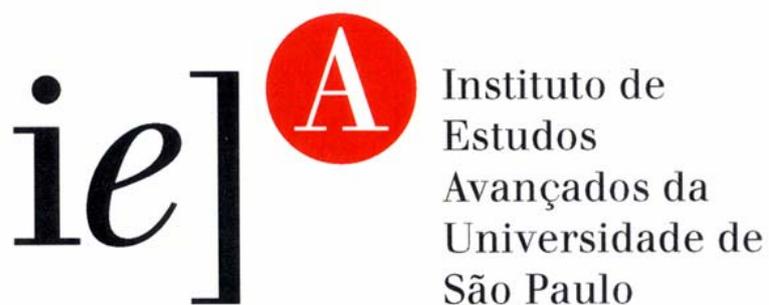


# Segurança Internacional, Desemprego e Exclusão

*Gilberto Dupas*



Texto disponível em [www.iea.usp.br/artigos](http://www.iea.usp.br/artigos)

As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do autor, não refletindo necessariamente as posições do IEA/USP.

# Segurança Internacional, Desemprego e Exclusão\*

*Gilberto Dupas*

Desemprego e exclusão social estarão inevitavelmente associados aos problemas de segurança internacional e interna nesta virada de século. A situação das classes menos favorecidas, deles decorrentes, é a maior ameaça à paz e à governabilidade de várias nações.

A assimilação radical dos novos padrões de tecnologias poupadoras de mão-de-obra e de flexibilização do trabalho estão criando uma relação progressivamente mais perversa entre ciclos econômicos e empregos disponíveis. A crise mundial 1997-1998 é um bom exemplo dessa questão. Além de arrasar temporariamente a vitalidade do modelo asiático, que era visto com grandes esperanças, mergulhou milhões de habitantes da região repentinamente na miséria. Apenas em 1998, na Indonésia o produto interno caiu 15% e eliminou 20% dos empregos; na Coreia do Sul, um adicional de 12% da população caiu para baixo da linha de pobreza. E a Organização Internacional do Trabalho conchama as autoridades para uma flexibilidade fora do comum com despesas sociais e seguro-desemprego para atenuar os efeitos desagregadores da crise, contrariamente às rigorosas recomendações do FMI.

O fato é que o paradigma do emprego no mundo contemporâneo está em definitiva mudança. Os desajustes causados pela exclusão de parte crescente da população mundial dos benefícios da economia global, e a progressiva concentração de renda, constituem-se no grande problema das sociedades atuais, sejam pobres ou ricas.

A exclusão social tem aumentado. Ela significa a concretização da ameaça de contínua marginalização de grupos até recentemente integrados ao padrão de desenvolvimento. Enquanto isso, a revolução nas tecnologias da comunicação eleva incessantemente as aspirações de consumo de grande parte da população mundial, entre os quais os próprios excluídos, realimentando sua sensação de marginalização.

O novo paradigma de emprego é mais flexível, precário e desprovido das garantias de estabilidade associadas ao padrão convencional. O movimento de precarização dos postos de trabalho, tanto em termos de salário como de formas de contratação – embora esteja ocorrendo em todo o mundo – tem parecido mais intenso nos países em que o

---

\* Texto do evento “O Brasil e as Novas Dimensões da Segurança Internacional” realizado no IEA no dia 11 de setembro de 1998.

mercado de trabalho mostra-se mais flexível. O sentimento de desamparo decorrente é reforçado pelo fato de o Estado – desde o pós-guerra identificado como guardião das garantias sociais – estar passando por forte reestruturação e discutindo essa função

A natureza do emprego disponível na economia global é a chave para o entendimento do problema da exclusão. O capitalismo atual é alimentado pela força de suas contradições. A primeira é a que chamo de dialética da concentração *versus* fragmentação. De um lado, a enorme escala de investimentos necessários à liderança tecnológica de produtos e processos continuará forçando uma tendência de concentração que habilitará como líderes das principais cadeias de produção apenas um conjunto restrito de algumas centenas de empresas gigantes mundiais. Simultaneamente, este processo radical em busca de eficiência e conquista de mercados força a criação de uma onda de fragmentação – terceirizações, franquias e informalização – que abre espaço para uma grande quantidade de empresas menores que alimentam a cadeia produtiva com custos mais baixos.

A outra contradição é a dialética de exclusão *versus* inclusão. A medida que exclui progressivamente postos formais do mercado de trabalho, o processo de globalização estimula a flexibilização e incorpora a precarização como parte de sua lógica. Enquanto seleciona, reduz, qualifica – e, portanto, exclui – no topo, a nova lógica das cadeias inclui na base trabalhadores com salários baixos e contratos flexíveis, quando não informais. Por outro lado, na medida em que o processo da produção global opera ganhos contínuos nos produtos mundiais, reduzindo seu preço e melhorando sua qualidade, acaba incluindo novos segmentos de mercado à sua cadeia.

