram-se às censuras dos setores empresariais, que acusavam as políticas sociais de responsáveis pelo aumento do déficit público, pela volta da inflação e pelo declínio dos investimentos. Impostos progressivamente avantajados desagradavam à classe média, ao mesmo tempo em que as altas despesas governamentais falhavam na

---

eliminação dos renitentes focos de pobreza. A década de 80 assistiu ao agravamento da situação, em parte também por conta de medidas contencionistas adotadas por governos conservadores eleitos em vários países europeus e nos EUA.

Fatores externos ao sistema atuam igualmente no agravamento do quadro: em países que alcançaram razoável homogeneidade, a entrada de grandes contingentes de imigrantes afeta a solidariedade social que o aparelho público de proteção requer; focos de pobreza renovam-se com as ondas de desemprego e reconversão das indústrias, sobrecarregando os cofres governamentais. Ainda que se perceba algum exagero no suposto desmantelamento dos sistemas de bem-estar, a crise que eles enfrentam é real.

Os principais eixos do questionamento atual do *welfare state*, porém, são determinados pelas necessidades advindas de uma nova divisão internacional do trabalho e da crise fiscal. Embora a diversidade de situações exija cautela nas generalizações - em alguns países houve expansão da seguridade nos anos 80 -, alterações foram implementadas tanto para fazer face aos problemas emergentes como para buscar compatibilizar a cidadania *welfariana* às reformas centradas no mercado. De todo modo, medidas seletivizadoras, contencionistas e privatizantes ganharam terreno. Paralelamente ao desenrolar desta crise geral, ocorrem os processos de reestruturação industrial. Todos estes fatores vão convergir para o debate em torno de reformas no *welfare state*.

Em linhas gerais, as mudanças ocorridas no campo da proteção social durante os últimos 15 ou 20 anos apontam para as seguintes tendências: a desaceleração do "esforço social" - ou seja, a diminuição no ritmo de crescimento dos gastos -; a progressiva introdução ou incremento de mecanismos de seletividade, através de prioridades dadas às clientelas-alvo, da focalização dos programas ou de restrições no acesso a benefícios; e a desestatização relativa, que consiste basicamente no afrouxamento da ação estatal **na produção** de bens e serviços "sociais", mas não

na **regulação**, já que esta se estende, e nem no **financiamento**, que continua forte. As manifestações concretas desse processo são as modalidades de *mix* público/privado, tão em voga atualmente.

Estas tendências têm assumido formas e dimensões diversificadas no capitalismo central. Sobretudo na Europa e desde a segunda metade dos anos 70, assiste-se a uma diminuição no ritmo de crescimento dos gastos sociais (ver Tabela 4, em anexo). Porém, a pausa no "esforço social" - caso típico da Inglaterra - não representou eliminação de áreas ou programas na alocação de recursos.<sup>29</sup>

Seguindo o exemplo inglês, medidas mais austeras de contenção começaram a ser tomadas por outros governos no decorrer dos anos 80. Em alguns países, contudo, houve crescimento das prestações sociais até meados da década.<sup>30</sup>

A recomposição do gasto social buscou imprimir maior seletividade na provisão de bem-estar, correspondendo, em boa parte, à criação ou expansão de benefícios para clientela-alvo consideradas prioritárias. O desemprego, então tratado como problema temporário, constituiu-se também em "alvo prioritário" até o final da década de 70: as prestações aumentaram e o prazo para recebimento do benefício foi ampliado. Na maioria dos países, esta orientação mudou depois de 1979, à exceção da Suécia que ainda na década de 80 aumentou o salário-desemprego.

Nos anos 80, um mecanismo mais rigoroso de seletividade, a limitação do acesso aos benefícios, foi reforçado e atingiu sobretudo o seguro-desemprego. O progressivo abandono do conceito de universalização - acesso igual e generalizado - logo se estenderia a outros "riscos": doença, encargos familiares, aposentadorias.

---

<sup>29</sup> Cortes efetivos se deram em algumas áreas que contavam com menor adesão da população e/ou insuficiente organização para resistir às medidas privatizantes. Este foi o caso da Habitação e, em certa medida, da Educação. Na Saúde, foi mais difícil mexer porque os médicos e enfermeiras resistem organizadamente em defesa do National Health System (NHS) e a demanda da população por ele é muito forte.

<sup>30</sup> Na Suécia, o volume de prestações sociais cresceu 46% entre 1974 e 1984; no mesmo período, também houve aumento da massa de prestações sociais na Espanha, na França e em Portugal.

---

Outra face da crescente seletividade, reveladora igualmente do redirecionamento financeiro do *welfare state* nos países industrializados, consiste na expansão dos benefícios assistenciais, obviamente associada à evolução da pobreza. Na França, a partir de 1987, o agravamento dos problemas sociais levou o governo a criar condições para a implantação de experiências de renda mínima<sup>31</sup>.

O *issue* central das discussões em torno do *welfare*, todavia, é a reforma do chamado "núcleo duro da seguridade" - aposentadorias e pensões - cujo peso nas despesas públicas, juntamente com a assistência médica e com o seguro-desemprego, (que em geral faz parte do orçamento da seguridade) se mantém muito alto. Conforme já referido, as tentativas reformadoras têm buscado minimizar estes custos e/ou tornar os dispêndios mais focalizados e condicionais.

Em vários países, desde o final da década de 70, os métodos de cálculo dos benefícios vêm sendo revistos, as datas de reajuste adiadas, aumentos fixados em níveis inferiores aos da inflação, indexação automática suprimida e valores modulados em função dos rendimentos. Também os requisitos que habilitam o cidadão a se aposentar vêm sendo alterados. Os requisitos fundamentais - idade mínima para recebimento dos proventos e montante de contribuições pagas - constituem-se em objeto de intensa polêmica e flagrante complexidade.

Nos países europeus, tem predominado a tendência a privilegiar o desafogo do mercado de trabalho, diminuindo a idade para aposentadorias, instituindo as pré-aposentadorias e ampliando pensões por incapacidade. Já nos EUA, depois de 1980 foram limitadas as condições de acesso às pensões por invalidez,

---

<sup>31</sup> A *Revenu Minimum d'Insertion (RMI)* foi institucionalizada pelo Decreto de 06/09/89, de acordo com a Lei de 01/12/88. Trata-se de um complemento dos seguros sociais (que não os substitui), para favorecer a inserção social ou profissional das famílias de baixa renda. Ver *RMI - Le Pari de L'Insertion, Rapport de la Commission présidé par Pierre Vanlorenbergher, Paris, 1992*. A França foi o último dos países do norte da Europa a adotar a Renda Mínima.

incitando-se os inválidos a trabalharem. Modificações mais recentes nos sistemas europeus apontam também neste sentido<sup>32</sup>.

Além da majoração das contribuições<sup>33</sup>, alternativa mais usual e que incide principalmente sobre os assalariados, outras medidas vêm sendo adotadas para enfrentar os desequilíbrios: o rebaixamento das cotizações patronais - na tentativa de que as empresas criem novos empregos<sup>34</sup> -; a elevação do teto salarial sujeito à contribuição; e a diversificação das fontes de receita, através de taxas específicas e de alargamento da relação contributiva - apelando aos não-segurados, criando contribuições de solidariedade ou instituindo impostos especiais sobre os rendimentos dos contribuintes.<sup>35</sup>

A "desestatização relativa", normalmente associada à privatização, significa a implantação de esquemas privados - ou não-públicos - de bem-estar, em sua maioria estabelecidos no âmbito das empresas e com caráter complementar às provisões estatais.

Sem dúvida, a adoção de medidas contencionistas e seletivizadoras na década de 80 contribuiu, tanto quanto os incentivos governamentais diretos, para a expansão dos esquemas privados. Contudo, o crescimento dos seguros privados não compromete os sistemas públicos; continuam residuais, atendendo a

---

<sup>32</sup> A reforma alemã de 1992, bem como a proposta em discussão na Itália, prevê estímulos ao retardamento da aposentadoria.

<sup>33</sup> O aumento das contribuições previdenciárias se deu de modo variado. Países atingidos pela crise e que decidiram manter ou melhorar a proteção social - França e Suécia, por exemplo - aumentaram muito (de 7 a 15 pontos, conforme a Tabela 5, em anexo) as contribuições. Na Suécia, a progressão das prestações levou a um "esforço contributivo" que, diversamente dos países de *insurance*, foi exigido dos contribuintes em geral e dos empregadores (a cota dos assalariados foi até reduzida). Canadá, EUA, Japão, Alemanha, Inglaterra e Portugal aumentaram bastante as contribuições (2 a 6 pontos). Na Inglaterra, as majorações foram fortes até 1981, quando a redução da cota do empregador passou a predominar.

<sup>34</sup> O rebaixamento das cotizações patronais tem sido usado na Bélgica como "arma contra o desemprego". Mas, apenas certas cotas foram rebaixadas: diminuíram as contribuições dos empregadores para o auxílio familiar e para o seguro-desemprego; aumentaram as de saúde e aposentadorias. Na França, esta tática vem sendo utilizada, mesmo no governo socialista. Na Inglaterra, a parte dos empregadores no financiamento da seguridade baixou de 31,2% em 1970 para 30,9% em 1980 e para 25,3% em 1984/85 (*Reform of Social Security, Background Papers, 1985*). A parcela dos assalariados, por sua vez, aumentou.

<sup>35</sup> A Tabela 6 (em anexo) mostra alguns países com variações nas fontes de recursos da seguridade no período 1960/85.

---

uma parcela pequena da população e, embora movimentando recursos de larga escala, sujeitos a regulamentação bastante severa, inclusive no que diz respeito à aplicação dos mesmos (Dumont, 1987).

A "privatização" do bem-estar nos países europeus resume-se à implementação de maior concorrência na oferta de bens e serviços coletivos - seja dentro da própria esfera pública, como no caso de escolas e hospitais, seja entre os setores público e privado, como ocorre na área previdenciária - e ao aprofundamento das experiências de *mix* público/privado .

## 2.2. A Situação Brasileira

Enquanto em países industrializados os regimes de seguridade públicos, integrativos e privados, coexistem e têm se movido no sentido da complementaridade, no Brasil aparecem geralmente como alternativas excludentes<sup>36</sup>. O próprio discurso empresarial muitas vezes enfatiza esta concepção, considerando esgotado o modelo de previdência social baseado no regime de repartição, em que os trabalhadores ativos sustentam os inativos, sugerindo o regime de capitalização utilizado nas aposentadorias privadas.<sup>37</sup>

Uma pesquisa sobre planos de benefícios previdenciários, recentemente divulgada<sup>38</sup>, revela que entre as 309 empresas estudadas, 130 adotavam algum plano formal de aposentadorias e das 176 que ainda não tinham programas de bem-estar, 96 já haviam promovido estudos para sua implantação. Nesta área, dois segmentos atuam: a previdência fechada e a previdência aberta.

---

<sup>36</sup> O tratamento da questão é dificultado pela ausência de estudos. Algumas pesquisas realizadas por empresas de consultoria, sobretudo a Towers & Perrin, e dados das entidades de seguridade são as informações disponíveis para avaliar a proteção social privada no Brasil.

<sup>37</sup> Ver *Gazeta Mercantil*, 1/2/93. O presidente da Itauprev (empresa de previdência do Grupo Itaú), Luis de Campos Salles, afirma que a rejeição ao público não é tão consensual e que é ilusão crer que, com a privatização da Previdência, o mercado poderia absorver o setor. "Para as camadas mais humildes a viabilidade do plano exigiria investimentos muito grandes e (...) além disso, é impossível fazer um plano pelos preços que o Estado cobra".

<sup>38</sup> Realizada pela Consultora Towers & Perrin e citada pela *Gazeta Mercantil*, 1/2/93.

Na previdência aberta participam as pessoas físicas (ou pessoas jurídicas que compram planos para seus funcionários), que podem escolher planos individuais ou coletivos. Existem hoje, no Brasil, cerca de 100 empresas de previdência privada aberta, das quais a metade é constituída por seguradoras e o restante são entidades com ou sem fins lucrativos, que somam em seus quadros aproximadamente 3 milhões de associados ou 12 milhões de beneficiários.

A previdência fechada congrega apenas pessoas jurídicas - empresas<sup>39</sup>. Atualmente operam no mercado 266 fundações aprovadas de previdência privada fechada, que somam um patrimônio de US\$ 23 bilhões e representam mais de 1.000 empresas no país<sup>40</sup>. Algumas fundações administram seus próprios recursos, enquanto outras os entregam a bancos<sup>41</sup>. O maior fundo de pensão do país é o dos funcionários do Banco do Brasil - o Previ - que acumula patrimônio próximo a US\$ 5 bilhões<sup>42</sup>.

A "indústria de previdência privada" expandiu-se muito nas últimas duas décadas e "tende a crescer nos próximos anos independentemente até mesmo de reformas na previdência social"<sup>43</sup>

---

<sup>39</sup> No Congresso Nacional tramitam projetos de Lei que autorizam os sindicatos a criar Fundos de Pensão para seus associados. Atualmente, isso só é possível quando há vínculo empregatício entre o patrocinador e os cotistas do Fundo.

<sup>40</sup> Segundo projeções do presidente da Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Privada (ABRAPP), até o final da década de 90 o sistema deverá se ampliar e "chegar, com folgas, a um patrimônio líquido da ordem de US\$ 100 bilhões, com mais mil entidades patrocinadas por 6 mil empresas, além das atuais 1,1 mil patrocinadoras" (*Gazeta Mercantil*, 1/2/93). Este montante, nada desprezível, poderia vir a se constituir em *fundraising* para resolver problemas de longo prazo ou mesmo para financiar projetos estruturantes.

<sup>41</sup> "Há dois produtos atualmente nas prateleiras dos bancos para atender a esse segmento. O fundo próprio, quando uma grande empresa entrega ao banco o Fundo de seus funcionários, entrando com parte dos recursos - é a patrocinadora - e os cotistas contribuindo com uma parcela cujo tamanho é medido pelo perfil de cada Fundo. Existem os Fundos Múltiplos, para as pequenas e médias empresas que não podem criar Fundos próprios; o patrocínio é gerido de forma consolidada, o que garante uma grande economia de escala e a preservação das características individuais de cada Fundo" (*Gazeta Mercantil*, 1/2/93).

<sup>42</sup> Entre os maiores Fundos de Pensão estão, além da Previ, a Funcef (Caixa Econômica Federal), a Petrus (Petrobrás) e algumas empresas privadas.

<sup>43</sup> A previsão é de um diretor do Citybank que administra Fundos de Pensão. O presidente da ABRAPP, porém, considera que o governo pode e deve tomar medidas incentivadoras do crescimento da Previdência privada: desregulamentação das aplicações compulsórias - regra que já vale para as entidades abertas -; suspensão da cobrança de impostos sobre juros, dividendos e ganhos de capital dos Fundos de Pensão; incentivos fiscais para que as empresas aportem mais recursos nos Fundos e/ou criem novos Fundos; e deduções do Imposto de Renda para os trabalhadores que contribuem para Fundos de pensão (*Gazeta Mercantil*, 1/2/93).

