

RELATÓRIO INTERNO Nº 05/92
DIRETORIA DE PESQUISA

Mudanças Estruturais e Política Industrial

Fabio Erber

AGOSTO DE 1992

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA
é uma Fundação vinculada ao Ministério da Economia,
Fazenda e Planejamento

PRESIDENTE

Roberto Brás Matos Macedo

DIRETOR EXECUTIVO

Lísicio Fábio de Brasil Camargo

DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

Antônio Emílio Sendim Marques

DIRETOR DE PESQUISA

Ricardo Varsano

DIRETOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Antonio Carlos da Ressurreição Xavier

Tiragem: 80 exemplares

SERVIÇO EDITORIAL

Brasília - DF:

SBS, Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES - 10º andar

CEP 70.076

Rio de Janeiro - RJ:

Av. Presidente Antônio Carlos, 51 - 14º andar

CEP 20.020

SUMÁRIO

1. O PROJETO GOVERNAMENTAL DE TRANSFORMAÇÕES
ESTRUTURAIS
 2. A PICE: PROBLEMAS CONCEITUAIS E OPERACIONAIS
 - 2.1. A Relação com a Política Macroeconômica
 - 2.2. Dinâmica Industrial e Inserção Internacional
 - 2.3. O Desequilíbrio da "Pinça" da Pice: Incidência
e Timing
 - 2.4. Comportamento Empresarial e Projeto Tecnológico
 - 2.5. O Papel dos Agentes Econômicos
 3. A PICE E A ESTRUTURA ECONÔMICA E POLÍTICA
- BIBLIOGRAFIA
-

MUDANÇAS ESTRUTURAIS E POLÍTICA INDUSTRIAL*

Fabio Erber**

* Agradeço os comentários dos participantes de seminários no IPEA e no IEI para discutir os resultados de Erber e Vermulm (1992), que levaram-me a escrever este artigo, isentando-os, obviamente, de qualquer responsabilidade sobre o seu conteúdo.

** Do BNDES e professor da FEA/UFRJ e IEI/UFRJ.

MUDANÇAS ESTRUTURAIS E POLÍTICA INDUSTRIAL

Este artigo visa comentar a estrutura da Política Industrial e de Comércio Exterior (Pice) do Governo Collor e seus efeitos sobre a estrutura econômica e política do país. A primeira seção descreve sucintamente o projeto governamental de transformação estrutural associado à indústria e as principais características da Pice.¹ A segunda seção apresenta uma crítica da conceituação e da operacionalização desta política. Cabe aqui uma advertência para evitar falsos dilemas, do tipo "ser contra ou a favor" (da abertura, da privatização etc.). A exposição, onde diversos aspectos da Pice são examinados, não deve obscurecer o fato de que é a estrutura da política que está sendo comentada. Todos os instrumentos da Pice são justificáveis, tomados isoladamente. No entanto, só vistos em conjunto é que o seu sentido se revela plenamente. A breve seção conclusiva trata da economia política da Pice.

1. O PROJETO GOVERNAMENTAL DE TRANSFORMAÇÕES ESTRUTURAIS

O atual governo compartilha com outras análises a identificação da natureza estrutural da crise brasileira. Assim, no Projeto de Reconstrução Nacional, afirma-se que "os desafios de modernização e elevação da competitividade exigem transformações estruturais importantes em todo o sistema econômico e não apenas nesse ou naquele setor" [PR (1991, p.12)].

O governo identifica como raízes da perda de dinamismo da economia e estagnação da produtividade a instabilidade macroeconômica e "a manutenção de proteção elevada e indiscriminada contra as importações, além da concessão abusiva de reduções fiscais e subsídios" [PR (1991, p.11)]. Entrelaçados no diagnóstico, esses dois elementos mantêm-se interdependentes na solução da crise: na estratégia governamental, a recuperação da estabilidade econômica aparece como "condição para qualquer projeto de reconstrução nacional", mas "a consolidação definitiva da estabilidade passa pela modernização produtiva da economia" [PR (1991, p.2)].

No entanto, o "cerne da estratégia que tem por objetivo maior a melhoria da qualidade de vida da população brasileira" é dado pela "busca do aumento progressivo da competitividade da economia" [PR (1991, p.2)]. Para

¹Para uma descrição detalhada das medidas tomadas no âmbito da Pice, ver Erber (1991) e Erber e Vermulm (1992), dos quais este artigo é um desdobramento.

tanto, na visão governamental é imperativo modificar estruturalmente a inserção internacional da economia e reordenar internamente o espaço ocupado pelo Estado e pela iniciativa privada, transformando o comportamento destes agentes econômicos.

Para efetuar essa tripla mudança, a ação do governo através da Política Industrial e de Comércio Exterior é concebida como uma "pinça", combinando elementos de pressão sobre as empresas (chamados de "política de competição") e de estímulo (as medidas de "competitividade"). Em outras palavras, para fazer avançar a carroça da industrialização brasileira tem-se uma política de porrete e cenoura.

