

## *A globalização, o mercado de trabalho e os interesses nacionais*

Delúbio Soares de Castro\*

O capitalismo é um sistema econômico cujo funcionamento se dá através da contínua ampliação de seus mecanismos de dominação — os mercados — em escala mundial. Por serem mecanismos de dominação, fundados nos valores da competição, individualismo e diferenciação, os mercados em expansão também promovem a desigualdade e a exclusão, seja no interior de um determinado país ou região, seja entre países. Desde os seus primeiros momentos, os arautos do mercado livre proclamam a necessidade da desregulamentação, da liberdade plena para a iniciativa privada, a partir de sua concepção de modernização da sociedade. Isso porque, quanto menos restrições houver ao funcionamento dos mercados, em especial aquelas provenientes do Estado, através de suas agências públicas e dos sindicatos, por meio dos contratos trabalhistas, maior a capacidade de acumulação de capital e de riqueza de seus proprietários.

É dentro desse marco geral que devem ser avaliadas todas as experiências de expansão capitalista com desigualdade, entendida como condição da expansão, motor da iniciativa privada e não resultado indesejável do processo, a ser corrigido por políticas compensatórias.

No quarto de século que se seguiu à segunda guerra mundial, foram construídos nos países mais desenvolvidos sistemas de proteção social muito amplos, promovidos pelo Estado e em sintonia com as organizações sindicais. Tais sistemas — que constituíram o chamado Estado de Bem-Estar Social —

tinham como objetivo exatamente conter os ímpetus mais excludentes e desiguais do livre mercado.

Nos países periféricos, em especial nos de maior dimensão geográfica, a construção de políticas públicas de industrialização e desenvolvimento, que visavam construir um sistema produtivo semelhante ao que já existia nos países desenvolvidos, contribuiu para o aumento da mobilidade social e de diminuição relativa da desigualdade. O passo seguinte, na direção da redução das desigualdades mais profundas, foi a adoção de políticas sociais análogas ao do Estado do Bem-Estar, mesmo que de forma precária, inconsistente e descontínua.

Mas a história se mostrou ingrata para os países periféricos — dentre os quais cabe destaque ao Brasil. Antes que as políticas desenvolvimentistas permitissem alcançar um estágio de industrialização similar ao dos países desenvolvidos — e, portanto, muito antes que as políticas sociais pudessem ser construídas de forma razoavelmente abrangente —, a economia mundial foi abalada por uma onda liberalizante extraordinariamente forte, que trouxe consigo a estagnação do desenvolvimento e o rápido aumento da desigualdade e da exclusão.

Essa foi a trajetória seguida pela economia e pela sociedade brasileiras desde o início dos anos 80. A globalização, como um fenôme-

\* Secretário Nacional de Finanças do PT e Conselheiro Representante Titular da Central Única dos Trabalhadores no CODEFAT.

no que é dominado pela esfera financeira, em detrimento da produtiva, fez-se presente naquele momento manifestando-se através da primeira crise da dívida externa — que trouxe consigo uma abrangente mobilização das políticas públicas no sentido da liberalização da economia. Progressivamente ganhou corpo o chamado tripé neoliberal — privatização, abertura comercial e desregulamentação —, que abriu as portas ao livre trânsito de imensos fluxos de capitais financeiros para o país.

Nesse sentido, tratou-se de promover o desmonte de todas as políticas sociais e de desenvolvimento que haviam vigorado desde os anos 50, em um processo que ganhou velocidade vertiginosa nos anos 90, especialmente a partir do Plano Real. Esta é a face da globalização no Brasil, vendida pelos setores dominantes como uma realidade externa positiva, que provê a modernidade, mas que, na verdade, importa em regressão social e econômica, através da desindustrialização, da desnacionalização, do desemprego, e da destruição do Estado e de suas políticas.

Foi nesse ambiente extremamente adverso à segurança no mercado de trabalho que, a partir do estabelecido na Constituição de 1988, se iniciou no Brasil a construção de um conjunto de políticas públicas voltadas para a constituição de um Sistema Público de Emprego, nos moldes presentes nos países desenvolvidos.

Do ponto de vista institucional, uma grande e importante inovação foi estabelecida: a condução geral das políticas públicas de emprego e renda é determinada por um Conselho Deliberativo, tripartite e paritário — o Codefat —, que hoje possui contrapartes estaduais e municipais, constituindo-se numa ampla rede que contribui para ampliar a democratização da gestão da coisa pública. Há ainda uma longa trajetória de aprimoramento a ser percorrida por essa institucionalidade, particularmente na direção da redução da interferência desproporcional ainda exercida pela representação dos governos no Codefat e nos conselhos estaduais e municipais, para além de sua presença como

responsável pela execução das políticas. E, para além das políticas de mercado de trabalho, essa institucionalidade democratizante deveria progressivamente se estender para o conjunto dos fundos públicos (PIS/Pasep, fundos constitucionais, fundos de apoio ao desenvolvimento regional, FGTS, fundos previdenciários etc.), proporcionando maior representatividade e maior eficácia e articulação do conjunto das políticas públicas, além do aprimoramento do seu controle social.

No campo propriamente dito da execução das políticas e de seus resultados, também houve inovações importantes. Primeiro, a designação de uma fonte permanente de recursos para o seu custeio e financiamento — o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) —, em que pese o seu relativo esvaziamento, a partir de 1994, com a criação do Fundo Social de Emergência (e seus sucedâneos, o Fundo de Estabilização Fiscal e, hoje, a Desvinculação de Recursos da União).