Igualmente, na área da saúde, o mercado diversificou-se, aprofundando a tendência à "americanização" do sistema de proteção social no Brasil<sup>44</sup>. Pode-se dizer que o setor privado abarca hoje cerca de 35 milhões de pessoas (aproximadamente a quarta parte da população brasileira), respondendo por um faturamento de quase US\$ 5 bilhões.

Evidentemente, os interessados no processo de expansão do mercado de seguridade privada não são apenas os dirigentes da "indústria de previdência" ou as empresas de medicina de grupo. Os trabalhadores e empregados estão reivindicando e, com isto, programas de bem-estar social vêm sendo regularmente negociados com os empregadores<sup>45</sup>. Realizadas à margem da CLT, as negociações trabalhistas passaram a incluir reivindicações que não freqüentavam as pautas anteriores, entre as quais sobressaem aquelas voltadas para o bem-estar<sup>46</sup>, envolvendo inclusive a obtenção de maiores ganhos através de salários indiretos.

Demandas por bem-estar nas empresas constaram, de modo crescente, das pautas de movimentos grevistas entre 1978 e 1987. Em pesquisa recente (Mota, 1992), evidencia-se a emergência de uma posição menos paternalista dos empresários na concessão de benefícios sociais na empresa, associada a uma postura de maior

---

<sup>44</sup> Esta tendência, pela qual o Serviço Público fica para os pobres e quem tem renda compra serviços no mercado, está explorada em Vianna (1989 e 1992) e Medici (1990 e 1991).

<sup>45</sup> "Estamos apostando que, mais do que nunca, as empresas vão estar criando os Fundos (de previdência), porque já passa a ser uma exigência dos funcionários", afirma o diretor de *underwriting* do Citybank, na citada reportagem da Gazeta Mercantil. Cabe notar que, entre 1980 e 1989, dos sistemas privados existentes no Brasil, o que menos cresceu foi a Medicina de grupo (15%), exatamente a modalidade que oferece planos individuais para os assalariados e profissionais de rendas médias (Golden Cross, Amil, etc.). As cooperativas médicas tiveram 46% de aumento no número de inscritos, os programas auto-geridos por empresas 56%, os seguros-saúde 27% e os planos de administração 33% (Vianna, 1992).

<sup>46</sup> "No início dos anos 70, a pauta de demandas dos sindicatos estudados resumia-se a reivindicações salariais e de pagamento de adicionais e taxas, e a dois temas relacionados ao aumento do poder sindical: o desconto da contribuição assistencial e o reconhecimento do delegado sindical, demandado pelos metalúrgicos de São Bernardo e de São Paulo (...) Em 1980, demandas e cláusulas negociadas incluíam políticas de bem-estar nas empresas, condições de trabalho, situação funcional e aumento do poder sindical (...) Demandas como adicionais de turno, de hora-extra, de tempo de serviço, de triênio, de insalubridade constituíram 23,8% e 20% dos itens apresentados em 1980 e 1981 pelos metalúrgicos santistas, cujas pautas incluíam ainda diversas questões referentes à política social de empresa: subsídios à habitação, refeição, transporte, educação, complementação de benefícios previdenciários e creches".

aceitação dos mesmos pelos trabalhadores; configura-se uma prática de negociação na qual os programas de bem-estar na empresa passam a constituir novas demandas e, uma vez acordados, se transformam em novos direitos contratuais.

Este é um assunto para o qual a posição do movimento sindical guarda certa ambigüidade, motivada por fatores objetivos e conjunturais tais como: a crise econômica do país, com seus impactos sobre o emprego e os salários; a emergência de inovações no campo da "democracia industrial" que, no Brasil, tem como uma de suas características o reconhecimento tardio dos sindicatos como interlocutores da negociação direta através dos contratos coletivos de trabalho; a própria *performance* das políticas sociais brasileiras - a falência e o sucateamento do aparelho produtor de serviços públicos - que favorece o crescimento de demandas sociais na empresa; a crescente organização nos locais de trabalho e a presença dos sindicatos na empresa, identificando mais rigorosamente as necessidades cotidianas dos trabalhadores; e, finalmente, a inexistência de uma discussão consistente, no interior do movimento sindical, sobre a questão das políticas sociais.

Verifica-se, de fato, que as políticas sociais no Brasil começam a se tornar mais abrangentes no pós-64, sob o autoritarismo, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), resultante da unificação dos antigos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), da expansão da clientela<sup>47</sup>, das reformas nas áreas de Saúde e de Educação, da criação do PIS/PASEP e do FGTS. Entretanto, este movimento não resultou na construção de um *Welfare State*. Ao mesmo tempo em que os serviços considerados rentáveis - Educação, Saúde e Habitação - se abriam à participação do setor privado, estimulou-se, nestas áreas, uma tática restritiva da atuação do setor público, centrada na diminuição do investimento realizado e na negligência em relação à qualidade dos serviços prestados, o que provocou a

---

<sup>47</sup> Foram incluídas na Previdência categorias até então ignoradas, como profissionais liberais, domésticas, trabalhadores autônomos e rurais.

---

deterioração progressiva dos sistemas públicos responsáveis por tais serviços.<sup>48</sup>

Assim, a expansão da seguridade produziu também, em algumas áreas da política social, diferenciações na qualidade do atendimento e nas condições de acesso aos serviços, de acordo com a inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho. Esta privatização da seguridade fortaleceu ainda a expansão dos mecanismos de bem-estar próprios das empresas, fortemente apoiados também em incentivos concretos, tais como a renúncia às contribuições sociais, as isenções fiscais e a liberalidade para a inserção, na contabilidade empresarial, dos custos dos programas assistenciais. Os principais programas desenvolvidos nas empresas brasileiras à base de incentivos são (Mota, 1989):

a) Programa de Alimentação do Trabalhador - Implementado em março de 1977, instituído pelas Leis 6.321 e 6.452 de 28/06/78 e pelo Decreto 78.676 de 08/11/76, tem como objetivo o fornecimento de alimentação ao trabalhador, através de cozinha própria, da contratação de serviços de terceiros ou, ainda, de fornecimento de vales-refeição. As despesas efetuadas com o programa deverão ser computadas na determinação do lucro real e ainda deduzidas em até 5 ou 10% do Imposto de Renda devido. Para o trabalhador, os custos do programa não podem ultrapassar 20% do valor do seu salário.

b) Vale-Transporte - Instituído pela Lei 418 de 16/12/85, o programa visa reduzir as despesas do trabalhador no percurso residência-trabalho-residência. As despesas efetuadas com o programa podem ser abatidas em até 10% do Imposto de Renda devido, além de serem consideradas despesas operacionais. Para o trabalhador, os gastos não podem ultrapassar a 6% do seu salário.

---

<sup>48</sup> A Constituição de 1988 reformulou o conceito de proteção social, mas não reverteu este processo. Como exemplo, o seguro-desemprego que, embora concebido como integrante da Seguridade Social, foi regulamentado fora dela. Instituído em 1986, pelo Plano Cruzado, prevê assistência financeira para os trabalhadores despedidos sem justa causa, que tenham trabalhado durante um período mínimo de 6 meses imediatamente anteriores à dispensa. É garantido pelo período máximo de 4 meses de forma continuada ou alternada a cada período aquisitivo de 16 meses. É financiado através do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), cuja receita maior vem dos programas PIS/PASEP.

c) Previdência Privada - Consiste na formação de uma entidade de previdência privada, com custos cobertos por contribuições da empresa (mínimo de 30%) e dos empregados, para complementação dos benefícios concedidos pela Previdência oficial, tais como aposentadoria, invalidez, auxílio-doença, auxílio-funeral, auxílio-natalidade, pensões e pecúlios. Os gastos com as contribuições poderão ser considerados despesas operacionais.

A multiplicação de programas de bem-estar nas empresas - sobretudo os planos de saúde e fundos de pensões - é uma tendência que se propaga internacionalmente. No Brasil, a demanda por tais programas por parte dos trabalhadores não foge à regra. Cabe notar que, nos países industrializados, este movimento forçou o surgimento de legislação específica a respeito e que, em alguns casos, é bastante rígida<sup>49</sup>, fato que aqui ainda não ocorreu.

Os programas de bem-estar nas empresas funcionam, na medida em que efetivamente são um estímulo a um maior envolvimento do trabalhador<sup>50</sup>. Os empresários não se queixam deste tipo de gastos, mas têm posição bem diversa quando se trata das contribuições sociais obrigatórias<sup>51</sup>.

Ineficiência e má qualidade do sistema público, aliadas à percepção de que a proteção social oferecida pelo Estado onera os gastos com a mão-de-obra, parecem justificar uma postura bastante radical pró-reforma da seguridade social, expressa concretamente através das propostas apresentadas por algumas entidades empresariais à Comissão Parlamentar para estudos sobre

---

<sup>49</sup> Inclusive, vale repetir, quanto à participação dos trabalhadores na gestão dos programas, o que, no caso dos fundos de pensão, significa a possibilidade dos mesmos exercerem alguma influência sobre a aplicação de recursos, cujo montante chega a ser altíssimo.

<sup>50</sup> Algumas evidências levantadas pela equipe do Instituto Herbert Levy, para elaboração do projeto *Qualidade de Vida para as Micro e Pequenas Empresas*, reforçam o ponto.

<sup>51</sup> A respeito, ver "*Bases da Arrancada da Produção: Uma Proposta de Transição*" - CNI e Federações de Indústrias, set. 1991.

a Previdência.<sup>52</sup> As proposições contidas em todos os documentos, divulgados como anexos do Relatório Brito, sugerem, quase que unanimemente, a adoção do modelo chileno de seguridade; em termos mais objetivos, propõem a extinção do sistema público <sup>53</sup>.

Todavia, os problemas que já começam a se revelar no modelo chileno, mesmo atendendo a apenas 11 milhões de habitantes e lidando com menores desigualdades<sup>54</sup>, indicam a necessidade de maior cautela quanto à sua implementação num país das dimensões do Brasil, principalmente no que diz respeito às marcantes desigualdades sociais.

Em primeiro lugar, a estreiteza do mercado formal de trabalho faz com que sistemas total ou parcialmente privados de proteção social atinjam uma minoria da população, agravando as segmentações já existentes, isolando os setores modernos do resto da sociedade e impedindo que as benesses da modernidade, restritas a um pequeno núcleo da economia, exerçam influência sobre o todo. Pesquisa realizada pelo SEBRAE constatou que entre as micro, pequenas e médias empresas - que empregam cerca de 80% dos que trabalham na indústria, comércio e serviços - "86%

---

<sup>52</sup> Das 12 propostas recebidas pelo relator da Comissão, duas são de federações empresariais (RS), uma é da Associação Brasileira de Previdência Privada (ABRAPP) e uma vem do Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC). Além disso, a Comissão teve acesso a estudos como o do Instituto Liberal, vinculado ao empresariado, o de Mendonça Barros e Associados (Castro & Brito, 1992) e o do Prof. Mario H. Simonsen (Velloso, 1992).

<sup>53</sup> O modelo chileno, instituído em 1981, baseia-se nas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), constituídas como sociedades anônimas. As contribuições do empregador foram eliminadas e o regime tem como base o princípio da concorrência entre as AFP, eficiência (as AFP de melhores condições conseguem maior número de afiliados), estabilidade e segurança. Os filiados do antigo sistema puderam optar por nele permanecerem. A ação do Estado fica restrita a: estabelecer a obrigatoriedade de filiação a algum sistema de pensão; definir o arcabouço normativo para a atuação privada e fiscalizar a operação do sistema (as AFP são reguladas e fiscalizadas pela SAFP e cobertas por garantias estatais); assegurar pensão mínima aos trabalhadores que não possam se autofinanciar; e assegurar a pensão dos filiados que optaram pela renda vitalícia em caso de falência da companhia de seguros. Os aportes ao fundo de pensões são obrigatórios para todo trabalhador formal, que deve contribuir mensalmente com 10% do seu salário. Adicionalmente, os trabalhadores pagam entre 2,5% e 3,7% de seus salários para o seguro-invalidez e para os montepios concedidos aos dependentes.

<sup>56</sup> Em geral, as críticas são quanto à baixa cobertura - cerca de 50% - que vem caindo, não incorporando os trabalhadores informais que são cerca de 35% da população economicamente ativa (PEA). Existem ainda fortes evidências de que o sistema não estará em condições de pagar pensões superiores às do antigo regime. Além disso, as pensões e aposentadorias são extremamente diversificadas, acentuando segmentações outrora menos marcantes. Ver Marcel & Arenas (1991), Iglesias (1992) e outros.

---

não oferecem planos de saúde ou seguro de vida, 68% não possuem local de reunião para os empregados, 66% não realizam festas coletivas de conagração, 62% não têm sistema de prêmios, 49% não oferecem vale-refeição, 30% não oferecem vale-transporte" (IHL, 1993).

A solução "condominial", portanto, está confinada às grandes empresas, que não só procuram se resguardar da precariedade social e contornar a insuficiência estatal, como se apartam, substantivamente, da "mediocridade" econômica reinante, abrindo um fosso entre "os de dentro" e "os de fora" do universo moderno, fosso que vem se ampliando por conta de uma terceirização "espúria", como antes mencionado. Por seu turno, o modelo chileno, no Brasil, radicalizaria esta dicotomia, exigindo a atuação de um Estado assistencial gigantesco, cujo financiamento implicaria sérias dificuldades: de onde tirar recursos para proteger quase 50 milhões de pessoas num país em que apenas 5 milhões pagam imposto de renda? Que mudanças na estrutura tributária seriam necessárias para dar conta do contingente de excluídos do mercado e, por conseqüência, de uma seguridade privada?

Mas, existe ainda uma outra dimensão da mesma questão, que anula a assepsia desejada para o "primeiro-mundo" local. A pobreza, as carências e a desproteção em que vive a terça parte dos brasileiros constituem, de forma inequívoca, a vala comum da qual se recruta a maioria dos trabalhadores. Desta forma, a mão-de-obra mais qualificada - a que preenche os postos ocupacionais nos nichos competitivos do mercado e é melhor remunerada - faz parte de um contexto cujas fronteiras que a separa da mão-de-obra não-qualificada - que está imersa na diversidade dos setores desestruturados e informais - é bastante tênue. Na vida cotidiana, tanto o trabalhador da grande e moderna empresa quanto aqueles que estão condenados ao subemprego enfrentam as mesmas dificuldades de moradia, de transporte, de atendimento médico, etc. No âmbito familiar continuam presentes e agudos, para os dois segmentos, os problemas e incertezas relativos à garantia de

renda em situações de incapacidade para o trabalho e para a cobertura dos cuidados requeridos pelos menores e pelos idosos.