A primeira perna da pinça é composta principalmente por medidas de desregulação das atividades econômicas - abertura ao exterior em termos de importações, investimento estrangeiro e direitos de propriedade industrial, privatização de empresas estatais, eliminação de controles de preços, eliminação ou redução de controles sobre características de produtos e processos (por exemplo, índices de nacionalização, contratação de tecnologia) e redução de barreiras à saída de firmas (por exemplo, crédito de "socorro"). Complementa-a nova regulação contra o abuso de poder econômico e de proteção ao consumidor. Sua implementação está bastante adiantada, embora seus instrumentos sejam freqüentemente utilizados para os objetivos da política de contenção de preços, independentemente dos efeitos de longo prazo.

A segunda perna da pinça deveria utilizar créditos públicos, incentivos fiscais e compras estatais para fomentar o investimento privado, notadamente em tecnologia, estimular exportações e lograr um novo "modelo empresarial", mediante fusões, desverticalizações, privatizações e o desenvolvimento do mercado de capitais. O desenvolvimento tecnológico deveria abarcar tanto o aumento da produtividade e qualidade como a constituição de uma capacidade de inovação endógena. Ao Estado competiria, diretamente, dar as condições de competitividade "sistêmica", promovendo a estabilidade econômica e um ambiente favorável aos investimentos e provendo a infra-estrutura econômica, científica e tecnológica, além da formação de recursos humanos. Seja pela crise fiscal, seja pelas dificuldades de aprovação pelo Legislativo, a maior parte dessas medidas permanece no papel ou foi implementada de forma muito parcial.

A Pice privilegia uma dinâmica industrial baseada em exportações, em que os setores atualmente exportadores estabeleceriam vínculos com os setores portadores das

tecnologias de ponta (microeletrônica, biotecnologia, novos materiais e química fina), onde a formação de **joint ventures** com firmas estrangeiras seria estimulada. No entanto, nem mesmo para esses setores prioritários há uma estratégia de desenvolvimento definida, resumindo-se as políticas setoriais a objetivos genéricos.

2. A PICE: PROBLEMAS CONCEITUAIS E OPERACIONAIS

Os problemas enfrentados pela Pice são tanto conceituais como operacionais. Embora os dois níveis estejam, na prática, entrelaçados, convém tentar distingui-los.

2.1. A Relação com a Política Macroeconômica

A Pice estava predicada sobre a hipótese heróica de que era possível estancar de um só golpe uma inflação crônica e estrutural como a brasileira. Ao fracassar, a política macroeconômica fez com que a política industrial fosse lançada em um contexto recessivo e de grande instabilidade, conducente a estratégias empresariais defensivas, quando não francamente contracionistas. Caracterizada por uma brusca mudança no sistema regulatório da indústria, a Pice agravou a incerteza decorrente da política macroeconômica, forjando entre as duas um círculo vicioso de natureza recessiva, de sentido contrário ao pretendido pelos seus formuladores.

A política macroeconômica influenciou decisivamente a Pice em dois outros aspectos fundamentais. No plano internacional, a necessidade de renegociar a dívida externa segundo os cânones do Consenso de Washington concedeu prioridade máxima às medidas de abertura. No plano interno, os mesmos determinantes deram grande prioridade à política de competição em seus aspectos de desregulação e privatização, onde o principal critério parece ser o da celeridade. Finalmente, o seu insucesso fez com que os instrumentos da política de competição industrial fossem orientados para ameaçar ou impor sanções a empresas que aumentassem preços, independentemente de seus efeitos de longo prazo e, via crise fiscal, atrofiou os instrumentos da política de competitividade da Pice e os recursos de infraestrutura econômica, tecnológica e humana que conferem competitividade sistêmica à indústria.

Ao nível mais geral, a forma conflituosa como foi implementada a política macro, especialmente pela primeira equipe econômica do governo (que parecia ter lido o clássico de Dale Carnegie ao revés), teve graves impactos sobre o relacionamento entre o governo e a

sociedade civil também no âmbito da política industrial.

2.2. Dinâmica Industrial e Inserção Internacional

A Pice propugna um padrão de crescimento industrial liderado pela articulação entre os setores exportadores e os geradores do progresso técnico, embora os dois conjuntos sejam definidos de forma imprecisa, ora ao nível de setor ora ao nível de complexo industrial, o que implica políticas distintas.

A natureza continental da economia brasileira, a baixa participação das exportações na produção industrial, o restrito dinamismo dos mercados onde a indústria brasileira revela ter vantagens comparativas e a própria natureza dessas vantagens, parcialmente baseadas em subsídios e salários miseráveis, inspiram grande ceticismo quanto à viabilidade de um *export-led growth*, especialmente assim fundado, em um mundo em que as vantagens comparativas são crescentemente dependentes da inovação tecnológica e de técnicas organizacionais que privilegiam a cooperação entre trabalhadores e administradores. O limitado crescimento da economia mundial e o aumento do protecionismo ampliam essas restrições.

À luz das características da economia brasileira e da própria experiência recente do país, uma estratégia de liderança exportadora só se justifica como uma estratégia minimalista, consistente com uma política macro fortemente recessiva no mercado interno e geradora de excedentes exportáveis.