A radical mudança do paradigma do trabalho que esses processos ocasionam, torna progressivamente mais flexível o emprego tradicional e faz explodir a informalidade, colocando os movimentos sindicais, institucionalizadores de mecanismos de arbitragem das tensões sociais, diante da mais dura encruzilhada desde a revolução fordista do início do século. Como consequência, o sindicalismo só não desaparecerá se, por evolução natural, souber transformar-se em um novo ente adaptado à informalidade e à exclusão social.

A possibilidade de ampla fragmentação das cadeias produtivas globais das empresas transnacionais, viabilizadas a partir da revolução tecnológica na informática e nas telecomunicações – além da progressiva fragilização das fronteiras nacionais e da flexibilização dos transportes –, veio possibilitar uma profunda alteração nos padrões de produção, nos sistemas de gestão e na forma de utilização da mão-de-obra no mundo atual.

A tendência geral será de que os líderes das cadeias mundiais e seus fornecedores globais tendam a gerar menos empregos diretos e formais por dólar adicional investido. Isso se deve a fatores associados à automação e à informatização crescentes dos sistemas de gestão e produção e aos radicais processos de reengenharia e *down-sizing* inevitavelmente associados à busca de concentração na ponta superior das cadeias. O que se passa no restante das cadeias varia, caso a caso, e depende da intensidade do uso de terceirização e fragmentação.

Em decorrência do sensível aumento do desemprego e da exclusão em quase todo o mundo – com exceção de EUA e Inglaterra – as exigências sobre o papel do Estado estão aumentando. Os governos acabam inevitavelmente pressionados a garantir certa proteção social às crescentes populações carentes, em contradição com seus recursos fragilizados pela meta imperiosa de equilíbrio orçamentário.

A administração dos conflitos sociais e a eventual retomada de um novo ciclo de desenvolvimento auto-sustentado e politicamente suportado exigirá, pois, uma profunda reflexão sobre a natureza das novas relações entre o Estado, a sociedade civil e o setor privado, bem como a disposição dessas sociedades em eleger prioridades que poderão, por vezes, entrar em conflito com o primado absoluto do mercado.

Em decorrência dessas questões, o enfoque sobre o Estado já começou a mudar. Não se trata mais de somente reduzir seu tamanho, mas de modificá-lo profundamente, transformando-o e fortalecendo-o para novos papéis fundamentais. A globalização parece estar a requerer governos fortes e não fracos. Com crescentes competição e insegurança no trabalho, os trabalhadores irão depender cada vez mais de recursos estáveis para seguro-desemprego, educação e treinamento. Na ausência destas políticas e de programas governamentais, o suporte político para a globalização poderá se complicar.

O Estado nacional vem sendo chamado em toda parte – e especialmente nos países que possuem uma estrutura de *welfare* – a garantir a sobrevivência dos cidadãos que estão sendo expulsos em grande quantidade do mercado formal. Ocorre claramente o que se poderia chamar "efeito democracia": aumenta o número de desempregados e pobres, crescendo sua base política. Introduce-se, assim, clara dissonância entre o discurso liberalizante das elites e sua práxis política. Enquanto isso, a questão quanto ao futuro papel dos Estados nacionais continua em aberto, bem como a crescente disparidade entre as demandas sociais e a impossibilidade do Estado em atendê-las do modo convencional. De fato, enquanto o capitalismo global prospera e as ideologias nacionalistas explodem em todo o mundo, o Estado-nação está perdendo seu poder. Nos grandes países da periferia do

capitalismo, entretanto, a situação se torna ainda mais grave. Orçamentos restritos, corrupção freqüente e compromisso prioritário com a estabilidade monetária impedem estes Estados de atenuar os impactos sociais da exclusão com programas compensatórios relevantes.

A atual carência de recursos dos governos - comprometidos a zerar seus déficits – somada à ineficiência de máquinas administrativas públicas, nos faz concluir que somente um novo e original acordo entre os governos e as sociedades civis permitirá avançar. Ele pressupõe, necessariamente, a recuperação da capacidade de indução dos Estados nacionais, padrões éticos que fortaleçam sua legitimidade e a criação de estruturas eficazes que – com a íntima colaboração da sociedade civil – tenham condição de fiscalizar o cumprimento dos acordos e dos compromissos assumidos nos processos de regulação. Até que esse complexo acordo seja possível, tensões crescente estarão ameaçando a segurança interna desses países e servindo de pretexto para guerras entre vizinhos que servem, na maioria dos casos, como meros – e trágicos – exercícios escapistas ao verdadeiro problema: a incapacidade desses governos de garantir crescimento econômico e algum avanço da situação de iniquidade social que impera em seus territórios.