Isto obriga a que a necessidade de um Estado de Bem-Estar que proteja realmente a cidadania se mantenha na agenda, como item relevante, a despeito dos ataques que a ele são dirigidos<sup>55</sup>. No Brasil, sem negar a importância dos esquemas privados de obtenção de benefícios, não há como fugir de soluções híbridas que dêem conta do imenso desafio que reside no enfrentamento da miséria e na superação do atraso, sem que isso redunde em omissão quanto ao ingresso do país na contemporaneidade tecnológica e produtiva. Convivência e compatibilidade entre público e privado, com eficácia de um e sentido integrativo de outro, com regras claras e democraticamente estabelecidas acerca dos respectivos espaços e das relações entre ambos, parecem compor uma estratégia mais adequada à sociedade brasileira do que as soluções desenhadas pelo privatismo excludente da moda.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Aliás, bem ou mal, este sistema tem protegido. Pesquisas demonstram que a população mais pobre faz uso intenso dos serviços sociais e que certamente estaria em piores condições caso eles não existissem. Ver Faria (1991).

<sup>56</sup> Ao contrário do que se divulga, a previdência privada encontra-se em situação tão ou mais confusa que a da Previdência Social. Ver, a respeito, *Gazeta Mercantil*, 1/2/93 e 30/3/93.

---

### 3. EDUCAÇÃO E QUALIFICAÇÃO

#### 3.1. Tendências Internacionais

A qualificação da mão-de-obra envolve, internacionalmente, três situações distintas. Primeiro, a dos países que já possuíam bons sistemas de educação básica, como por exemplo a Alemanha e o Japão, onde importa registrar as formas eficazes de articulação entre o Sistema Educacional e o Sistema Produtivo. Segundo, os EUA, que enfrentam problemas muito semelhantes aos nossos na área da educação básica. Finalmente, os "tigres asiáticos", que foram capazes de reverter, num prazo relativamente curto, um quadro educacional mais dramático do que o nosso atual.

"O que chama a atenção, no caso japonês, é a estreita correspondência da estrutura educacional à estrutura ocupacional e, principalmente, a importância atribuída ao desempenho escolar nos processos de recrutamento e seleção. (...) As empresas valorizam e respeitam os critérios de avaliação escolar em suas contratações, o que, por sua vez, leva as escolas a se preocuparem permanentemente com seu desempenho. Isto resulta, inclusive, na grande valorização do Magistério, que percebe salários bastante diferenciados" (IEDI, 1992).

O caso alemão merece particular atenção, pois o sistema educacional se articula de uma outra forma com o sistema produtivo. Tradicionalmente, existe uma estreita cooperação entre a escola e a empresa, com papéis claramente definidos: às escolas cabe a transmissão dos conteúdos de educação geral; às empresas, a responsabilidade pela aplicação dos conhecimentos técnico-científicos relacionados à habilitação específica.

Este modelo resulta na total responsabilidade das empresas, no que se refere aos encargos técnicos e financeiros da qualificação profissional, ainda que estes transcendam as suas necessidades imediatas. A perspectiva é de uma qualificação geral da mão-de-obra e os gastos envolvidos são assumidos como

---

**investimento, que trarão retornos a longo prazo para o setor produtivo como um todo.** Nesse processo, "as Federações das indústrias, na Alemanha, freqüentemente assumem o papel de '**agentes do interesse público**' em relação às empresas que se opõem ao custo do treinamento" (Mahnkopf, 1993). No caso das pequenas e médias empresas, a tendência é de criação de núcleos de qualificação profissional, mantidos conjuntamente por empresas do setor, sindicatos de trabalhadores e governo e distribuídos pelas várias regiões do país.

Para garantir a base de educação geral necessária aos novos perfis ocupacionais, as escolas que equivalem ao nosso 2º Grau adotam grades curriculares compostas de disciplinas de conteúdo geral, como a língua alemã, línguas estrangeiras, História Geral, Filosofia, Geografia, Política, Matemática, Sociologia, Artes, Química, Física, Música, Latim e Biologia. A este conjunto pode ser incorporado o estágio profissional, com o aprofundamento dos conhecimentos diretamente relacionados a uma habilitação específica, e a disciplina "Informática", que é opcional (IEDI, 1992).

A experiência alemã também envolve o atendimento aos jovens - na faixa de 15 anos de idade - que abandonam os estudos antes de completarem o ensino básico. Para eles, oferece-se a **aprendizagem de ofícios**, em cursos **com duração de três anos**, mantidos por programas de cooperação entre governo e sindicatos de empresas (Fisher, 1992).

Apoiados numa tradição que remonta à Idade Média, a transmissão dos "segredos" de um ofício de geração a geração, estes cursos abrangem desde a formação de eletricitistas e mecânicos de automóveis, até ofícios mais tradicionais, como confeitários e *sail-makers*<sup>57</sup>, oferecendo remuneração (US\$ 400 a US\$ 600 mensais) durante o aprendizado e, mais importante, a **garantia de emprego**.

---

<sup>57</sup> Veleiro, aquele que faz velas para barcos.

Ainda na experiência alemã, cabe falar na atuação sindical. Os sindicatos de trabalhadores já possuem larga tradição de negociação numa perspectiva que tem se caracterizado mais pela cooperação do que pelo antagonismo em relação aos empregadores.

"Com isto, a política sindical tem como base o 'apoio negociado' aos esforços de modernização das empresas do país." E, "diante da alternativa de participar de um ajustamento dominado pela visão de curto prazo, na forma de um menor crescimento dos salários em relação à produtividade ou da redução do número de trabalhadores, os sindicatos alemães fazem a **opção estratégica pelo caminho da qualificação**: flexibilidade funcional antes que flexibilidade dos salários e do emprego" (Mahnkopf, 1993).

Exemplos marcantes desse tipo de postura são as negociações nas indústrias química e mecânica (1988 e 1989), onde, por acordo, "as empresas obrigam-se a planejar, em intervalos regulares, os futuros requerimentos de qualificação que devem acompanhar as mudanças tecnológicas (...) consultando os conselhos de trabalhadores pelo menos uma vez por ano. Os próprios conselhos podem oferecer planos de treinamento alternativos, para serem negociados com as empresas" (Mahnkopf, 1993).

Com isso, os sindicatos pretendem reorientar a discussão sobre emprego e salário, dando ênfase à **capacidade dos trabalhadores em responderem às novas exigências, através de oportunidades de requalificação** (Mahnkopf, 1993).

Os esforços dos norte-americanos para superar suas notórias deficiências no ensino básico, consideradas hoje uma verdadeira ameaça à sua liderança econômica, concentram-se nos seguintes aspectos:

- "revalorização do sistema público de educação geral e não mais do ensino vocacional;
- envolvimento das empresas com a melhoria do desempenho pedagógico nas redes públicas do ensino básico, particularmente

---

aquelas que atendem aos segmentos mais problemáticos da população;

- apoio das empresas aos programas inovadores que visem atingir prioritariamente aos que tendem ao fracasso escolar;

- a repetência é condenada por sua ineficácia e por seus efeitos negativos sobre a auto-estima, e é vista como principal causa da evasão escolar;

- embora se ofereça ensino supletivo aos mais velhos, o objetivo maior é o de dotar a população mais jovem, alvo dos programas especiais, de condições para se reintegrar ao fluxo regular do sistema educacional." (IEDI, 1992).

Reconhece-se que a raiz dos problemas de desempenho do operariado norte-americano está na pouca escolaridade de um grande grupo e na má qualidade da educação básica, principalmente nas escolas que atendem às populações mais carentes.

Para estes grupos, estão propostas estratégias supletivas de ensino que buscam levar o jovem de volta ao sistema regular de ensino, para que complete sua escolaridade no tempo adequado e para maior integração social. As propostas norte-americanas não enfatizam mais as saídas do tipo "ensino-vocacional", como nos anos 60. Ao contrário, elas vão na direção da valorização do ensino regular e da recuperação dos sistemas de ensino.

"O verdadeiro desafio com que se defronta a sociedade americana não é reverter o declínio; é sim enfrentar as implicações sociais da nova economia (...) **O sistema de ensino, adequado à produção em massa, precisa ser reformulado para adequar-se à competição global e às novas tecnologias (...)** A melhor forma de atacar o problema da crescente desigualdade social e simultaneamente contribuir para a melhoria da competitividade (...) seria **reformar o sistema educacional dos Estados Unidos, de forma a dar aos cidadãos as habilitações exigidas pela nova economia**" (Prowse, 1992).

O caso dos países asiáticos é particularmente importante para a situação brasileira, pois mostra que, sem apelar para

soluções de curto prazo, ou para medidas paliativas, como campanhas de alfabetização ou cursos intensivos profissionalizantes, lograram, num espaço de 10 a 20 anos, praticamente universalizar um ensino básico de qualidade. O exemplo mais significativo é o da Coréia que, até o início dos anos 70, tinha um desempenho educacional pior do que o nosso atual. Em 15 anos de investimento no sistema público, inclusive na formação dos professores, o analfabetismo adulto foi reduzido a taxas insignificantes, foi universalizado o ensino fundamental e, no nível médio, o sistema atende hoje a cerca de 90% da população de 15 a 19 anos.

### **3.2. A Situação Brasileira**

Até o final dos anos 70, os problemas de qualificação não configuravam um fator restritivo à expansão do parque industrial brasileiro. Hoje, as pesquisas apontam a questão da qualificação da mão-de-obra como um dos maiores obstáculos na busca da competitividade.

As evidências neste sentido estão, por exemplo, na pesquisa realizada em 1992, pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), na qual o item "nível educacional dos empregados" foi indicado como o segundo mais importante dentre os fatores que dificultam a elevação da qualidade e da produtividade (CNI, 1992b). Pesquisa da CEPAL junto às empresas brasileiras de capital estrangeiro tem resultados semelhantes: a "qualidade dos trabalhadores não-qualificados" surge como um dos aspectos mais negativos em relação ao padrão das empresas líderes no comércio mundial. 95,9% das empresas consultadas prevêm que, na década de 90, o item "Recursos Humanos" deverá ser objeto de investimentos muito mais altos do que aqueles realizados nos anos 80 (CEPAL, 1992). Sobre as fontes de competitividade no futuro, pesquisa do IEI/UFRJ verificou a unanimidade, entre as empresas pesquisadas, na indicação de "Recursos Humanos Qualificados", dentre os fatores considerados "muito importantes" (Miles et alii, 1991).

De fato, o perfil de escolaridade da população brasileira está muito aquém do que se aponta como necessário ao sucesso da reestruturação produtiva. Mesmo comparado a países sabidamente menos desenvolvidos, o desempenho educacional brasileiro mostra-se bastante precário, não chegando a se igualar ao da Bolívia e do Paraguai e sendo superior apenas ao do Suriname.

Ainda que deixemos de lado a população de 7 a 14 anos que não está na escola - contingente estimado em torno de 4 milhões de crianças, hoje - das quase 26 milhões que freqüentam a escola de 1º Grau, cerca de 15 milhões estão fadadas ao fracasso, e pelo menos 10 milhões delas sequer concluirão a quarta série - o antigo curso primário.

Este quadro negativo tem alguns agravantes: a falta de manutenção levou a rede física a um tal nível de deterioração que pelo menos a metade dela (cerca de 90.000 escolas) funciona em condições precárias, necessitando urgentemente de recuperação. No que se refere aos recursos pedagógicos, não conseguimos sequer universalizar o quadro-negro, o mais elementar deles.

Ao lado da precariedade das condições de trabalho, a deterioração dos cursos de formação de professores encaminhou para o sistema educacional, principalmente para o ensino elementar, professores que simplesmente não dispõem da competência técnico-pedagógica necessária para pelo menos alfabetizar os milhões de crianças que entram no sistema. A baixa remuneração, além de desestimular os que já estavam em exercício, afastou da carreira do magistério os melhores alunos dos ensinos médio e superior.

Este quadro crítico leva à conclusão de que, para enfrentar as questões educacionais mais importantes, seria necessário um enorme volume de recursos, maior do que o que atualmente se aloca à educação básica. Entretanto, se o gasto atual, que não é pouco, é desperdiçado pelo elevado fracasso escolar, estamos mantendo um "barato que sai caro" e que, agora, além das já conhecidas

repercussões sociais, tem um impacto negativo significativo na reestruturação produtiva.

Reconhece-se hoje que a grande lacuna, no caso do trabalhador brasileiro, é de *basic-skills*, isto é, de competências básicas que decorrem da posse de uma boa educação geral. Assim, os problemas da qualificação profissional estão agora contidos numa problemática bem mais ampla e complexa, que é a crise do sistema educacional brasileiro.

Se a meta é uma maior produtividade sistêmica, o que se deve buscar, no que se refere à Educação, é a elevação do nível de escolaridade da população como um todo. Diferentemente das soluções típicas da produção em massa de produtos padronizados, os problemas de qualificação do trabalhador direto não se resolvem mais por tentativas isoladas ou setoriais e nem pelo atendimento apenas parcial da população em idade escolar.

A crise educacional brasileira afeta a economia como um todo, e desta perspectiva deve ser enfrentada. Ainda que as sabidas heterogeneidades do país e do próprio setor produtivo venham a permanecer, elas não podem servir de argumento a favor da continuidade do caráter desigual e seletivo que marcou até aqui o sistema educacional brasileiro.

### **3.2.1. A educação geral**

O perfil de escolaridade da população brasileira ainda hoje deixa muito a desejar: a grande maioria possui conhecimentos que equivalem no máximo às quatro primeiras séries do 1º Grau, além da existência de cerca de 15 milhões de analfabetos adultos. Até o final da década passada, 38% dos trabalhadores brasileiros possuíam no máximo o antigo curso primário completo (4ª Série do 1º Grau) e apenas 15,4% tinham concluído o 2º Grau. Em 1986, na indústria de transformação, somente 7,4% tinham o 2º Grau

---

completo e 50% possuíam no máximo a escolaridade equivalente ao antigo curso primário.<sup>58</sup>

Embora a expansão da rede física tenha ampliado as oportunidades de acesso à Educação - da pré-escola à universidade, o sistema educacional atende hoje a cerca de 36 milhões de crianças e jovens -, os indicadores apontam um fraquíssimo desempenho, mesmo quando comparado ao dos demais países da América Latina<sup>59</sup>, e são a prova de que o alto grau de seletividade continua sendo a marca do sistema educacional brasileiro.

Essa seletividade evidencia-se, no ensino de 1º Grau, pelos baixos índices de conclusão - apenas 43% dos que o iniciam conseguem concluir a 8ª série, sendo que somente 3% o faz em 8 anos. Os demais 40% levam em média 12 anos para percorrer as oito séries e, destes, 20% só as concluem via ensino supletivo. Constata-se a permanência de altas taxas de evasão e repetência, a despeito da adoção, em alguns Estados e Municípios, de medidas tais como a aprovação automática nas quatro primeiras séries do 1º Grau, o "bloco único" ou a exclusão da avaliação na passagem do primeiro para o segundo ano e que, na verdade, estariam apenas escamoteando a questão da baixa qualidade do ensino e "adiando" a evasão e a repetência para as séries seguintes (Namo de Mello & Neubauer Silva, 1992).