Ao tomar as atuais vantagens comparativas reveladas como base para a identificação de prioridades setoriais, a Pice endossa a natureza "espúria" dessas vantagens e do padrão de desenvolvimento que as gerou. Não obstante, a estratégia exportadora do PCI distingue-se de outras, praticadas durante a década de 80, pela preocupação com o aperfeiçoamento tecnológico dos setores exportadores, inclusive através de vínculos com os setores-motores do progresso técnico estabelecidos no país. Três fatores militam, porém, contra o estabelecimento desse "encadeamento virtuoso": do lado da demanda dos setores exportadores, as indicações do mercado e da própria política econômica (macro e industrial), via incentivos e taxa de salário, induzem à perpetuação das estratégias empresariais anteriores, baseadas em fatores competitivos "espúrios" e a abertura às importações tende a reduzir os vínculos com fornecedores internos. Do lado da oferta dos setores geradores de progresso técnico, a falta de um mercado interno que lhes dê escala e as limitações de

capacitação tecnológica reduzem sua capacidade de atendimento ao esforço exportador.

Operacionalmente, essa estratégia foi implementada de forma muito parcial e tardia. Não foram elaboradas políticas setoriais específicas, exceção feita a incentivos creditícios de pequeno porte para a indústria de bens de capital e, muito menos, mecanismos de articulação entre os setores exportadores e os geradores de progresso técnico. Entre estes, o principal, o complexo eletrônico, segue padecendo do seu problema estrutural de uma crônica desarticulação entre as políticas setoriais. Incentivos fiscais para a exportação, de uso genérico, foram restabelecidos apenas em 1992. A taxa de câmbio foi mantida muito sobrevalorizada até o último trimestre de 1991, quando sofreu uma mididesvalorização, tendo a seguir acompanhado a taxa de inflação. Durante o biênio 1990/91 as exportações de produtos manufaturados permaneceram estagnadas, a níveis inferiores aos do biênio anterior, tendo voltado a crescer no primeiro semestre de 1992.

A abertura ao exterior em termos de importações, investimento, tecnologia e crédito constitui uma parte essencial da Pice, embora esta não atente que, dada a lógica de empresas internacionais, esses fluxos podem ser contraditórios - estas firmas podem preferir exportar para o Brasil em vez de investir ou suprir tecnologia, especialmente em épocas como a atual, em que o comércio internacional apresenta-se restrito. Tampouco parece atentar para o crescente fechamento dos mercados internacionais de tecnologia e de participações acionárias, onde a atuação cada vez mais depende de uma capacidade de inovação endógena, ponto a seguir retomado.

Fortemente pressionada pela política macro, notadamente pela necessidade de renegociar a dívida externa, a abertura vem avançando de forma célere. No entanto, seus componentes têm um timing distinto - a abertura das importações tem resultados imediatos, ao passo que as demais medidas têm um prazo de resposta mais dilatado e maturação, em termos de aportes cambiais e aumento da capacidade competitiva, mais longa. Embora os níveis tarifários estabelecidos até 1994 ainda sejam altos, a opacidade dos critérios de política cambial e de administração da proteção tarifária, utilizada frequentemente como instrumento de política antiinflacionária, e a precariedade dos instrumentos de defesa contra práticas de comércio desleal tornam seus efeitos incertos e agravam esse desequilíbrio.

Embora tenha como objetivo a maior uniformização setorial de tarifas, nominalmente a reforma tarifária privilegia os setores intensivos em tecnologia, para os quais a Pice também auspicia um aporte de capital estrangeiro, notadamente sob a forma de **joint ventures**. No entanto, a proteção efetiva não parece inspirada por uma visão estratégica, posto que entre os setores mais protegidos encontram-se fumo e mobiliário. Considerando que a tarifa era o único instrumento de política industrial para o qual havia um perfil definido para o período 1990/94, a indefinição de prioridades e as mudanças nos níveis de proteção e no cronograma de execução em função da política macro constituem um forte sinalizador de incerteza para os empresários.

Os efeitos da abertura sobre os vários setores são distintos. A Pice não parece contar com previsões desses efeitos nem com mecanismos adequados de monitoramento e, muito menos, com políticas setoriais específicas para os setores mais atingidos. Estudos acadêmicos das reações de empresários dos setores petroquímico e de máquinas-ferramenta [Erber e Vermulm (1992)] mostram que a abertura às importações já se faz sentir em termos de descontinuar investimentos e de planos de redirecionar compras de insumos e componentes do mercado interno para o exterior, sem uma contrapartida em aumentos de exportações ou de investimentos estrangeiros. Entre os campos a serem abandonados, destacam-se a química fina e os controles numéricos, sugerindo que a proteção tarifária é insuficiente para manter essas atividades infantis no país. No setor de informática [Tigre (1992)], nota-se o mesmo movimento, com o abandono do estratégico segmento de microeletrônica. Embora, à diferença dos outros dois, haja um processo de estabelecimento de acordos entre firmas nacionais e estrangeiras, em bens finais. Conforme analisado a seguir, dentro de um mesmo setor os efeitos da abertura também são distintos de acordo com a propriedade, tamanho e experiência internacional das firmas, favorecendo as que já são mais internacionalizadas, embora a Pice não contemple essa dimensão.