Houve novidade também no conteúdo das políticas. Em primeiro lugar, as políticas compensatórias passivas — especialmente o seguro-desemprego e o abono salarial —, que ganharam corpo e abrangência, apesar de muitas limitações, a partir da criação do FAT. Em segundo lugar, as políticas de geração de emprego e renda (Proger), que englobam a criação, com recursos reembolsáveis do FAT, de linhas de financiamento, disponibilizadas a partir das instituições financeiras federais (Banco do Brasil, Caixa, Banco do Nordeste e Finep) para aqueles potenciais tomadores de crédito que sempre foram alijados do sistema financeiro tradicional, público e privado. Gozando de taxas de juros baixas, se comparadas com as taxas astronômicas cobradas no sistema financeiro normal, essas linhas de crédito destinam-se às micro e pequenas empresas, cooperativas, ao setor informal, a profissionais liberais e a outros públicos, nos setores urbanos e rurais, que podem encontrar formas de inserção diferenciadas no mercado de trabalho.

Em terceiro lugar, financiado com recursos não-reembolsáveis, figura um novo programa de formação, qualificação e requalificação profissional — o Planfor —, que

inaugura uma nova fase da política de formação profissional no Brasil, até então dominada exclusivamente pelo Sistema “S”, cuja gestão é realizada apenas pelo setor empresarial. Por fim, cabe mencionar uma política “antiga” de mercado de trabalho, a intermediação de mão-de-obra, que, realizada até os anos 80 no âmbito dos Sines, passa, a partir dos anos 90, para a órbita do FAT.

Nos últimos anos, esse conjunto de políticas afirma-se como a construção de um novo sistema de políticas do mundo do trabalho no Brasil. Elas são marcadas, contudo, por uma grande desintegração entre elas — desde logo, porque seus públicos-alvo têm muito pouca interseção. Uma tarefa que se coloca, portanto, para o próximo período, é a de transformar esse conjunto desarticulado de políticas no que deveria ser o embrião de um autêntico Sistema Público de Emprego, espelhado, com as devidas adaptações, nos modelos proporcionados pelo Estado do Bem-Estar Social europeu. Evidentemente, essas políticas, que têm como foco o mercado de trabalho, também precisam ser integradas e articuladas com o conjunto das políticas públicas — política educacional (que necessita ser articulada com o Planfor), política industrial (com o Proger), política agrícola e agrária (com o Proger Rural e o Pronaf) etc.

Em que pesem suas muitas deficiências, as novas políticas de mercado de trabalho construídas a partir da criação do FAT, e seu molde institucional, proporcionado pelo Codefat e pela rede de comissões estaduais e municipais tripartites e paritárias, trouxeram um relativo reaparelhamento da capacidade de ação estatal, na contramão do que se assistiu em quase todos os demais campos de intervenção do Estado. Mas, paradoxalmente, foi exatamente durante os anos 90 que o mercado de trabalho brasileiro sofreu sua mais acelerada e acentuada deterioração, seja em termos da explosão do desemprego para taxas recordes, seja no que diz respeito à precarização do mercado de trabalho, ou seja, à destruição dos postos de trabalho de melhor qualidade em favor de postos de trabalho mais precários.

Esse paradoxo, como destacamos no início deste texto, torna-se compreensível na medida em que se leva em consideração o impacto que sofreram a economia e a sociedade brasileiras, nesse mesmo período, em decorrência da inserção subordinada do Brasil na modernização conservadora. Sob a pressão e a cobrança dos mercados financeiros desregulados, todas as políticas públicas voltaram-se para assegurar a estabilização monetária. Nesse processo, as políticas econômicas tornaram-se reféns da credibilidade dos mercados, que exigiam juros altos, venda de ativos estatais e privados e o desmonte da intervenção estatal para continuar financiando o desequilíbrio externo da economia brasileira.

Após vários anos de deterioração, apenas em meados de 2000 o mercado de trabalho brasileiro começou, muito lentamente, a ensaiar uma trajetória de recuperação e reestruturação. Essa trajetória, se consolidada, poderia conferir bases bem mais sólidas para a construção do Sistema Público de Emprego que se almeja. No entanto, ao que tudo indica, mais uma vez essa recuperação será abortada antes de ganhar um mínimo de solidez. Devastado por anos de ajuste fiscal predatório, o Estado brasileiro da era neoliberal, capitaneada por Fernando Henrique Cardoso, permitiu que o sistema de geração de energia elétrica do país entrasse em colapso. Com isso, novamente assistiremos às cenas a que o país já está acostumado, mas que a população cada vez mais vem rejeitando — juros altos, desemprego em elevação, produção em queda, inflação destruindo o poder de compra das famílias e estrangulamentos no abastecimento de serviços essenciais.

Ao que tudo indica, não será ainda desta vez que se poderá assistir à construção em bases sólidas do nosso Sistema Público de Emprego. Continuaremos dependendo de políticas descoordenadas, pensadas e atuando no curto prazo, tendo como principal elemento norteador saciar o apetite dos mercados pelo ajuste fiscal — que libera recursos para gastos financeiros, em detrimento dos gastos produtivos, como os das políticas de mercado de trabalho, da política energética, e do conjunto das políticas públicas deste país.