No ensino médio, embora o fluxo dos alunos seja melhor, o total de matrículas corresponde a apenas 30% dos jovens de 15 a 19 anos, como conseqüência do fraco desempenho do 1º grau. Com isto, embora a metade dos concluintes do ensino médio tenha acesso ao ensino superior, o percentual dos jovens brasileiros que chegam à Universidade ainda é bastante baixo. Entre 1984 e 1987, na Coréia, Taiwan e Japão as matrículas no ensino superior representaram, respectivamente, 3,6%, 2% e 2% da população total (Carvalho, 1992), enquanto no Brasil, ainda hoje, está em torno

---

<sup>58</sup> Dados da RAIS/86, extraídos de Carvalho (1992).

<sup>59</sup> Ao final dos anos 80, o desempenho do sistema educacional brasileiro, em comparação com os demais países da América Latina, só era superior ao do Suriname.

de 1%, o mesmo percentual apontado nas estatísticas educacionais dos anos 60. Vê-se, assim, que o sistema educacional se expandiu sem conseguir alterar substancialmente a "pirâmide" educacional.

Como o acesso ao ensino de 1º grau está praticamente universalizado no meio urbano, a demanda quantitativa não tem as dimensões de três décadas atrás e expressa uma outra ordem de problemas, ligados às conseqüências do uso de critérios políticos para a localização dos novos prédios escolares e, particularmente, à baixa qualidade do ensino oferecido e ao fracasso escolar que, gerando altos percentuais de repetência e motivando a evasão, acaba por ocasionar um "congestionamento" no fluxo escolar e a distorção da relação idade-série.

Os dados indicam que a maior parte da população escolar que fracassa permanece, em média, 5 anos na escola; há, ainda, uma parcela significativa que chega a permanecer por 8 anos - a exata duração do ensino de 1º Grau. Entretanto, são anos em que se repete sucessivamente as mesmas séries, de modo geral as duas primeiras, sem que sequer se consiga completar a alfabetização.

Estes fatos demonstram tanto a crença que a população tem na escola - a persistência das crianças e de suas famílias, a despeito dos gastos que a escola implica e dos maus resultados obtidos - quanto a má qualidade do trabalho pedagógico e a incapacidade da escola em, durante cinco ou mesmo oito anos, garantir a estas crianças pelo menos o mínimo que uma escola elementar deve fazer: ensinar a ler e a escrever.

### **A Gest<sup>ão</sup> do Sistema Educacional**

A Constituição Federal de 1988 estabelece a divisão de recursos e responsabilidades relativas à Educação entre a União, os Estados e os Municípios. Embora esta seja, em princípio, uma idéia adequada às dimensões do país e às suas peculiaridades regionais, apresenta alguns problemas.

Em primeiro lugar, poucos dos mais de quatro mil municípios brasileiros possuem efetivamente a capacidade de assumir a gestão de suas redes de ensino. Entre outros fatores, faltam experiência, pessoal qualificado e competência técnico-administrativa.

Em segundo lugar, nessa etapa ainda inicial de descentralização, não se definiu claramente o papel do Ministério de Educação (MEC). As mesmas razões que justificam a descentralização aconselham também a existência de uma instância de onde emanem diretrizes gerais que atendam a diferentes características e necessidades regionais mantendo, todavia, um padrão nacional de Educação, a ser seguido por todos os sistemas de ensino.

Estas responsabilidades seriam partilhadas com outras instâncias - órgãos representativos de dirigentes educacionais<sup>60</sup>, de pais de alunos e professores, de trabalhadores, de segmentos organizados da sociedade civil, etc. - que atuariam como interlocutores do MEC, levando a ele suas necessidades, discutindo as diretrizes e prioridades nacionais e ainda seus mecanismos e estratégias de implementação e controle.

Na questão da qualidade do trabalho pedagógico, cabe lembrar que o magistério certamente está entre as categorias profissionais que tiveram as maiores perdas nas duas últimas décadas, em termos de *status* e de salários. Isto, por si só, já explica em grande medida a queda da qualidade do ensino. Com isto, o tratamento dado pela administração pública aos professores aparece como um dos aspectos mais negativos da gestão dos sistemas educacionais.

A melhor gestão do sistema educacional deve envolver não só a preocupação com as formas de articulação entre as instâncias administrativas, com a melhoria dos fluxos burocráticos e dos

---

<sup>60</sup> Aqui, nos referimos a órgãos como o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), etc.

mecanismo de liberação e controle dos recursos - aspectos bastante citados na crítica à ação estatal - mas, também com medidas que visem a melhoria da qualidade do ensino, dando o devido destaque para a situação do magistério, desde a sua formação até a carreira docente, com melhor remuneração em geral e formas de progressão funcional que premiem adequadamente a competência técnica.

As reformas educacionais dos anos 60 e 70 tiveram graves conseqüências negativas. O ensino de 1º Grau não se universalizou e perdeu muito em qualidade. A preocupação com a terminalidade do 2º Grau também contribuiu fortemente para a deterioração desse grau de ensino. Não se fez de fato a profissionalização e destruiu-se a estrutura curricular que garantia até então uma boa formação geral.

A expansão do ensino superior se deu de forma desordenada e com sério comprometimento da qualidade. A massificação do 3º Grau ocorreu, em sua maior parte, através da expansão do setor privado que, inclusive, atendeu a boa parte da demanda reprimida. Tal como ocorreu no ensino básico, a ênfase na profissionalização também marcou a reforma do 3º Grau, apoiada no seu sentido mais pobre, o da prioridade aos conteúdos específicos e à especialização estreita, em detrimento de uma formação mais ampla.

Nas universidades públicas, em que pese sua grande heterogeneidade, o ensino ministrado é geralmente de qualidade superior à média dos estabelecimentos privados, sejam eles universidades ou escolas isoladas. A face profissionalizante também prevaleceu nas instituições públicas, mas o fato de serem elas responsáveis por cerca de 90% da pesquisa científica feita no país pode ter contribuído para que a queda da qualidade do ensino não fosse tão pronunciada.

Do conjunto de questões mais gerais afetas ao ensino superior, pode-se destacar um ponto particularmente relevante para o nosso tema: o pouco envolvimento do ensino superior com a

melhoria do ensino básico. Nas universidades, as Licenciaturas se transformaram em cursos de "segunda linha", perdendo muito em qualidade e prestígio. Sabe-se que isto se deve também à degradação da carreira do magistério, que se reflete até mesmo na queda da demanda por cursos de Licenciatura nas Universidades públicas.

A Matemática, a Química, a Biologia e a Física, bases do conhecimento e do avanço tecnológico, tornaram-se caudatárias da área tecnológica, assumindo predominantemente um caráter instrumental, semelhante ao do ensino de Ciências na metodologia da Formação Profissional. Com a valorização do conhecimento altamente especializado, em oposição a uma formação mais ampla, mesmo nas grandes universidades públicas existem hoje poucos docentes com uma "formação generalista", fundamental ao aprofundamento, nos cursos de graduação, dos conteúdos típicos do ensino básico e à pesquisa de novos métodos de ensino daqueles conteúdos.

Lembre-se ainda que, apesar da reconhecida má qualidade, as instituições privadas de ensino superior recebem hoje quase dois terços da matrícula total, sendo que a maioria está em cursos de Licenciatura. Isto não se explica apenas pelo fato de terem recebido apoio financeiro do Estado, ou pelas "facilidades" concedidas pelo Conselho Federal de Educação. A decadência das Licenciaturas nas universidades públicas abriu um mercado efetivo para as instituições privadas e para os que nelas se graduam, e que, hoje, apesar da precariedade da formação que receberam, correspondem a cerca de 90% do magistério das redes públicas dos grandes centros urbanos.

As maiores questões educacionais estão localizadas na rede pública de ensino fundamental. É nela que também se encontram os maiores problemas relativos à situação do magistério<sup>61</sup>. Existem no Brasil cerca de 1 milhão e 100 mil professores atuando no ensino de 1º Grau; destes, quase 1 milhão estão nas redes

---

<sup>61</sup> Para a discussão deste ponto, baseamo-nos em Barreto (1990).

---

estaduais e municipais, atendendo a pelo menos 25 milhões de crianças.

Apesar dos dados mostrarem uma melhoria do perfil de escolaridade média dos docentes do ensino fundamental, dos mais de 600 mil professores que lecionam nas quatro primeiras séries - a etapa em que se localizam os piores resultados do sistema - cerca de 1/4 tem 8 anos de escolaridade ou menos, o que significa no máximo o 1º Grau completo, sem qualquer habilitação para a função e, pior ainda, para a difícil tarefa da alfabetização.

Os professores com os mais baixos níveis de escolaridade estão majoritariamente nas redes municipais das zonas rurais das regiões Nordeste e Centro-Oeste, onde se destaca o segmento dos que não possuem sequer o antigo curso primário completo. Estes professores com menos de 5 anos de escolaridade são mais de 1/3 dos que atuam nas zonas rurais de todo o país.

A baixa média de idade - varia de 23 anos no Centro-Oeste a 29 anos no Nordeste - mostra que, apesar de identificados como uma das principais causas do fraco desempenho das escolas do meio rural, os professores leigos continuam a ser recrutados pelos dirigentes municipais.

Se considerarmos o impacto sobre os alunos, com uma média de 20 deles por professor, teríamos cerca de 3,5 milhões de alunos do 1º Grau, a cada ano, atendidos por aqueles professores leigos. Na zona rural da região Nordeste, onde se concentra o maior contingente deles, o impacto seria sobre cerca de 2 milhões de alunos, a cada ano.

No que se refere à remuneração, os poucos estudos existentes mostram uma situação crítica. Os dados da RAIS-1987 indicavam uma melhora dos salários em relação ao início dos anos 80. Entretanto, as médias regionais continuavam apresentando enormes variações. Os quase 40 mil professores das quatro primeiras séries residentes na zona rural do Nordeste percebiam, em 1982, um salário médio de US\$ 20,17; na região Sul, os professores em

igual condição percebiam em média US\$ 73. Estas variações praticamente se repetem em 1987, último ano para o qual se dispõe de dados.

Mesmo com a elevação da média nacional, os professores do 1º Grau continuavam a ser menos remunerados em relação a categorias profissionais com nível de escolaridade semelhante. Em todo o país, o salário médio dos "auxiliares de contabilidade/caixas" era, em 1987, equivalente a 1,22 vezes o salário médio dos docentes. Embora com escolaridade menor, os "secretários" recebiam, em 1987 também, 1,32 vezes o salário médio dos professores.<sup>62</sup>

Embora estes não sejam dados tão recentes, considerando-se que, nos últimos anos, foram marcantes as diferenças entre as políticas salariais para os setores público e privado, com grandes perdas para os servidores públicos, nada indica que atualmente a posição relativa dos professores do 1º Grau tenha melhorado.

### 3.2.2. A formação profissional

Atendendo a um mercado de trabalho industrial cada vez mais "taylorizado", as instituições de Formação Profissional mudaram suas prioridades ao longo de sua existência. No SENAI, por exemplo, a ênfase inicial na "Aprendizagem", que então buscava combinar o ensino fundamental com a formação específica, foi progressivamente substituída pela prioridade aos cursos de curta duração em conformidade com as necessidades mais imediatas das empresas, para o que as instituições de formação profissional se mostraram altamente dinâmicas.

Esta mudança implicou um crescente abandono da oferta de Educação Geral, atitude sensivelmente reforçada pelo fato de que, na medida em que o sistema educacional se expandia

---

<sup>62</sup> É o contrário do que ocorre no Japão, onde os professores ganham, em média, 20% mais do que os outros profissionais com a mesma escolaridade.

quantitativamente, os programas de Formação Profissional podiam ser mais seletivos, elevando seus requisitos de escolaridade.

O sistema de Formação Profissional desenvolveu-se com grande autonomia, não apenas em relação ao sistema educacional, mas também ao próprio Estado e aos sindicatos de trabalhadores. As tentativas de estabelecimento de políticas para a área ou a criação de conselhos tripartites para formulação dessas políticas eram percebidas como ingerências indevidas numa atividade essencialmente privada, até porque os encargos sobre a folha de salários, que financiam o SENAI, o SENAC e congêneres, sempre foram vistos como "recursos das empresas", isto é, como recursos privados.

A questão, agora, é saber se a estrutura e as estratégias de atuação consolidadas nas cinco décadas de existência do sistema de formação profissional darão conta dos requisitos ocupacionais introduzidos pelas novas características de flexibilidade e participação expostos no capítulo introdutório. Isto se refere não somente a seus procedimentos internos, mas também à sua articulação com o sistema produtivo.

Caminha-se hoje para o consenso de que a qualificação profissional, mesmo ao nível do operariado, depende de uma base de educação geral equivalente a, pelo menos, o 1º grau completo. Neste caso, a Formação Profissional tradicionalmente conhecida, focada essencialmente nos aspectos operacionais, já não atenderia às novas exigências. A transferência da responsabilidade pela qualidade para o pessoal de produção direta (Controle Estatístico de Processos - CEP), eliminando o tradicional controle de qualidade baseado nos inspetores, requer competências que somente podem ser adquiridas através do aprendizado da Matemática conforme o previsto nos currículos escolares. Tal aprendizado simplesmente não pode ser substituído por disciplinas instrumentais em cursos rápidos. Portanto, instituições como o SENAI teriam que rever suas prioridades, no sentido de oferecer uma qualificação adequada às novas necessidades das empresas.

---

## A Participação do Empresariado

Acostumadas ao sucesso das estratégias de qualificação profissional destinadas aos pouco escolarizados - cursos rápidos, de baixíssimo custo e de resultados positivos -, as empresas brasileiras sempre se mantiveram à distância dos problemas mais gerais do sistema educacional.

Nesta área, a manifestação empresarial foi no sentido de cobrar do Estado o investimento na Universidade e em cursos técnicos, o que, no caso do ensino de nível médio, acabou por gerar uma rede estatal de escolas técnicas, de altíssimo custo de instalação e de manutenção, e altamente privilegiada face ao restante da rede de ensino, apesar de atender a apenas 1% da matrícula do ensino médio.

Assim, o interesse empresarial pelas questões afetas ao ensino regular de 1º Grau é um fenômeno recente e ainda razoavelmente restrito ao segmento mais afetado pelas transformações que marcam a economia mundial neste final de século. As avaliações de desempenho começam a indicar a necessidade de se contar com trabalhadores de maior escolaridade, na medida em que as falhas apontadas dizem respeito a habilidades intelectuais demandadas pelas inovações introduzidas.

Esse segmento empresarial se dá conta de que "a importância do **saber pensar**, assim como as novas responsabilidades e o próprio manuseio de equipamentos caros e sensíveis, conduzem a uma nova relação entre o homem e a máquina, e entre os diversos níveis da hierarquia ocupacional, que demandam conhecimentos que vão muito além dos aspectos operacionais de uma ocupação" (Fogaça, 1992).