Em consequência, a Pice contém, implícito, um aumento da vulnerabilidade externa do país, até o presente oculta principalmente pela herança do processo de substituição de importações e pela recessão, que comprime as importações (embora estas venham aumentando a taxas crescentes). A análise acima sugere que a avaliação dos responsáveis pela política econômica dos efeitos da reinserção internacional da indústria brasileira sobre sua dinâmica padece de um excessivo otimismo.

2.3. O Desequilíbrio da "pinça" da Pice: Incidência e Timing

Para funcionar adequadamente, uma estratégia de "pinça" deve mover suas duas pernas de forma mais ou menos sincrônica e com força semelhante. No entanto, na Pice a incidência e o timing das duas pernas tendem a ser muito distintos. A pressão competitiva recai sobre o cerne da atividade empresarial, o mercado, aumentando consideravelmente o grau de incerteza com que operam os empresários. Seus efeitos sobre os custos de investimento e operação são também incertos, posto que estes podem ser, de um lado, reduzidos pelas importações de equipamentos e insumos e, de outro, elevados pela desregulação de preços e pela privatização. Para os setores produtores de bens comercializáveis internacionalmente, é provável que o efeito da abertura sobre os seus preços seja mais forte que sobre os seus custos, na medida em que utilizem fortemente insumos não-comercializáveis, reduzindo assim sua margem de lucro. A outra perna da pinça, as medidas de competitividade, visa principalmente reduzir os custos do investimento, na suposição de que são esses custos que o inibem. A teoria e a prática empresarial sugerem, no entanto, que a incerteza joga um papel mais importante na decisão de investir de que o custo do investimento. O timing das pernas também é diferente - enquanto as medidas de competição têm efeito imediato, as de competitividade têm prazos de maturação longos. Em consequência, há um desequilíbrio estrutural entre as duas pernas da pinça, em que as políticas de competição são mais fortes que as de competitividade, fazendo com que a resultante do campo de forças penda decisivamente para o lado das primeiras. O desequilíbrio na inserção internacional, acima analisado, é parte desse quadro geral.

Conforme a análise anterior indica, a relação entre as pernas da pinça varia por setores e complexos industriais, sem que disso a Pice se aperceba. Dentro de um mesmo setor, o desequilíbrio da pinça da Pice faz-se sentir de forma diferenciada entre as firmas cujo principal mercado é o brasileiro e aquelas para as quais esse mercado constitui apenas parcela menor de suas operações e que contam com a alternativa de operações internacionais intragrupo - ou seja, os efeitos são distintos entre empresas nacionais e multinacionais. Para as firmas internacionais ainda não estabelecidas no país a operação da pinça é bastante favorável. Mesmo entre as firmas nacionais, os efeitos são distintos de acordo com o tamanho e a trajetória pregressa - por exemplo, a sua experiência de importar tecnologia. Estas diferenças apontam a necessidade de

políticas setoriais a um nível bastante desagregado, não contempladas pela Pice.

Os problemas conceituais acima expostos foram substancialmente agravados pela operacionalização da Pice. Assim, o instrumental para a pressão competitiva já se encontra estabelecido, mas as medidas de estímulo ao investimento, seja em capacidade produtiva seja em tecnologia, em muitos casos ainda estão por ser definidas ou dependem de decisão do Legislativo ou, para serem implementadas, estão condicionadas à disponibilidade de recursos do Tesouro ou do exterior. O prazo de implementação e a incerteza quanto à efetividade das medidas de fomento são, pois, muito maiores que os das medidas de competição, agravando os problemas estruturais da "pinça", já mencionados.

Aos efeitos deletérios da política macro sobre a Pice, soma-se a destruição feita pela reforma administrativa. Embora a arquitetura e a execução da Pice dependam da ação de vários ministérios e órgãos públicos, os mecanismos de coordenação inter-ministerial foram desmontados e vários aparatos estatais enfraquecidos e desmobilizados, enquanto outros, como os de defesa contra práticas comerciais internacionais desleais, necessários à nova regulação, não foram adequadamente reforçados.

2.4. Comportamento Empresarial e Projeto Tecnológico

Subjacente a toda política industrial existe uma conjectura sobre o comportamento empresarial. A Pice parece repousar sobre a suposição, igualmente heróica e sem fundamento histórico, à luz da trajetória da industrialização brasileira, de serem os empresários nacionais dotados de *animal spirits* simplesmente bestiais - acicatados por fortes pressões competitivas, reagirão de forma "progressista", realizando investimentos em capacidade produtiva e, especialmente, introduzindo progresso técnico. Mais ainda, há uma suposição, de cunho neoclássico e também heróica, que a radical transformação de um comportamento sedimentado ao longo de décadas, e que rendeu inequívocos benefícios às empresas, se dê de forma imediata.