Estão claras as tendências estruturais atuais de aumento do desemprego com a globalização. Por outro lado, continua comprovado que o único caminho garantido para minorar o crescimento do desemprego ainda é o crescimento econômico. O que não basta, porém, para garantir índices crescentes de emprego. No entanto, as décadas de 80 e 90 foram bastante ruins para o crescimento das economias de boa parte dos grandes países da periferia capitalista. É o caso de Brasil, México e Argentina. Os três maiores países do continente americano – depois dos EUA – mergulharam em graves crises nesse período e tiveram, na média, um desempenho econômico medíocre. Sua inevitável inserção no capitalismo global – precoce na Argentina, radical no Brasil e geopoliticamente atípica no México – teve conseqüências complexas quanto ao quadro da exclusão social.

No caso do Brasil, fortes alterações de dinâmica populacional tinham levado o país a uma dramática urbanização neste último meio século. As cidades brasileiras passaram de doze para 130 milhões de pessoas, constituindo-se num dos maiores processos de deslocamento populacional da história mundial. A pobreza, que havia se transformado em fenômeno tipicamente metropolitano, a partir dos anos 80 contaminou as médias e pequenas cidades do país, até então preservadas em sua qualidade de vida.

Como decorrência, explodiu o trabalho urbano informal e flexível, especialmente a partir da abertura econômica, com a ruptura definitiva do antigo paradigma do mercado de

trabalho. Em apenas uma década alterou-se a ocupação predominante, de formal para informal, tendo essa última atingido no final de 1998 a proporção alarmante de 55% da força de trabalho metropolitana. A possibilidade de obtenção de uma ocupação passou a ser, portanto, maior no setor informal. Para além da questão do desemprego, que dobrou de patamar a partir dos anos 80 – de 5 para 10% no IBGE e de 9 para 18% no Seade – a outra consequência foi o crescimento da precarização. Ela afetou duramente a qualidade do trabalho, quer dizer, o nível e a estabilidade da renda e os esquemas de proteção social. Embora a renda média do setor informal tenha crescido constantemente a partir do Plano Real, alterando positivamente o perfil dessa massa salarial, quando os trabalhadores perderam um posto no formal, seu rendimento médio caiu em torno de 30 a 40%. Apesar de vários casos bem-sucedidos de novas categorias ou profissões no setor informal, há uma clara dor de passagem nesse processo do formal ao informal. Tudo passa a depender do próprio indivíduo. Fins de semana e férias adquirem sabor de renúncia de renda, não mais de direito adquirido. O cidadão é instado a inventar seu próprio trabalho e manter com o Estado uma relação predominante de marginalidade. Quanto ao nível de pobreza, embora o Plano Real tenha conseguido a enorme façanha de tirar 9% da população brasileira do nível de pobreza, os que permaneceram nessa condição tiveram sua renda média deslocada mais para baixo da linha de pobreza.

No caso da Argentina, Estado com forte mobilização social e historicamente atento às políticas de distribuição de renda, a abertura prematura a partir de 1976 – juntamente com o golpe militar – desmantelou a indústria manufatureira desenvolvida no período 1930-1975. A crise econômica propagou-se pelos anos 80, quando o PIB *per capita* do país caiu 21%. O governo Menem e o Plano de Convertibilidade de 1991 garantiram uma importante retomada econômica e o fim da inflação crônica, mas o atual modelo introduziu – pela primeira vez naquele país – elementos de uma sociedade dual. O núcleo associado à lógica moderna cresceu juntamente com a economia. A maioria da população, porém, se precarizou. O nível de desemprego chega a atingir 18% da força de trabalho, após ter-se mantido em torno de 5% até 92. E a nova Lei Nacional do Emprego, que formalizou a relação empregatícia informal, não impede que 55% da população do Grande Buenos Aires se enquadre na condição de trabalhador precário. A deterioração das condições de trabalho e da seguridade social tem causado um profundo impacto e ameaçado desestruturar o tecido social.

No caso do México, a enorme crise do início dos anos 80 teve como variável fundamental de ajuste os salários reais, que se reduziram em cerca de 50%. A crise

seguinte, iniciada em 1994, acabou com 70% das reservas internacionais do país e obrigou a uma desvalorização da moeda local em quase 100%. Com uma economia hoje recuperada, especialmente em função do seu recente e sólido atrelamento ao Nafta, seu mercado de trabalho exhibe também marcas profundas de precariedade.