Embora as empresas preocupadas com a questão da escolaridade dos trabalhadores elejam acertadamente a oferta de cursos supletivos de 1º Grau como ponto de partida de seus programas educacionais, as estratégias escolhidas demonstram uma percepção ainda equivocada do problema. A maioria prefere criar escolas

---

próprias e já há um movimento significativo no sentido da contratação de serviços de terceiros - professores autônomos ou escolas da rede privada; poucos são os exemplos de parceria com Prefeituras ou outras estratégias de apoio aos sistemas públicos de ensino, o que demonstra a permanência de uma visão particularista, de que cada empresa pode resolver o "seu" problema.

A contratação de terceiros significa ainda a concessão de um verdadeiro subsídio a escolas privadas, que não se justifica nem mesmo a título de prestação de serviços educacionais e como se o atendimento às necessidades de complementação de escolaridade de adultos trabalhadores fosse uma especialidade de determinadas instituições educacionais. A educação básica de que o trabalhador precisa é a mesma que deve ser oferecida em toda a rede de ensino regular, o que significa que não há mistérios nem fórmulas especiais ou exclusivas deste ou daquele colégio. Com isso, o imperativo, hoje, é **salvar a rede pública de ensino básico**, pois somente através dela a **indústria** pode garantir a mão-de-obra, jovem ou adulta, com a escolaridade necessária ao sucesso da reestruturação produtiva.

A timidez do empresariado quanto à questão educacional pode estar ligada ao fato de que o processo de difusão das inovações ainda é incipiente entre nós. Mesmo em setores mais propensos às inovações, como o de autopeças, pesquisa recente (Gitahy & Rabelo, 1991) observou que poucas empresas possuíam um sistema de garantia de qualidade próximo ao conceito de Controle de Qualidade Total (CQT). Esse dado é significativo na medida em que a amostra era composta exclusivamente de empresas que fornecem diretamente para as montadoras e que ocupam posições de liderança em seus respectivos mercados.

### **A Participação dos Trabalhadores**

No Brasil, a luta pelos salários e pelo emprego, principalmente em épocas de crise como a que atravessamos agora, coloca em segundo plano outras perspectivas e necessidades da

classe trabalhadora, dentre elas a Educação, vista mesmo como uma questão que não diz respeito ao conjunto de atividades típicas de um sindicato. Neste contexto, mesmo quando alguns setores começaram a se modernizar, ainda nos anos 70 - bancos, indústrias químicas, telecomunicações, por exemplo - os sindicatos não acusaram maior preocupação com a questão da (re)qualificação.

É bem verdade que já não se pode dizer que o alheamento face à questão dos recursos humanos para a modernização industrial seja uma característica de todo o sindicalismo brasileiro. Assim como ocorre no segmento empresarial, já existem sindicatos e centrais sindicais tratando da questão, principalmente aqueles que vêm participando dos comitês encarregados de discutir a reestruturação produtiva. Entretanto, também é verdade que, mesmo entre estes, as percepções dominantes ainda não incorporam aspectos extremamente importantes para a própria classe trabalhadora:

- em primeiro lugar, os sindicatos ainda não percebem a educação geral como o principal instrumento de adequação do trabalhador aos novos requisitos ocupacionais. Com isto, continuam demandando a expansão da oferta de treinamento operacional ou de programas tradicionais de formação profissional, independentemente da complementação da escolaridade básica;

- em segundo lugar, os trabalhadores continuam delegando ao empresariado, através de suas instituições educativas e dos programas internos de treinamento, a competência exclusiva das decisões em torno dos rumos da Formação Profissional, ao invés de reivindicar a participação na gestão das instituições e programas de formação profissional;

- por último, os sindicatos continuam percebendo a luta pela educação básica pública apenas numa perspectiva, a da cidadania, o que significa colocá-la num contexto diferenciado daquele em que se discute a reestruturação produtiva. Isto, num momento em que poderiam cobrar as "promessas" da nova vinculação entre

escolaridade e qualificação profissional, inclusive a participação nas decisões de política educacional.

## 4. PROPOSTIÇÕES

### 4.1. Relações de Trabalho e a Proteção Social

A natureza dos tópicos - basicamente objeto de negociações - não permite seguir de forma rígida as recomendações do Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira sobre a apresentação das propostas. Neste tema, os agentes são sempre os sindicatos, as empresas e o governo. As sugestões apresentadas envolvem necessariamente estes agentes.

As propostas deste documento levam em consideração os seguintes elementos condicionadores para a mudança, tanto das relações de trabalho quanto dos programas de bem-estar social:

i) a realidade brasileira atual é marcada por forte heterogeneidade no mercado de trabalho, com alto peso ainda de setores desestruturados em que predominam altas taxas de rotatividade, falta de estímulos à qualificação e à identificação entre empresas e trabalhadores. A diversidade dos níveis de produtividade das empresas é também notável;

ii) mesmo nos setores de mais alta produtividade, cujos mercados de trabalho são mais estáveis, o meio ambiente do qual se recruta a maior parcela dos empregados é comum ao dos assalariados dos setores mais desestruturados. Este é marcado por uma precária oferta de serviços públicos desafiados por uma demanda crescente e insatisfeita;

iii) a crise econômica e a baixa capacidade fiscal do Estado resultaram numa deterioração na oferta dos serviços públicos, levando a uma proliferação caótica de alternativas privadas de compensações e benefícios que são incapazes de alterar aquelas deficiências básicas na infra-estrutura social;

iv) a vida sindical no país, ainda que dinâmica e em expansão, caracteriza-se por elevada proliferação de sindicatos que, em sua maioria, estão ausentes dos locais de trabalho;

v) se do lado dos trabalhadores as centrais sindicais se afirmaram como representantes legítimos com inegável enraizamento na vida sindical, do lado dos empresários ocorre baixa representatividade das organizações tipicamente sindicais;

vi) na maioria das empresas predominam hierarquias rígidas e uma gestão do trabalho exclusivamente centrada na gerência;

vii) há uma tradição e um conjunto de instituições que impõem uma tutela estatal sobre as relações de trabalho, gerando um clima em que o apelo à legislação substitui a negociação;

viii) estas duas últimas características vêm sendo parcialmente alteradas nos setores mais dinâmicos e nas regiões mais desenvolvidas tendo em vista os desafios impostos pela crise e a introdução de mudanças organizacionais.

Tendo em mente este quadro, o sentido geral das propostas rejeita aquelas que remetem à empresa a gestão exclusiva, e portanto privada, das relações do trabalho e dos programas sociais.

Propõe-se aqui uma visão de mudanças nas relações de trabalho e nas políticas sociais de forma mais integrada e sistêmica. Reconhece-se que o formato do sistema de proteção social deverá ser híbrido, isto é, combinando políticas públicas, naquilo que diz respeito às atribuições intransferíveis do Estado, com políticas privadas.<sup>63</sup>

Por outro lado, considera-se que a transição de sistemas protetivos e de relações de trabalho não será efetuada por atos

---

<sup>63</sup> Esta análise encontra apoio em Zylberstajn para quem existe a possibilidade de criarmos "um modelo híbrido": "uma parte dos trabalhadores brasileiros e suas respectivas empresas praticarão relações de trabalho mais avançadas e autônomas. Uma parte, porém, ainda será protegida por leis e pela Justiça do Trabalho" (Zylberstajn, 1992: 107).

---

voluntaristas, mas por acúmulos de experiências parciais e práticas efetivas de negociação.

Neste sentido, no que se refere às relações de trabalho, propõe-se a seguir um conjunto de encaminhamentos para uma Comissão Tripartite de Revisão do Sistema de Relações de Trabalho e para as Câmaras Setoriais. Estas devem ser consideradas um *locus* privilegiado para acordos parciais e setoriais entre trabalhadores, empresários e governo nas questões relativas tanto a uma política negociada de rendas quanto para questões relativas à difusão de novas tecnologias e métodos organizacionais. No que concerne às políticas sociais, as recomendações sugeridas podem e devem ser encampadas nestes fóruns, mas se dirigem mais exatamente à instância legislativa, tendo em vista, inclusive, a proximidade das reformas constitucionais.

#### **4.1.1. Contrato coletivo de trabalho**

Objetivos: promoção do contrato coletivo de trabalho como instrumento básico e definidor das relações capital-trabalho visando um crescente envolvimento e reciprocidade entre as partes. Destacadamente, deve incluir os seguintes alvos:

- \* explicitar e buscar formas de resolução negociada dos conflitos;
- \* criar um clima favorável à difusão de novas técnicas de automação industrial e técnicas organizacionais através de maior envolvimento dos trabalhadores e maiores perspectivas de qualificação;
- \* maior estabilidade no emprego concomitante a uma maior flexibilidade funcional;
- \* participação dos trabalhadores nos resultados das empresas;
- \* diminuição do leque salarial e das hierarquias.

Requisitos/Instrumentos/Ações:

- definição de uma legislação de apoio e promotora da ação coletiva em todos os níveis;
- articulação de níveis centralizados de negociação - setor, região - e descentralizados - empresa - visando garantir graus mínimos e realistas de homogeneidade sem inibir as iniciativas nas empresas mais modernas e a diversidade de situações;
- transformação da Justiça do Trabalho num instrumento de arbitragem pública livremente acessado pelas partes;
- definição de legislação que permita transitar do sistema atual para um sistema de negociações, assegurando em lei mecanismos protetivos mínimos;
- autonomia dos contratos coletivos para a negociação de todos os itens definidores das relações de trabalho, ressalvadas as garantias mínimas previstas em lei;
- reconhecimento da representação sindical por local de trabalho;
- gestão tripartite do sistema de formação profissional e treinamento, bem como das articulações com o sistema educacional regular ou supletivo.

#### **4.1.2. Mecanismos de proteção social**

Definição das competências públicas e privadas, através de:

- manutenção de um sistema público de seguridade incluindo a previdência social, o sistema de saúde universal e assistência social;
- descentralização/municipalização das ações de saúde e assistência social;
- efetivação de medidas de controle gerencial e fiscalização do processo de concessão de benefícios previdenciários;
- revisão da aposentadoria por tempo de serviço com a instituição da exigência de idade mínima cumulativamente ao número de contribuições;
- redefinição das aposentadorias especiais;
- redução do número de benefícios e maior seletividade na sua concessão;

- introdução de mecanismos de seletividade na oferta de alguns serviços médicos;
- coexistência da previdência pública básica com a previdência complementar pública ou privada, fechada ou aberta;
- regulamentação de esquemas privados de seguridade: estabelecimento de regras de funcionamento, de aplicação de recursos no caso da previdência e do alcance do atendimento no caso da saúde;
- estabelecimento de laços de complementaridade efetivos entre previdência pública e privada a partir de negociações coletivas descentralizadas, guardados os limites estabelecidos pela negociação;
- redefinição do seguro-desemprego, incorporando-o a um plano mais abrangente de amparo ao trabalhador com vistas a formação, treinamento e reciclagem. O FAT, principal fonte de recursos, deve permanecer no BNDES e da sua gestão devem continuar a participar os trabalhadores.

#### **4.1.3. Recomendações às empresas**

- reconhecimento da importância das comissões de trabalhadores em nível de empresa;
- reconhecimento do direito das comissões e representação dos sindicatos à livre informação sobre a política das empresas;
- o exercício da gestão participativa deve começar pelos assuntos referentes à política de benefícios da empresa, e evoluir para o envolvimento dos trabalhadores na definição de estratégias de longo prazo sobre gestão e emprego, estabelecendo mecanismos de negociação sobre critérios de dispensa, admissão, terceirização;
- participação dos trabalhadores nos fundos de pensão e nos planos de saúde das empresas;
- redução dos níveis hierárquicos e do leque salarial;
- introdução de esquemas de remuneração por resultados negociados com os empregados da empresa, sem substituir ou complementar a remuneração salarial devida (nos termos do Substitutivo Projeto de Lei nº 4580 de 1990);

- envolvimento de todos segmentos da força de trabalho em programas de treinamento para a qualidade;
- renovação e reciclagem das gerências intermediárias visando obter maior colaboração desses segmentos para um gerenciamento mais participativo.

## **4.2. Educação e Qualificação**

### **4.2.1. Diretrizes e recomendações**

A multiplicidade de questões que decorrem da análise do panorama educacional brasileiro torna necessária a determinação de prioridades de ação, que deverão orientar o tratamento da relação entre Educação e Qualificação Profissional, de acordo com os novos padrões de competitividade.

A determinação destas prioridades ocorre a partir de seis recomendações básicas:

i) No que se refere aos recursos humanos, o maior problema da indústria brasileira, como todas as pesquisas mostram, é a baixa escolaridade dos trabalhadores, o que resulta em dificuldades de adaptação aos novos requisitos, mesmo quando se trata de treinamentos operacionais.

ii) É preciso que se estabeleçam novas formas de articulação entre o sistema produtivo e o sistema educacional, visando, simultaneamente, a elevação da escolaridade da população e a qualificação dos recursos humanos.

iii) Estas novas formas de articulação devem privilegiar a repartição de responsabilidades entre escola e empresa. O Estado, através dos sistemas públicos de ensino, deve se dedicar à universalização da educação básica - ensino de 1º e 2º Graus de educação geral, que é a base da qualificação. As empresas devem assumir a qualificação da mão-de-obra em geral - operários e

---

técnicos de nível médio, através de parcerias, de suas associações setoriais ou regionais e, inclusive, com a participação de sindicatos de trabalhadores.

iv) A qualificação profissional diz respeito, agora, à posse de uma escolaridade básica, de educação geral. Nesse sentido, as empresas, diretamente ou através de suas instituições educativas (SESI, SESC) e de formação profissional (SENAI e SENAC), devem oferecer oportunidades de ensino supletivo de educação geral aos trabalhadores adultos semiqualeificados e de pouca escolaridade, que encontram problemas para o retorno à rotina escolar.

v) Os recursos públicos vinculados por lei à Educação devem financiar a educação geral (o ensino regular de 1º e 2º Graus), enquanto os gastos com a qualificação (incluindo a formação específica oferecida nos cursos técnicos de 2º Grau) deverão ser assumidos pelas empresas.

vi) Os sindicatos de trabalhadores devem participar da gestão dos sistemas públicos de ensino e das instituições de formação profissional, especialmente no que se refere à implantação de programas de requalificação da mão-de-obra.