No entanto, não só o comportamento das firmas tem um alto grau de inércia, como as empresas, mudando seu comportamento, podem seguir trajetórias distintas daquelas previstas na Pice, de natureza "regressiva" do ponto de vista industrial, passando por exemplo a atuar como comercializadoras de bens importados. A evidência dos estudos setoriais acima citados sugere que até agora a reação mais comum foi de natureza defensiva, através da redução de investimentos em capacidade

produtiva e tecnologia e contenção de custos via cortes de pessoal, inclusive das equipes técnicas. Ainda com o propósito de reduzir custos detectam-se movimentos no sentido de substituir o fornecimento local de insumos e componentes locais por importados. O escopo dos programas tecnológicos ainda mantidos foi bastante reduzido e mesmo a introdução de inovações redutoras de custo ainda é incipiente e pontual. Finalmente, a conquista de mercados externos também é limitada, dificultada pelas condições internacionais. Em síntese, um comportamento adaptativo, em consonância com a trajetória histórica do nosso empresariado, mas certamente pouco heróico.

Da mesma forma, a Pice ignora que firmas multinacionais e locais podem ter lógicas distintas, por exemplo, no que toca à realização de atividades de pesquisa e desenvolvimento no país, que é muito improvável que as primeiras localizem no Brasil. Como o comportamento tecnológico das empresas internacionais é acompanhado por seus fornecedores e competidores locais, difunde-se um padrão tecnológico apoiado sobre a importação de tecnologia que, embora desejável, não leva à capacidade de inovar. Em consequência, a intenção expressa na Pice de constituir no país uma capacidade de inovação, que vá além da herança legada pelo período de substituição de importações, está em contradição com a ênfase atribuída às empresas multinacionais e à importação de tecnologia.

Na prática, o projeto tecnológico do governo é mais restrito que o seu enunciado, que retém as intenções de constituir no país uma capacidade de inovação endógena, característica da tentativa do governo Geisel de transformar o Brasil em uma potência industrial. A inserção internacional pretendida pela Pice, a nova lei de propriedade industrial, o desmonte da política de informática, a deterioração imposta ao sistema científico e de pós-graduação e a atrofia dos mecanismos de incentivo às empresas convergem para um projeto de ambições mais modestas, que privilegia o uso adequado de tecnologias importadas. É possível que esse escopo seja mais realista, apropriado inclusive aos desejos do empresariado local, que, com as exceções de praxe, não parece ter endossado o projeto anterior, exceto na retórica. No entanto, é também provável que venha a constituir-se um sério obstáculo ao desenvolvimento do país, econômico e político, dependendo de como evoluam os fluxos internacionais de tecnologia e investimento e como seja valorada a capacidade de decisão interna.

2.5. O Papel dos Agentes Econômicos

Perpassa toda a conceituação da Pice uma grande confusão sobre os papéis a serem desempenhados pelos agentes econômicos. Desde as suas Diretrizes, anunciadas em junho de 1990, a Pice vem postulando papéis mínimos para o Estado. O Programa de Competitividade Industrial, de fevereiro de 1991, confirma essa intenção, anunciando que "o papel do Estado muda radicalmente, cabendo-lhe agora a função de articulador, mobilizador e catalizador do esforço nacional de modernização, participando de forma ativa da construção da infra-estrutura e na promoção da capacitação tecnológica, da qualidade e da produtividade" [MEFP (1991, p.5)] e mais: "todos os mecanismos de intervenção direta e a manipulação de incentivos e subsídios, que transferem ao contribuinte os riscos dos empreendimentos, estão descartados" [MEFP (1991, p.5)]. Dentro da mesma linha liberal, afirma-se que "o conceito de prioridade setorial, importante no período de substituição de importações, perde sentido no contexto dos atuais objetivos e instrumentos de política industrial" [MEFP (1991, p.16)]. Esta perspectiva é consistente com a política macroeconômica, em que a estabilização é confiada à ação das forças de mercado, sem um projeto de desenvolvimento que a estructure.

O choque desse candente discurso liberal com as características acima expostas da Pice, em que abundam incentivos e prioridades setoriais (mesmo que estas sejam confusas), dispensa detalhamento. Apenas no que toca às empresas estatais, apesar do seu papel na "construção da infra-estrutura", a política é consistente e converge com outras medidas governamentais de desmontagem de aparatos do Estado, inclusive dos mecanismos de coordenação de medidas de política industrial.

No mundo atual, o papel do Estado no desenvolvimento industrial vai muito mais além daqueles enunciados, em tese, pela Pice. Em verdade, comparados com o que ocorre nos países avançados ou nos NIC asiáticos, os instrumentos da política brasileira são tímidos, mesmo se exorbitam o ditame liberal. Este, no Primeiro Mundo, onde ambicionamos entrar, vige mais na retórica do que na prática e atende à necessidade de, face a uma nova Revolução Industrial, redefinir as regras do jogo de forma a permitir um reposicionamento dos principais atores no espaço econômico mundial. Neste contexto, não é ocioso insistir sobre o caráter concentrador da Revolução Industrial em curso, onde uma política industrial ativa, que leve à constituição de uma forte capacidade tecnológica (inclusive de inovação) e de

grandes grupos nacionais, constitui uma condição de entrada na ordem internacional que se gesta.