Como se vê, há muitas razões para recear que se amplas melhoras não forem rapidamente alcançadas no quadro social de vários grandes países da periferia, a política de abertura e os valores democráticos possam estar em risco. Na verdade, sucessivos equívocos vêm frustrando as possibilidades de uma sociedade mais justa – na ótica dos empregos – nesses e em outros países. Na década de 50, a percepção era que a indústria geraria postos de trabalho suficientes para absorver a migração rural. Não gerou e, como conseqüência, o subemprego proliferou nos cinturões de miséria das metrópoles, especialmente nos grandes países periféricos. Quando a automação chegou à indústria, esperava-se que a solução viria pelos empregos gerados no setor de serviços. Infelizmente o setor terciário, embora tenha crescido muito em peso relativo, mostrou-se ainda mais ágil em assimilar a automação que a própria indústria. Por fim, os olhos se voltam agora para o trabalho flexível, imaginando-o como a válvula para manter um nível de desemprego sob controle. Não tem sido assim. O setor informal tem aumentado de tamanho, mas o desemprego também.

Os alertas sobre os perigos que essas questões acarretam são inúmeros, seja de intelectuais seja de instituições. Para citar apenas dois exemplos, o veterano John Kenneth Galbraith adverte que o sistema de mercado só se tornou social e politicamente aceitável pelas sucessivas tentativas de humanizá-lo. Por ser o mercado um distribuidor de renda altamente desigual, ele acha primordial uma forte intervenção compensatória para torná-la menos injusta. Defende uma política de emprego garantida pelo governo como condição de crescimento, mesmo que à custa de um aumento de impostos e de eventual modesto crescimento dos preços. Em suma, ele prega uma volta ao keynesianismo (Galbraith, 1998). Já a Organização Internacional do Trabalho propõe que o Estado desempenhe um importante papel na tentativa de equilibrar as desvantagens estruturais que o setor informal impõe aos seus integrantes e minimizar as dificuldades que sua expansão traria à economia como um todo. Sugere a construção de um marco regulatório adequado que contemple os direitos dos trabalhadores informais de reunir-se e criar associações representativas. E vê o Estado no papel central de modernizador das instituições para manter e restaurar a coesão social seriamente debilitada pela exclusão, garantindo uma renda mínima para os que não

conseguem sobreviver com seus ganhos. Note-se quão difíceis são as condições atuais para a aplicação de tais recomendações.

Embora fosse legítimo esperar que organismos como as Nações Unidas crescessem de importância ocupando os espaços vazios deixados pelos Estados nacionais durante a globalização, o que se assiste – no entanto – é uma absoluta paralisia operacional desta instituição diante dos problemas vitais do desemprego e da exclusão social. A questão problema das tecnologias excludentes de emprego, por exemplo, não mereceu até agora nenhuma iniciativa séria que permitisse sequer o início do diálogo com as corporações transnacionais em busca de um compromisso viável. A Organização Mundial do Comércio, por seu lado, fez avanços expressivos. Mas seu campo de ação está restrito às questões regulatórias de proteção ao livre mercado, normalmente com conseqüências apenas secundárias na equalização das oportunidades aos menos desenvolvidos.

Levados à inserção global pela sua condição de significativos mercados mundiais, os grandes países da periferia do capitalismo, embora não necessariamente ganhem, certamente perderão ainda mais se mantiverem-se alijados desse processo. Cabe a eles, pois, praticar políticas que os levem a preservar e exercitar plenamente o pequeno espaço de autonomia possível, em um ambiente internacional que tende a enquadrá-los em procedimentos padrão.

Na área da política internacional, compete a esses países provocar e criar iniciativas – em todos os foros internacionais viáveis – para discutir soluções envolvendo os capitais voláteis e a questão das tecnologias que levam ao desemprego e à exclusão. No campo interno, faz-se imperioso buscar soluções originais para o fortalecimento da empresa local, desenvolvimento de nichos tecnológicos alternativos, soluções pacificadoras e eficazes para as questões fundiárias e defesa da biodiversidade – tanto para a preservação do meio ambiente quanto visando domínio de tecnologias nas áreas químicas e farmacêuticas.

Essas são algumas áreas nas quais vale a pena exercitar uma autonomia resistente às tendências dominantes que homogeneizam procedimentos e políticas nacionais, deixando esses países entregues à lógica passiva do "ruim com a abertura econômica, pior sem ela." Com isso – e mais políticas públicas adequadas – talvez seja possível ajudar a evitar que o agravamento da exclusão e tensão sociais acabe por introduzir um novo fator de instabilidade no já sensível quadro de referência da segurança local e internacional. No restante, o papel maior estará com os países centrais parceiros no atual pacto hegemônico. Esperamos que eles assumam sua responsabilidade, contrapartida natural do poder que detêm.