#### **4.2.2. Ações prioritárias**

##### **Magistério**

A melhoria do ensino básico está diretamente relacionada à qualidade do trabalho pedagógico; embora a questão da qualidade esteja relacionada a outras variáveis, a ação do professor é decisiva para o sucesso de qualquer projeto de melhoria do ensino básico. Neste aspecto, as ações dividem-se em três linhas:

i) Formação de Professores - boa parte do mau desempenho dos professores deve-se à má qualidade da formação que recebem. Assim, no que se refere aos cursos de formação para o magistério,

---

tanto de nível médio quanto as Licenciaturas oferecidas pelas Universidades, propomos:

a) extinção dos atuais cursos de Habilitação ao Magistério;

b) recriação das redes estaduais de Escolas Normais;

c) reformulação dos Cursos de Pedagogia, visando a formação de professores-alfabetizadores e o desenvolvimento de pesquisas de novos métodos e técnicas pedagógicas para o Ensino Fundamental;

d) criação de poucas e boas Escolas Normais Superiores, para a formação e o aperfeiçoamento de professores dos Cursos de Licenciatura;

e) descentralização dos cursos de Licenciatura, de modo que cada Instituto ou Faculdade, nas áreas de conhecimento e disciplinas que compõem o currículo do ensino básico, ofereça a formação pedagógica ao longo de todo o curso de graduação;

f) apoio, nas Universidades, aos cursos de Ciências Básicas (Matemática, Física, Química e Biologia) e das Ciências Humanas/Sociais que oferecem Licenciaturas, visando a melhoria da formação dos professores do ensino de 1º e 2º Graus;

g) revalorização da Prática de Ensino nos Colégios de Aplicação e nos Cursos Normais, com ênfase nos métodos e técnicas mais adequados às necessidades e características dos segmentos mais problemáticos da clientela do ensino básico.

ii) Reciclagem de Professores - a média de idade do atual contingente de professores do ensino básico ainda é bastante baixa, o que significa a permanência no sistema, por mais uma década e meia, em média, dos malformados e dos não-qualificados. No sentido de compensar a má formação recebida e contribuir para a melhoria do desempenho em sala de aula, devem ser desenvolvidas as seguintes ações:

a) fortalecimento dos Centros de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério (CEFAMs), para atividades permanentes de atualização e retreinamento de professores do ensino básico, em programas vinculados às Universidades públicas;

b) expansão das atividades de Extensão Universitária voltadas para a reciclagem de professores do ensino básico, tanto nos aspectos pedagógicos quanto na atualização dos conteúdos das disciplinas que lecionam;

c) criação de mecanismos de incentivo à reciclagem e atualização permanente (bolsas, progressão funcional, etc.).

iii) Revalorização da Carreira - a carreira do magistério precisa voltar a ser atraente, trazendo para os cursos de formação os bons alunos dos cursos médio e superior e estimulando o professor a se manter em regência de classe e permanentemente atualizado. Para tanto, recomendamos como principais ações:

a) elevação dos salários atuais, mantendo-os em patamares competitivos em relação ao mercado de trabalho de profissionais de qualificação semelhante;

b) estruturação de Planos de Carreira, com mecanismos de progressão funcional vinculados tanto à qualificação, quanto ao desempenho em sala de aula; e incentivos salariais à permanência em regência de classe, de modo a desestimular o abandono das salas de aula, em troca de funções burocráticas;

c) incentivos salariais especiais aos professores do ensino básico dedicados ao atendimento dos segmentos mais problemáticos;

d) responsabilidade financeira da União na complementação dos salários dos professores do 1º Grau, nas regiões e localidades que não tenham recursos suficientes para o financiamento dos novos planos de carreira, desde que o Estado ou Município em questão já esteja aplicando na Educação a totalidade dos percentuais exigidos por lei. Lembre-se que, para isto, a legislação atual, que proíbe a União de realizar tal iniciativa, precisa ser alterada.

### **Melhoria do Ensino Básico**

Além das ações específicas para o Magistério, outras medidas devem ser tomadas, relativas à estrutura e ao funcionamento do ensino básico. Estas medidas, que no seu conjunto visam a revalorização e a melhoria da educação geral, são:

a) expansão do atendimento ao pré-escolar, para oferecer a todos as mesmas oportunidades de sucesso e progressão escolar, desde as primeiras séries. As iniciativas comunitárias consideradas habilitadas devem ser apoiadas, eximindo o Estado, neste momento, da construção de uma rede de pré-escolas;

b) aumento da jornada escolar, nos sistemas públicos, nas quatro primeiras séries do 1º Grau, dando prioridade ao restabelecimento dos dois turnos diurnos; a expansão quantitativa da rede deverá atender à demanda decorrente da eliminação dos múltiplos turnos;

c) no ensino de 1º Grau, as escolas de tempo integral, com exceção daquelas que comprovadamente atendam às populações muito carentes ou com grandes defasagens idade/série, só devem se expandir na medida em que se cumpra o programa da volta, na rede de escolas "comuns", aos dois turnos diurnos;

d) nos casos em que seja imprescindível o atendimento em escolas de tempo integral, pode-se prever incentivos materiais (bolsas) para compensar a renda não auferida pelo retardamento da entrada no mercado de trabalho, pelo menos até os 14 anos;

e) revisão dos conteúdos curriculares do ensino de 1º e 2º Graus, com vistas, no 1º Grau, ao atendimento da aquisição de competências básicas - raciocínio, linguagem, capacidade de abstração, etc. - fundamentais à participação do indivíduo na sociedade moderna; no 2º Grau, além da continuidade desses objetivos, acrescente-se o da oferta de uma sólida base de conhecimentos técnico-científicos (Ciências Exatas, Humanas e Biológicas), que servirá tanto à posterior aquisição de habilitação específica de nível médio, quanto ao prosseguimento dos estudos em nível superior;

f) definição de um padrão nacional mínimo de educação básica, de aplicação compulsória em todo o sistema educacional brasileiro;

g) extinção das diferenciações curriculares entre as escolas de 2º Grau de educação geral e aquelas atualmente dedicadas ao ensino técnico. Tal como no ensino de 1º Grau, a escola de nível médio deve ser única e democrática;

h) na rede pública, a prioridade no ensino médio deve ser para o 2º Grau regular, de educação geral, com ampliação das

vagas em horário noturno, em locais acessíveis, para atender aos jovens trabalhadores, cuja demanda por este nível de ensino tem aumentado muito;

i) na atual rede pública de escolas técnicas, as oficinas e toda a parte de formação especial devem ser administradas por convênios com empresas, sindicatos de trabalhadores e associações dos diferentes setores, abrindo-se ainda a outras clientela que demandem as habilitações oferecidas.

### **Ensino Superior**

O ensino superior tem importante papel a desempenhar no processo brasileiro de reestruturação produtiva, seja na formação de mais e melhores professores, seja na qualificação de recursos humanos para o setor produtivo, melhor preparados para os atuais requisitos da capacitação tecnológica. Para tanto, propomos:

a) reforçar os cursos de Ciências Básicas (Matemática, Física, Química e Biologia), no sentido de formar profissionais capazes de atuar eficientemente em sistemas de inovações tecnológicas;

b) aumentar a oferta de vagas, nas Universidades Federais, principalmente nas disciplinas mencionadas, buscando atrair, através da expansão dos cursos noturnos ou da oferta de bolsas de estudos, os jovens que trabalham em tempo integral;

c) combater a excessiva fragmentação profissional e a especialização precoce, que conduzem à ênfase no conhecimento instrumental, cuja utilidade tende a diminuir, e às regulamentações correspondentes, que funcionam mais como "reserva de mercado" do que como garantia de bom exercício profissional;

d) com base no item anterior e a exemplo de outros países, incluir disciplinas das "Humanidades" nos currículos de graduação das Engenharias, tendo em vista as mudanças organizacionais em curso e seus reflexos nas funções gerenciais;

e) retomar e implementar **de fato** a idéia de Ciclo Básico, no intuito de fornecer uma formação universitária abrangente, não especializada, no espírito do BA norte-americano, altamente valorizada hoje em dia no mercado de trabalho;

f) a pós-graduação deverá se tornar mais flexível nos seus conteúdos e na sua estrutura, a fim de atender a vocações e mercados distintos: docentes, pesquisadores e profissionais de alto nível para atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D) nas empresas, evitando introduzir diferenças na qualidade e no *status* da formação oferecida;

g) esta flexibilidade implica também combinações distintas de carga horária de aulas, de trabalhos individuais e de pesquisa, em atenção às várias vocações a serem atendidas;

h) com o mesmo intuito da proposta anterior, abrir a Universidade, especialmente a pós-graduação, para profissionais com grande experiência, em condições de contribuir para a geração de conhecimentos, ainda que não possuam o currículo normalmente associado à carreira universitária;

i) a pós-graduação deve dar alta prioridade à relevância dos temas de tese, levando em conta, no tratamento das questões, o caráter crescentemente interdisciplinar. Isto pode significar menor rigidez dos departamentos universitários para a avaliação de teses que interessem pelo seu conteúdo, ainda que ele ultrapasse os "limites" de suas áreas de conhecimento, ou que o candidato ao título não possua as credenciais formais daquele departamento ao qual apresenta o trabalho;

j) a Extensão Universitária deve concentrar esforços na colaboração com programas de reciclagem profissional em todos os níveis: professores, trabalhadores qualificados, gerentes, técnicos e profissionais de alto nível;

k) a autonomia universitária deve vir acompanhada de práticas de gestão mais profissionais, com vistas à maior captação de recursos próprios, tanto através de melhor gestão do patrimônio, como de maior cooperação com o sistema produtivo.

### **Qualificação Profissional**

Neste aspecto, as ações podem ser divididas em duas linhas:

i) O Papel das Empresas: Ações Diretas - como assinala o documento elaborado para a Comissão Empresarial de Produtividade, "a ação direta dos empresários pode apenas complementar o papel

---

das escolas públicas". Entretanto, esta ação complementar não significa nem a permanência do atual nível de participação do empresariado na Educação, e muito menos a continuidade da expectativa de que o Estado, além dos encargos relativos à Educação Geral, continue a assumir aqueles relativos à qualificação profissional. Assim, o caráter complementar da ação empresarial é o de desonerar o Estado nas ações de habilitação específica e o de com ele colaborar, principalmente nos esforços para a elevação da escolaridade básica dos trabalhadores brasileiros. Nesse sentido, consideramos que às empresas e às associações empresariais compete:

a) incentivar as novas modalidades de cooperação entre o setor produtivo e as Universidades, incluindo um maior apoio às pesquisas que se dedicam à busca de métodos e técnicas pedagógicas mais adequados à clientela da escola básica;

b) participar diretamente no esforço de melhoria do ensino público de 1º e 2º Graus, através de convênios de cooperação com as Secretarias de Educação, para a manutenção das escolas existentes nas comunidades onde se localizam as empresas;

c) efetivar a abertura de oportunidades educacionais nos espaços fabris (escolas anexas às fábricas) e criação de facilidades para que seus empregados menos escolarizados possam completar sua educação básica, vencendo as resistências e os problemas que levam a fracassar as iniciativas de ensino supletivo extra-empresa, pelo esforço adicional que exigem do trabalhador;

d) a gestão dos programas empresariais de formação profissional deve contar com a participação de representantes dos trabalhadores.

ii) O Papel da Empresa: A Formação Profissional - além das ações realizadas diretamente pelos empresários e no ambiente da empresa, há um conjunto de medidas que dizem respeito às instituições educativas administradas por órgãos representativos das empresas, que se referem à sua adequação aos novos requisitos de qualificação profissional e à colaboração que

---

através delas pode ser dada ao esforço de elevação da escolaridade básica dos trabalhadores. São elas:

a) utilização da capacidade instalada da rede do SESI - pela sua menor dimensão e maior disponibilidade de recursos - em programas de apoio aos sistemas públicos de ensino, para o desenvolvimento de projetos experimentais, visando a produção de inovações pedagógicas para posterior difusão na rede pública;

b) utilização dos espaços ociosos do sistema SENAI, em parceria com toda e qualquer agência capaz de oferecer educação básica, regular ou supletiva, para a oferta de oportunidades de educação geral aos jovens e adultos pouco escolarizados;

c) a atual rede de escolas técnicas, na sua parte profissionalizante, deverá ser transformada numa rede de Centros de Desenvolvimento Tecnológico, administrados por associações setoriais da indústria, para atender à formação/atualização de trabalhadores, técnicos e gerentes. Para a ação destinada aos trabalhadores e técnicos, é fundamental a participação do SENAI; para o segmento de nível superior, as empresas deverão se articular com as Universidades;

d) abertura das instituições de formação profissional aos menos escolarizados, empregados ou não, em programas de profissionalização que contemplem também a oferta de educação geral;

e) reestruturação dos cursos regulares das instituições de formação profissional, privilegiando o desenvolvimento de uma "cultura tecnológica", com a substituição das disciplinas instrumentais por uma base sólida de conteúdos técnico-científicos amplos;

f) o SENAI deve preservar os recursos provenientes das contribuições sobre a folha de pagamentos exclusivamente para as atividades que atendam aos interesses gerais da indústria; treinamentos do tipo *firm specific* devem ser financiados integralmente pelas empresas demandantes;

g) através de seus Centros de Desenvolvimento Tecnológico, o SENAI deverá colaborar com as empresas também na experimentação e difusão de novas técnicas de organização do trabalho, com vistas

a diminuir os riscos e as incertezas inerentes aos programas de reestruturação.

#### **4.2.3. Papel dos sindicatos**

a) O acesso da população em geral a um ensino básico de qualidade deve ser considerado um item estratégico nas conversações e negociações entre sindicatos e Governo.

b) A maior oferta de oportunidades de complementação da escolaridade básica e de formação profissional, inclusive em programas de requalificação, deve merecer maior atenção dos sindicatos nas pautas de negociação.

c) As entidades sindicais devem participar da gestão das instituições de ensino, tanto nas agências de formação profissional como nas redes públicas.

d) As entidades sindicais devem participar da formulação e acompanhamento da implementação de planos e políticas de educação básica regular, nos três níveis da administração pública.

e) Conforme o previsto no projeto da LDB, as entidades sindicais devem buscar participar, nas instituições de ensino superior, da definição de ações e projetos que atendam aos problemas do ensino básico, principalmente no que se refere às necessidades de atualização e requalificação de trabalhadores.

#### **4.2.4. Financiamento do ensino básico**

##### **Os Recursos Necessários ao Ensino Básico**

O problema dos recursos para o Ensino Básico envolve duas questões de naturezas distintas: de um lado, o financiamento de itens diretamente ligados às atividades pedagógicas propriamente ditas: salários de docentes, material didático e de apoio, e espaço físico (conservação, recuperação e ampliação da rede física); de outro, os gastos assistenciais necessários à manutenção das crianças na escola.

Nenhum país, e muito menos o Brasil, com seu nível de pobreza, pode prescindir dos gastos assistenciais, que envolvem atualmente a merenda escolar e alguma atenção básica em Saúde. Além dessa assistência, caberia também pensar em alguma compensação financeira para as famílias muito carentes que necessitam do trabalho infantil para sobreviver e que, por isso, encontram dificuldades em deixar por vários anos seus filhos na escola.

Quanto ao primeiro conjunto de gastos, todas as estimativas indicam que com US\$ 6 a 7 bilhões é possível dar um ensino de boa qualidade aos alunos da rede pública, inclusive pagando aos professores do 1º Grau um salário médio mensal de US\$ 300.