Simplificando, pode-se dizer que os países avançados têm políticas industriais "ofensivas" e "defensivas" diferenciadas setorialmente. As primeiras visam estruturar e fomentar os sistemas nacionais de inovação, especialmente as atividades de P&D e os setores "motores" do progresso técnico, assim como estimular a difusão de inovações geradas por esses setores pelo resto do sistema, especialmente nas demais indústrias fornecedoras de bens de produção. As segundas têm por objetivo proteger, reestruturar e, eventualmente, eliminar gradualmente setores pouco estratégicos do ponto de vista econômico e social.

Essas políticas diferenciam-se, pois, de acordo com o papel que os setores desempenham no processo de inovação e difusão do progresso técnico e nas relações internacionais. E tendem a ser mais fortes e a mobilizar mais instrumentos na medida em que cresce a importância tecnológica do setor, assumindo frequentemente uma natureza "estruturante" nos setores-motores, onde o Estado atua, direta e indiretamente, sobre a sua constituição e desenvolvimento. Nestes setores são frequentes políticas de "concertação", em que determinados aparatos do Estado (Miti no Japão, Nasa e DOD nos Estados Unidos) organizam a atuação de empresas e demais componentes do sistema nacional de inovação, utilizando fortemente mecanismos que vão além do mercado e privilegiando empresas nacionais.

Em contraste com esse padrão de política industrial, a Pice aparece como extraordinariamente limitada. Em termos defensivos, não são previstas políticas para os setores mais atingidos pela abertura e os mecanismos convencionais de defesa contra práticas desleais de comércio não foram atualizados. Em termos ofensivos, o desenvolvimento dos setores-motores está atrelado às exportações, com as limitações acima vistas, a constituição de uma capacidade de inovação local é improvável, haja vista a dependência de importações de tecnologia, diretamente ou via investimento estrangeiro e sua própria sobrevivência parece ameaçada pela abertura.

Tampouco é claro qual é o novo "modelo empresarial brasileiro" a ser atingido, havendo na política indicações que apontam para a conveniência da formação de grandes grupos econômicos, indispensáveis à abertura internacional, e outras que, adotando uma retórica "anticartéis", parecem propugnar um capitalismo atomizado e obsoleto. A política de privatização, que poderia ser um instrumento de constituição de grupos

nacionais de porte internacional, não vem sendo utilizada com esse propósito estratégico, subordinada a critérios de celeridade. Da mesma forma, a Pice tem como hipótese que não há distinções entre capitais estrangeiros e nacionais e deposita grandes esperanças na contribuição que o primeiro dará em termos de investimento direto, capacitação tecnológica e financiamento. A análise anterior e os estudos setoriais antes citados apontam porém que as firmas de origem estrangeira têm melhores condições de inserção no novo sistema regulatório que as nacionais, contrariando a primeira hipótese. Embora inequivocamente importante, o papel do investimento estrangeiro parece sobreestimado pela Pice, em boa medida porque esta não atenta para as especificidades da lógica de comportamento deste tipo de capital. Pelas mesmas razões, as tarefas a serem cumpridas pelo capital nacional não são definidas de acordo com suas características próprias e não se especificam políticas pertinentes.

A fé depositada no capital estrangeiro talvez explique a pouca atenção dada ao estabelecimento de vínculos entre o sistema financeiro privado nacional e a indústria - cuja ausência é característica do capitalismo brasileiro, limitando fortemente o seu desenvolvimento. Embora a conjunção de fatores internacionais e nacionais, como o diferencial de juros internos e externos, tenha favorecido a expansão dos fluxos financeiros para o país, estes têm uma orientação de curto prazo.

Finalmente, é surpreendente o silêncio da política industrial quanto à participação dos trabalhadores. No entanto, no novo paradigma tecnológico, caracterizado pela flexibilidade produtiva e administrativa, esta participação, seja na produção seja na introdução e difusão do progresso técnico, vem assumindo importância crescente. Em consequência, o novo paradigma tecnológico requer um novo perfil de qualificação dos trabalhadores. Ao mesmo tempo, esse paradigma tende a ser poupador de mão-de-obra, agravando os problemas estruturais de emprego. Ao reiterar o modo tradicional de fazer política industrial, em que esta decide-se exclusivamente entre empresários e Estado, perde-se uma importante oportunidade de transformar o padrão de desenvolvimento, cujo alcance vai muito além do âmbito industrial e econômico. Iniciativas recentes de lideranças empresariais e sindicais mostram que a sociedade civil tem mais sensibilidade para esses aspectos que o governo.

Os problemas de execução da Pice agravam essas deficiências - conforme já mencionado, os setores

prioritários são precariamente caracterizados, não há políticas definidas em nível setorial por tipos de empresas e não se logrou estabelecer mecanismos de "mobilização, articulação e catálise" entre o Estado e a sociedade civil transparentes e eficazes como se pretendia. Mesmo com o empresariado tem predominado uma relação antagônica, fruto do insucesso da política macro. Mecanismos como a Comissão Empresarial de Competitividade, composta por cerca de 250 representantes de 12 setores, foram utilizados mais para referendar políticas governamentais do que para a formulação conjunta de uma estratégia industrial e as câmaras setoriais ocupam-se principalmente de problemas de preços. Mantiveram-se porém diversas formas, tão tradicionais como discutíveis, de "privatização" do Estado, como os incentivos regionais.

Essas contradições e indefinições, a todos perceptíveis, reduzem a credibilidade da política junto aos agentes econômicos e, portanto, a sua eficácia. Estas provavelmente reforçam as estratégias defensivas que levam as empresas a postergar decisões que envolvem resultados de prazo mais longo e incerto. Ou seja, é a vertente da competitividade que resulta mais afetada e, nesta, a constituição de uma capacidade de inovação. Igualmente, fica prejudicada a formação de mecanismos de articulação entre o Estado e a sociedade civil, limitando a eficácia da política industrial em um processo cumulativo e vicioso.

No entanto, a contradição revela também um aspecto positivo - o reconhecimento pelo governo da inadequação do paradigma liberal aos problemas atuais de desenvolvimento industrial ou, em outros termos, a superação, mesmo que tímida, da ideologia pelo pragmatismo.

3. A PICE E A ESTRUTURA ECONÔMICA E POLÍTICA

A crítica à Pice não implica uma volta ao passado, posto que é certo que o padrão do período de substituição de importações esgotou-se do ponto de vista de dinâmica industrial, estiolado em casuísmos, e contribuiu para a terrível iniquidade econômica e social do país. Embora a pressão internacional, ideológica e econômica, tenha desempenhado um papel importante na sua gênese e configuração, a Pice apresenta uma agenda de reformas de ampla legitimidade interna.

No entanto, conforme a análise anterior detalha, a Pice, tal como foi concebida e implementada, não parece conduzir o processo de industrialização brasileiro a uma dinâmica econômica e política mais moderna. Como

Pedro Pedreiro, que esperava o trem (que não vem), a Pice conta com a estabilização e os capitais estrangeiros. Entrementes, ela delinea uma trajetória de altos riscos para a indústria brasileira em termos de inserção internacional, capacidade produtiva e tecnológica. Estes riscos são piores por serem desnecessários aos seus objetivos. A mesma agenda poderia ser perseguida com meios distintos, se houvesse um projeto político adequado. Nesse contexto, são pertinentes as observações antes feitas sobre a composição do instrumental da Pice, a força relativa e o timing desse instrumental e a necessidade de ver seus efeitos em nível setorial e por tipos de empresas.

Não obstante, os efeitos da Pice, mesmo parciais, tendem a ser duradouros e alguns são inequivocamente positivos. Entre estes, ao nível estrutural, cabe destacar a introdução, no sistema de regulação industrial, da pressão para lograr padrões de produtividade e qualidade internacionais, inclusive estabelecendo sanções, por meio da abertura e da legislação de proteção ao consumidor. Até a Pice, o sistema regulatório brasileiro operara essencialmente através de mecanismos de redução de riscos e custos para as empresas, sem outra contrapartida destas à sociedade que não fosse a sua constituição e operação. O mesmo vale para a legislação contra o abuso do poder econômico.

Através desses mecanismos a Pice abre a porta para uma discussão fundamental no capitalismo moderno, especialmente agora que padrões alternativos de organização da produção foram desacreditados: qual a função social da empresa? Ao manter, mesmo que timidamente, o Estado na soleira da porta, a Pice confirma que o mercado, por si só, não é suficiente para responder essa questão, resistindo a versões neoliberais extremadas.

Ressalvada a legitimidade da agenda de reformas propostas pela Pice, cabe destacar que esta não é consensual e, que, do ponto de vista da geração de um novo padrão de desenvolvimento, o silêncio desta agenda é clamoroso.

Como vimos, a política é altamente seletiva em termos dos aspectos estruturais que pretende modificar. A seletividade faz com que problemas da dinâmica industrial brasileira, que, por qualquer critério são considerados estruturais, sejam ignorados, como a composição setorial da produção, a distribuição espacial da indústria, as relações entre capitais estrangeiros e nacionais, o financiamento do investimento de longo prazo, as relações entre

progresso técnico e emprego e a participação dos trabalhadores na política industrial.

A lista acima é meramente indicativa e poderia ser substancialmente ampliada. Ao silenciar sobre uma ampla problemática estrutural, a Pice não a soluciona - antes contribui para o seu agravamento. Ao mesmo tempo, o silêncio faz com que essa problemática busque outros canais de expressão e limita a relevância econômica e política da Pice - configurando mais um círculo vicioso. A incorporação de outros aspectos estruturais (e dos atores sociais pertinentes) à problemática tratada pela política industrial e de comércio exterior permitiria que esta se transformasse, como pretende, em um autêntico elemento de mobilização e articulação de esforços para, a curto prazo, lograr a estabilidade econômica e, a mais longo prazo, gerar um novo padrão de desenvolvimento.