O problema está em como financiar os gastos assistenciais que, se se pretende atender a todos os alunos, mesmo mantendo padrões modestos, equivalem ao total de recursos hoje alocados no 1º Grau. Se esse volume de recursos for considerado irrealista, não existirá outra alternativa que não seja a de restringir tais gastos aos segmentos mais carentes, apesar de todos os problemas operacionais que uma focalização desse tipo implica.

### **Salário-Educação**

A este respeito, cabe observar que o volume de recursos que esta fonte representa é fundamental para a sobrevivência dos sistemas públicos de ensino. Assim, se ela for extinta, forçosamente terá que ser substituída por outra. Entretanto, sua permanência não exclui, a nosso ver, a necessidade de revisão de seus mecanismos de aplicação, tornando sua gestão mais transparente e passível de efetiva supervisão. Assim, as propostas são:

a) simplificação e agilização da gestão dos recursos do Salário-Educação, preservando-se, entretanto, os objetivos de redistribuição regional;

b) a aplicação direta do Salário-Educação deve se restringir àquelas empresas (ou consórcios de empresas) que recolham acima

---

de um montante significativo a ser definido. Com isso, diminuiria a malversação dos recursos no processo de compra de vagas em escolas privadas;

c) para as contribuições abaixo do montante acima referido, o recolhimento seria direto à agência responsável;

d) da parcela do Salário-Educação que será recolhida, metade deve ser destinada às regiões carentes, a partir de políticas e prioridades claramente definidas, mediante projetos e programas, e não da forma clientelística que tem caracterizado sua distribuição;

e) a outra metade seria repassada preferencialmente às escolas da rede pública que, eventualmente, poderão ser indicadas pelas próprias empresas que fazem o recolhimento;

f) os recursos do Salário-Educação devem ser destinados ao ensino básico, incluindo assim o ensino de 2º Grau.

#### **4.2.5. Sistema nacional de avaliação**

No sistema atual, a qualidade das ações educativas só pode ser estimada pelos dados globais que apontam os altos percentuais de evasão e repetência e os baixos índices de conclusão do 1º Grau. Entretanto, tais informações são insuficientes para que se conheça, do ponto de vista estritamente pedagógico, onde estão situados os problemas, quais as escolas que desenvolvem um bom ou um mau trabalho ou que aspectos curriculares precisam ser revistos. Além disso, mesmo para aqueles que têm êxito no sistema, isto é, que conseguem concluir cada grau que o compõe, não se pode precisar se receberam o mesmo conjunto de conhecimentos e se desenvolveram o mesmo nível de habilidades intelectuais.

Estas dificuldades decorrem do fato de, no Brasil, não existir nenhum mecanismo de avaliação da Educação, que permita comparar o desempenho dos sistemas de ensino e das escolas que os integram. Apesar de formalmente delimitada por uma legislação que se caracteriza pelo excesso de detalhes, a ação educativa é, na verdade, extremamente autônoma, na medida em que não presta

---

contas, nem às administrações superiores e muito menos à população, e não é efetivamente cobrada pelos resultados que apresenta.

De outro lado, a ausência de dados mais detalhados sobre a qualidade do trabalho desenvolvidos em cada escola impede que se premie as mais eficientes e que se contemple adequadamente aquelas que necessitem de maior apoio para melhoria de seu desempenho.

Não avaliar, ou não estabelecer um padrão mínimo, permite a perpetuação de uma "escola pobre" para as populações pobres, o que é sinônimo de precariedade e ineficiência. O discurso do respeito às heterogeneidades e diversidade cultural tem levado a uma prática que é de legitimação das desigualdades, com uma escola tanto pior quanto mais carente e distante dos grandes centros seja a região onde está localizada.

Assim, para a obtenção de melhores instrumentos, tanto para a melhoria da gestão dos recursos alocados na Educação, quanto para as propostas pedagógicas que visam a elevação da qualidade do sistema educacional, propomos a implantação de um sistema nacional de avaliação da educação básica, orientada pelas seguintes ações:

a) definição de um padrão nacional de educação básica, com o estabelecimento dos conteúdos e das habilidades intelectuais que todos os alunos do ensino básico, em todo o país, devem ser portadores, ao final da 4<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> séries do 1<sup>o</sup> Grau, e da 3<sup>a</sup> série do 2<sup>o</sup> Grau;

b) determinação, pelos sistemas estaduais e municipais, dos conteúdos que devem ser acrescentados ao padrão nacional, para atender às necessidades e peculiaridades regionais;

c) implementação de um projeto nacional de educação, com critérios claros e rígidos para a liberação de recursos geridos pelo MEC, a partir de projetos estaduais e municipais que contemple a supervisão e o acompanhamento da execução, já no contexto do sistema nacional de avaliação;

d) implantação de uma instância federal responsável pelos exames nacionais, integrada por técnicos e professores dos sistemas públicos, por especialistas em avaliação e por representantes de segmentos da sociedade civil organizada (sindicatos de trabalhadores, associações de pais de alunos, etc.);

e) aplicação anual dos exames, com divulgação ampla dos resultados e acompanhamento da evolução de cada sistema;

f) previsão, no orçamento do MEC, de recursos a serem aplicados nos sistemas onde os resultados sejam negativos, a partir de projetos elaborados e diretamente supervisionados pelo MEC, visando a elevação da qualidade do ensino naqueles sistemas;

g) estruturação, no MEC/Delegacias Regionais, de equipes que estarão encarregadas da supervisão dos sistemas estaduais e municipais, compostas, em cada Estado, de técnicos e professores das esferas federal, estadual e municipal; estas equipes acompanharão tanto o trabalho desenvolvido nas escolas, como, nas atividades globais das Secretarias de Educação, o volume e a destinação real dos recursos vinculados;

h) a liberação, pelo MEC, de recursos complementares para os sistemas educacionais estaduais e municipais estará condicionada à execução e aos resultados obtidos nos projetos de melhoria do sistema, assim como ao gasto efetivo, em Educação, do percentual da receita líquida determinado por lei;

i) a avaliação final de cada sistema estadual ou municipal levará em conta tanto os resultados dos exames nacionais quanto o volume e a natureza dos gastos realizados;

j) a rede de escolas federais de 1º e 2º Graus também integrará o universo a ser avaliado, tanto no desempenho pedagógico quanto na eficácia da aplicação de recursos.

## 5. INDICADORES

### 5.1. Relações de Trabalho e Proteção Social

#### a) Gerais

- . Emprego (por qualificação, setor, tamanho do estabelecimento);
- . Desemprego (por tempo, sexo, idade, nível de qualificação);
- . Índice de salário real.

#### b) Empresas/Setores

- . Pessoal ocupado na produção;
- . Admissões/desligamentos na produção;
- . Número de horas pagas na produção;
- . Valor dos salários contratuais;
- . Valor das horas extras pagas;
- . Valor da folha de pagamento;
- . Número de vínculos empregatícios por nível de escolaridade e ocupação;
- . Número de vínculos empregatícios rescindidos (por nível de escolaridade e ocupação);
- . Taxa de rotatividade;
- . Programas de benefícios sociais (número e escopo);
- . Formas de remuneração por resultados;
- . Programas de Treinamento e Recuperação (número de trabalhadores envolvidos, duração).

### 5.2. Educação e Qualificação

- . Taxa de escolaridade (percentagem da população da faixa etária matriculada no nível de ensino correspondente);
- . Vagas por nível de ensino, área e tipo de estabelecimento;
- . Taxas de evasão, repetência e conclusão, por nível de ensino;
- . Número de horas-aula/ano, por nível de ensino e área;

- . Número de professores por área e nível de carreira;
- . Índices de evolução salarial e de carreira;
- . Número de estabelecimentos de formação de professores e vagas correspondentes, por área;
- . Número de pessoas e recursos envolvidos nos convênios entre instituições de ensino e empresas, por área e nível de ensino;
- . Número de pessoas e recursos envolvidos em programas tripartites de gestão de ensino técnico;
- . Índices de acompanhamento dos programas de aplicação direta dos recursos do salário-educação;
- . Número de cursos profissionalizantes, por área, duração e vagas.

---

**BIBLIOGRAFIA**

- ARRIGO, G. (1992) *Sindicatos e Legislação na Itália*. III Symposium Internacional "Sindicatos e Transformações Estruturais". CLACSO/ISCOS-CISL, CUT/LABOR/CESIT. São Paulo, ago.
- AZEREDO, B. (1987) *Um Estudo sobre as Contribuições Sociais*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, IEI/UFRJ, mimeo.
- BARELLI, W. (1990) *Trabalhadores Influenciam nas Decisões*. São Paulo em Perspectiva, 4(1):6-10, jan.mar.
- BARRETO, A.M.R.F. (1990) *Professores do 1º Grau: Quem São, Onde Estão, Quanto Ganham?* Rio de Janeiro, IPEA, out., mimeo.
- BOYER, R. (1986) *La Busqueda de una Nueva Relacion Salarial: Dificil y Contradictoria, pero Essencial*. In: BOYER, R. *La Flexibilidad del Trabajo en Europa*. Madrid, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.
- CACCIAMALI, M.C. (1992) *Mudanças Estruturais e na Regulação do Mercado de Trabalho no Brasil nos Anos 80*. São Paulo, FEA/USP, mimeo.
- CACCIAMALI, M.C. (1992) *Nível e Estrutura do Emprego e do Desemprego no Brasil: Evolução nos Anos 80*. Rio de Janeiro, BNDES, mimeo.
- CAMARGO, J.M. & AMADEO, E. (1992) *Labour Legislation and Institutional Aspects of Brazilian Labour Market*. Rio de Janeiro, PUC (Texto para Discussão, 252).
- CARVALHO, R.Q. (1992) *Projeto de Primeiro Mundo com Conhecimento e Trabalho do Terceiro? Um Estudo Comparativo das Implicações da Aceleração da Mudança Tecnológica para os Processos de Trabalho e os Recursos Humanos na Indústria*. Campinas, DPCT/IG/UNICAMP, ago. (Texto para Discussão, 12).
- CASTRO, P.R. & BRITO, P.C. (1992) *Este País tem Jeito?* Rio de Janeiro, Ed. Rio Fundo.
- CEPAL (1992) *Transnational Corporation and Industrial Modernization in Brazil*. Santiago do Chile, out.
- CNI & FEDERAÇÕES DE INDÚSTRIAS (1991) *Bases da Arrancada da Produção: Uma Proposta de Transição*. Set.
- CNI (1992a) *Carta ao Ministro do Trabalho e Administração*. Rio de Janeiro, 15 dez.
- CNI (1992b) *Estado Atual da Gestão pela Qualidade e Produtividade nas Indústrias Brasileiras*. Rio de Janeiro.

- COUTINHO, L.G. (1992) A Terceira Revolução Industrial e Tecnológica. *Economia e Sociedade*, (1). Campinas, IE/UNICAMP.
- CUT (1992) *Resumo da Proposta de Sistema Democrático de Relações de Trabalho*. Mimeo, dez.
- CUT (1993) *Os Trabalhadores e a Terceirização*. Diagnósticos e Propostas dos Metalúrgicos do ABC.
- DAIN, S. (1989) A Crise da Política Social: Uma Perspectiva comparada. *Economia e Sociedade*, (3). Brasília, CEPAL.
- DRAIBE, S. (1990) As Políticas de Combate à Pobreza na América Latina. *São Paulo em Perspectiva*, 4(2), abr.-jun. São Paulo.
- DUMONT, J.P. (1987) *L'Impact de la Crise sur les Systèmes de Protection Sociale*. Paris, Economica.
- DUMONT, J.P. (1988) *Les Systèmes Étrangers de Sécurité Sociale*. Paris, Economica.
- FARIA, V. (1991) A Conjuntura Social Brasileira: Dilemas e Perspectivas. In: IUPERJ/Grupo de Conjuntura, *O Estado Social da Nação: Um Balanço dos Anos Recentes*. Rio de Janeiro.
- FISHER, M. (1992) Finding Out How Germany Works. *Herald Tribune*, 19/10/92. Hong Kong (artigo transcrito do Washington Post).
- FLYNN, N. (1989) The 'New Right' and Social Policy. *Policy and Politics*, 17(2). Londres.
- FOGAÇA, A. (1992) Modernização Industrial: Um Desafio ao Sistema Educacional Brasileiro. In: CUT/DESEP, *A Educação e os Trabalhadores*. São Paulo, Scritta Editorial.
- GITAHY, L. & RABELO, F. (1991) Educación y Desarrollo Tecnológico: El Caso de la Industria de Autopartes. *Revista Latinoamericana de Educación y Trabajo*. Buenos Aires, jul.
- GOODIN, R.E. & LEGRAND, J. (1987) *Not Only the Poor*. Londres, Allen and Unwin.
- IBMEC (1991) *Previdência Social Brasileira: Evolução Recente e Perspectivas*. Relatório da Pesquisa do Projeto "Reformulação da Previdência Social do Brasil". Rio de Janeiro, nov.
- IEDI (1992) *A Nova Relação entre Competividade e Educação - Estratégias Empresariais*. São Paulo, jan.
- IGLESIAS, P.A. (1992) *A Reforma dos Sistemas de Pensões: O Caso Chileno*. Santiago, Iglesias y Asociados, mimeo.
- IHL (1993) *Projeto Qualidade de Vida para as Micro e Pequenas Empresas*. Proposta Preliminar. São Paulo, Instituto Herbert Levy/Gazeta Mercantil.

- MAHNKOPF, B. (1993) The "Skill-Oriented"-Estrategies of German Trade Unions: Their Impact on Efficiency and Equality Objectives. *Revista Política Industrial*, (2). São paulo, IEDI, jan. (transcrito do British Journal of Industrial Relation).
- MARCEL, M. & ARENAS, A. (1991) *Reformas a la Seguridad Social en Chile*. Washington, BID.
- MEDICI, A.C. (1990) *A Medicina de Grupo no Brasil*. Rio de Janeiro, ENCE/IBGE (Relatórios Técnicos, 05/90).
- MEDICI, A.C. (1991) *Incentivos Governamentais ao Setor Privado de Saúde no Brasil*. Rio de Janeiro, ENCE/IBGE (Relatórios Técnicos, 02/91).
- MILES, I.; RUSH, H. & FERRAZ, J.C. (1991) Tendências e Implicações do Uso de Inovações Modernizantes no Brasil. *Nova Economia*, 2(2). Belo Horizonte, Departamento de Ciências Econômicas/UFMG, nov.
- MOTA, A.E. (1989) O Pacto da Assistência: Articulações entre Empresas e Estado. *Serviço Social e Sociedade*, X(30). São Paulo, abr.
- MOTA, A.E. (1992) *As Demandas Sindicais por Seguridade Social: Um Campo de Consentimentos, Resistências e Disputas*. Campinas, IFCH/UNICAMP, mimeo.
- MULGAN, G. (1991) Power to the Public. *Marxism Today*. London, may.
- NAMO DE MELLO, G. & NEUBAUER SILVA, R. (1992) *Política Educacional no Governo Collor: Antecedentes e Contradições*. São Paulo, IESP, mimeo.
- NEPP/UNICAMP (1991) *O Sistema de Proteção Social no Brasil*. Relatório de Pesquisa (coordenação S. Draibe, M.H. Guimarães de Castro e B. Azeredo). Campinas, mimeo.
- OECD (1985) *El Papel del Sector Publico y los Gastos Sociales: 1960-1990*. Madri, Ed. Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.
- OECD (1987) *Structural Adjustment and Economic Performance*. Paris.
- OLIVEIRA, F. *et alii* (1993) O Acordo das Montadoras: Quanto Melhor, Melhor. *Novos Estudos*, (36). São Paulo, CEBRAP, jul.
- PASTORE, J. (1992) *Contrato Coletivo de Trabalho: Virtudes e Limites*. Mimeo.
- PROWSE, M. (1992) Is America in Decline? *Harvard Business Review*, jul.-ago. Citado em "O Debate sobre as Tendências da Economia Americana". *Revista Política Industrial*, (2). São Paulo, IEDI, jan.

- RAMOS, C. (1993) *A Flexibilidade no Mercado de Trabalho: Teoria e Experiências Internacionais*. Rio de Janeiro, IPEA (Série Seminários, 18).
- RODRIGUES, L.M. (1990) O Sindicalismo nos Anos 80, Um Balanço. *São Paulo em Perspectiva*, 4(1):11-19, jan.-mar.
- SENAI-DN/IEI-UFRJ (1990) *Cenários da Indústria Brasileira e da Formação Profissional*, mimeo.
- SHAIKEN, H. (1990) *Mexico in the Global Economy, High Technology and Work Organization in Export Industries*. San Diego, Center for US-Mexican Studies, University of California.
- SIQUEIRA NETO, J.F. (1991) *Contrato Coletivo de Trabalho, Perspectiva de Rompimento com a Legalidade Repressiva*. LTR Edit.
- TAVARES, M.C. (1992) Ajuste e Reestruturação nos Países Centrais. *Economia e Sociedade*, (1). Campinas, IE/UNICAMP.
- TEIXEIRA, A. (1991) *Do Seguro à Seguridade: A Metamorfose Inconclusa do Sistema Previdenciário Brasileiro*. Rio de Janeiro, IEI/UFRJ (Texto para Discussão, 249).
- TEIXEIRA, D.L.P. (1993) *A Administração Participativa: Uma Resposta Estratégica à Nova Organização Produtiva?* Tese de Doutorado. São Paulo, EAESP/FGV, jun., mimeo.
- VELLOSO, J.P.R. (1992) *Forum Nacional: Combate à Inflação e Reforma Fiscal*. Rio de Janeiro, José Olympio Ed.
- VIANNA, M.L.T.W. (1989) *Política Social e Transição Democrática: O Caso do INAMPS*. Rio de Janeiro, IEI/UFRJ (Texto para Discussão, 226).
- VIANNA, M.L.T.W. (1992) *Desproteção, Mercado e Pobreza: A Americanização Perversa do Sistema de Saúde no Brasil*. Rio de Janeiro, IEI/UFRJ (Textos para Discussão, 286).
- VIANNA, M.L.T.W. et alii (1990) *Cidadania, Desigualdades e Política Social: O Estado de Bem-estar Brasileiro numa Perspectiva Comparada*. Relatório Final de Pesquisa, IEI/FINEP. Rio de Janeiro, mimeo.
- VOGEL, V. & MORAN, M. (1991) *The Frontiers of Citizenship*. New York, St Martin Press.
- ZYLBERSTAJN, H. (1992) *Contrato Coletivo e Aprimoramento das Relações de Trabalho: Para Onde Vamos?* Estudos Econômicos, v. 22, nº especial. São Paulo, IPE/USP.

## ANEXO

TABELA 1  
GASTO SOCIAL FEDERAL CONSOLIDADO POR ÁREAS SOCIAIS  
RECURSOS TOTAIS - PARTICIPAÇÃO NO PIB  
1980-1991

( % )

ANO TOTAL	ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO	SAÚDE	SANEAMENTO E PROTEÇÃO AO AMBIENTE	EDUCAÇÃO CULTURA	HABITAÇÃO E URBANISMO	ASSISTÊNCIA TRABALHO PREVIDÊNCIA	E
1980 9, 25	0, 06	1, 76	0, 33	0, 89	1, 14	0, 04	5, 04
1981 10, 10	0, 06	1, 74	0, 44	1, 14	0, 95	0, 04	5, 74
1982 10, 09	0, 08	1, 72	0, 38	1, 11	0, 95	0, 04	5, 81
1983 9, 39	0, 09	1, 51	0, 30	1, 01	0, 80	0, 04	5, 64
1984 7, 94	0, 10	1, 53	0, 18	0, 95	0, 46	0, 03	4, 69
1985 8, 44	0, 17	1, 60	0, 31	1, 15	0, 42	0, 05	4, 75
1986 8, 73	0, 22	1, 57	0, 25	1, 45	0, 34	0, 06	4, 83
1987 9, 63	0, 25	2, 34	0, 40	1, 77	0, 38	0, 09	4, 40
1988 10, 49	0, 24	2, 32	0, 38	2, 05	0, 70	0, 09	4, 71
1989 10, 78	0, 21	2, 53	0, 24	1, 86	0, 24	0, 32	5, 38
1990 11, 52	0, 26	2, 35	0, 25	1, 43	0, 27	0, 98	5, 99
1991 9, 69	0, 13	1, 87	0, 28	1, 01	0, 44	0, 64	5, 31
Média 1980-91 9, 67	0, 16	1, 90	0, 31	1, 32	0, 59	0, 20	5, 19

Fonte: Conta Consolidada do Gasto Social, IPEA/IPLAN.

Notas: (1) Recursos do Tesouro: FPAS, FINSOCIAL, FGTS, FAS, e outras fontes.

(2) De 1980 a 1985 em Cr\$ 1.000,00; de 1986 a 1988 em Cz\$ 1.000,00; 1989 em NCz\$; 1990 e 1991 em Cr\$.

TABELA 2  
ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL  
DISTRIBUIÇÃO DAS FONTES DE RECURSOS POR MINISTÉRIO  
1992

( % )

## ESTUDO DA COMPETITIVIDADE DA INDÚSTRIA BRASILEIRA

FONTES TOTAL	MINISTÉRIO DO	MINISTÉRIO	MINISTÉRIO	ENCARGOS	OUTROS
	TRABALHO E DA	MINISTÉRIO	MINISTÉRIO	PREVIDENCIÁRIOS	
	PREV. SOCIAL	DA SAÚDE	AÇÃO SOCIAL	DA UNIÃO	
100 Recursos Ordinarios 7, 23	0, 58	16, 08	8, 50	26, 33	23, 44
151 Cont. sobre Lucro 4, 87	0, 00	3, 55	0, 24	39, 35	0, 00
153 FINSOCIAL 20, 54	4, 72	65, 35	72, 58	12, 58	39, 02
154 Cont. Empregadores e Trabalhadores 47, 05	74, 19	0, 00	0, 00	0, 00	0, 00
122 Receita de Concursos de Prognósticos 0, 62	0, 00	3, 65	0, 00	0, 00	0, 70
140 PIS/PASEP 9, 88	15, 58	0, 00	0, 00	0, 00	0, 00
156 Seguridade Social do Servidor 1, 65	0, 00	0, 00	0, 00	15, 17	0, 00
Outros 8, 16	4, 93	11, 37	18, 68	6, 58	36, 85
TOTAL 100, 00	100, 00	100, 00	100, 00	100, 00	100, 00

Fonte: Projeto de Lei Orçamentaria - 1992.

Elaboração: Assessoria Legislativa da Câmara dos Deputados.

TABELA 3

NÚMERO DE BENEFÍCIOS EM MANUTENÇÃO POR FAIXAS DE SALÁRIO MÍNIMO  
E SEGUNDO ESPÉCIE DE BENEFÍCIO

1990

( % )

FAIXA DE SALÁRIO MÍNIMO	URBANOS							AUXÍLIOS 25%
	APOS. VELH.	APOS. T. SERVIÇO	APOS. ESP.	ABONO INVAL.	ABONO INVAL.	PENSÕES 20%	AUXÍLIOS 25%	
0 - 1	59,54	10,77	6,39	71,63	55,11	24,93	72,38	83,28
1 - 2	19,56	14,72	13,89	15,78	27,43	30,60	12,27	11,12
2 - 3	8,79	14,14	17,79	5,99	8,04	18,33	6,51	3,12
3 - 5	6,94	22,80	29,91	4,18	8,99	21,27	5,71	1,67
5 - 7	2,76	15,50	14,65	1,53	0,39	4,23	2,21	0,61
7 - 10	2,14	18,27	14,81	0,75	0,04	0,51	0,61	0,19
10 - 15	0,27	3,46	2,44	0,13	0,01	0,11	0,20	0,01
15 - 20	0,01	0,20	0,10	0,02	0,00	0,01	0,08	0,00
20 +	0,00	0,13	0,03	0,00	0,00	0,01	0,05	0,00
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FAIXA DE SALÁRIO MÍNIMO	RURALS					
	APOSENT. VELHI CE EMPREG. RURAL	APOSENT. VELHI CE TRAB. RURAL	PENSÃO EMPREG. RURAL	PENSÃO TRAB. RURAL	APOS. INVAL. EMPREG. RURAL	APOS. INVAL. TRAB. RURAL
0 - 1	63,27	100,00	88,49	100,00	73,96	100,00
72,53						
1 - 2	27,47	0,00	7,41	0,00	21,98	0,00
10,00						
2 - 3	3,60	0,00	2,25	0,00	1,80	0,00
5,34						
3 - 5	3,95	0,00	1,47	0,00	1,52	0,00
5,87						
5 - 7	1,29	0,00	0,32	0,00	0,56	0,00
2,98						
7 - 10	0,37	0,00	0,03	0,00	0,16	0,00
2,70						
10 - 15	0,04	0,00	0,03	0,00	0,02	0,00
0,51						
15 - 20	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0,04						
20 +	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
0,03						
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
100,00						

-----  
Fonte: IBMEC - Relatório de Pesquisa - Reformulação da Previdência Social do Brasil. Primeiro Relatório: Previdência Social Brasileira: Evolução Recente e Perspectivas: RJ, novembro/91.

Fonte dos dados primários: síntese.

Apud: Comissão Especial para Estudo do Sistema Previdenciário - Relatório Final.

Relator: Deputado Antonio Britto.

TABELA 4

## DIFERENCIAIS DE CRESCIMENTO DOS GASTOS SOCIAIS

Diferença entre as taxas de crescimento do PIB em termos reais e  
as taxas de crescimento das despesas sociais

(incluída Educação) em termos reais

1960-1981

DISCRIMINAÇÃO 1981	1960-1975	1975-
-----		
-----		
Países que diminuíram os gastos:		
RFA 0,6	+3,2	-
Países Baixos 0,4	+6,0	-
Canadá 0,2	+4,2	-
Estados Unidos Noruega +0,5	+4,6	0 +5,8
Reino Unido +0,8		+3,3
Suíça	+4,2	+1
Países que diminuíram parcialmente os gastos:		
Itália +1,9		+3,1
Japão +3,7		+4,2
Suécia +3,7		+3,9
Países que aumentaram os gastos:		
Nova Zelândia +3,1		+1,5
França +3,4		+2,3
Grécia +5,4		+1,8
Bélgica +5,7		+4,8
-----		
-----		

Fonte: OECD (1985), apud: Dumont (1987).

TABELA 5  
AUMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS EM PAÍSES SELECIONADOS  
1970-1987

1987 PAÍS (%)	1970	1974	1984	de 1974 a 1984 (pontos)
	(em porcentagem) (*)			
Áustria 42, 3	33, 8	35, 0	43, 1	8, 1
França(1) 43, 3	35, 0	35, 2	42, 0	6, 8
Suécia(2) 32, 1	18, 5	18, 3	31, 0	12, 7
Hungria 49, 0	-	25, 0	40, 0	15, 0
Países Baixos 33, 1	-	32, 3	34, 7	2, 4
EUA(1) 14, 3	9, 6	11, 7	14, 0	2, 3
Japão(3) 21, 6	13, 2	15, 3	19, 1	3, 8
Alemanha(RFA) 34, 1	26, 5	29, 5	34, 5	5, 0
Reino Unido 19, 5	-	14, 0	19, 5	5, 5
Portugal 35, 5	23, 0	23, 5	29, 0	5, 5

(\*) % das receitas da seguridade.

(1) Não inclui as contribuições para o Seguro-desemprego.

(2) Excluídas contribuições obrigatórias para creches, garantia de salários e educação.

(3) Excluídas contribuições obrigatórias para programas de trabalho.

TABELA 6  
FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL EM PAISES SELECIONADOS  
1960-1984

( % )

DISCRIMINAÇÃO PODERES		PAGAMENTOS ASSEGURADOS	PAGAMENTOS EMPREGADORES
-----			
-----			
PÚBLICOS			
-----			
-----			
País com financiamento público			
Di namarca			
	1960	14, 9	10, 6
51, 5	1980	1, 8	6, 0
58, 0	1984	4, 0	10, 4
78, 1			
Países com financiamento misto			
Reino Unido			
	1960	20, 0	17, 9
53, 4	1980	15, 8	26, 5
48, 3	1985	24, 3	25, 3
49, 2			
Alemanha (RFA)			
	1960	25, 9	44, 4
25, 0	1980	34, 0	34, 2
28, 5	1984(ass. )	29, 8	40, 5
26, 3			
Países com financiamento tipo ass.			
EUA			
	1960	21, 8	34, 9
24, 2	1980	23, 4	40, 4
21, 4			
França			
	1960	15, 6	62, 9
15, 3	1980	20, 9	53, 4
20, 9	1984	24, 5	51, 9
20, 0			
-----			
-----			

Fonte: Dumont (1987).

TABELA 7  
BRASIL - CUSTOS LABORAIS SOBRE O TRABALHO  
1992

DISCRIMINAÇÃO PORCENTAGEM	CUSTOS EM (%)
<b>GRUPO A</b>	
Seguridade Social	20,00
FGTS	8,00
Salário Educação	2,50
SESI	1,70
SENAI	1,40
INCRA	0,20
Seguro Contra Acidentes	2,00
Total	35,80
<b>GRUPO B</b>	
Férias	9,42
Abono de Férias	3,62
Descanso Remunerado	18,04
Feriados	3,99
Gratificação de Natal	10,87
Total	46,74
Incidência de A em B	16,73
Incidência do INSS sobre Gratificação de Natal	2,17
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>101,44</b>

Fonte: Cacciamali (1992).

Observações: os itens do Grupo B foram calculados sob a hipótese de 276 dias produtivos, 52 domingos, 12 dias feriadados, sendo que um feriado cai no domingo; foram consideradas as seguintes provisões: auxílio enfermidade, auxílio paternidade, aviso prévio e rescisões contratuais.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)