Subjacente a todas essas dificuldades, conceituais e operacionais, está uma problemática política - mobilizar a sociedade, respeitando a diversidade, para realizar modificações econômicas de natureza estrutural, como lograr a estabilidade e implantar um novo padrão de desenvolvimento industrial. Em outras palavras, fazer com que a sociedade organize o mercado e não vice-versa. Nestes termos, a profissão de fé no mercado, reiterada na Pice, camufla os dois lados de uma mesma moeda - a incapacidade de mobilização e negociação e o seu simétrico, o autoritarismo. Esta problemática persegue o atual governo desde o seu início e não parece prestes a ser solucionada.

Um padrão de desenvolvimento que abarque, ao mesmo tempo, crescimento, equidade e soberania nacional, não pode prescindir de uma política industrial ativa em que o Estado e a sociedade civil atuem de forma negociada e articulada. O conteúdo desta nova Pice deveria resultar de um debate amplo sobre as características estruturais do novo padrão de desenvolvimento. Os impasses da Pice atual aumentam a urgência deste processo, ao mesmo tempo que, otimisticamente, abrem o espaço para que ele se desenvolva.

BIBLIOGRAFIA

- BRASIL/MEFP - Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. Política Industrial e de Comércio Exterior. PCI - Programa de Competitividade Industrial. Brasília, 1991.
- BRASIL/PR - Presidência da República. Brasil: Um Projeto de Reconstrução Nacional. Brasília, 1991.
- ERBER, F. A Política Industrial e de Comércio Exterior: Uma Avaliação. Perspectivas Da Economia Brasileira - 1992. Brasília, IPEA, 1991.
- ERBER, F. e VERMULM, R. Ajuste Estrutural e Estratégias Empresariais - Um Estudo dos Setores Petroquímico e de Máquinas-Ferramenta no Brasil. Rio de Janeiro, IPEA, 1992, mimeo.
- TIGRE, P. A Informática Brasileira em Transição. In: EVANS, P., FRISCHTAK C. e TIGRE, P. (comp.), Dilemas e Opções da Política Nacional de Informática. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1992.

39

Publicações da
Conferência de Economistas
Socialistas

PROCESSO DE TRABALHO ESTRATÉGIAS DE CLASSE

Colaboradores:

Mario Tronti
Raniero Panzieri
Sergio Bologna
Alfred Sohn-Rethel
Christian Palloix
Apresentação da edição brasileira
FABIO STEFANO ERBER

TEXTD 42

Título original: *The Labour Process & Class Strategies*

Traduzido da primeira edição inglesa, de 1976, publicada e distribuída para a Conferência de Economistas Socialistas por Stage 1, Londres, Inglaterra.

Copyright © 1976 by The Conference of Socialist Economists
All rights reserved

Direitos reservados.

A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação do copyright (Lei 5.988)

Capa: Érico

1982

Direitos para a língua portuguesa adquiridos por
ZAHAR EDITORES S. A.
C. P. 207 (ZC-00) Rio de Janeiro
que se reservam a propriedade desta versão

Impresso no Brasil

A Importância do Estudo do Processo de Trabalho — Uma Introdução *

FABIO STEFANO ERBER

Doutor em Economia pela Universidade de Sussex, Inglaterra
Pesquisador e Professor do Instituto de Economia da UFRJ

Os ensaios apresentados neste livro têm nas obras de Marx sua principal fonte de inspiração. Embora um leitor de Marx não possa deixar de ter sua atenção despertada pela minúcia com que trata de detalhes técnicos, notadamente aqueles pertinentes à organização do trabalho, das relações que se estabelecem entre os trabalhadores, destes com as máquinas e com os padrões, a importância desses aspectos para o esquema analítico de Marx passou freqüentemente despercebida até que o recente renascimento dos estudos sobre o processo de trabalho viesse a colocá-los novamente em foco.

O descaço pela tecnologia e pelo processo de trabalho não pode ser imputado ao próprio Marx. Ao contrário, em inúmeras obras, como decorrência de suas posições filosóficas mais gerais, ele enfatiza a importância do estudo do progresso técnico pois "a tecnologia revela o modo como o homem lida com a natureza, o processo de produção pelo qual ele sustenta sua vida e, assim, põe à nu o modo de formação de suas relações sociais e das idéias

* Este artigo tem por base as discussões do Grupo de Estudos do Processo de Trabalho (José Ricardo Taulite, Liliama Acero, Maria Valéria Junho Pena, Paulo Vieira da Cunha, Vera Maria Cândido Pereira e o autor) e o documento que preparamos em 1980 para o VIII Encontro Nacional de Economia, "O estudo do processo de trabalho: notas para discussão", publicado mais tarde em *Literatura Econômica*, vol. 3, n.º 2, março/abril de 1981. Hubert Schmitz, José Ricardo Taulite e Paulo Vieira da Cunha fizeram valiosos comentários a uma versão preliminar deste trabalho. Nenhuma das pessoas acima mencionadas tem, no entanto, responsabilidade pelo que segue.

que fluem destas".¹ A tecnologia, para Marx, não apenas medeia a relação entre o homem e o mundo externo mas é o centro daquelas atividades especificamente humanas, pelas quais "o homem, ao agir sobre o mundo exterior, modificando-o, ao mesmo tempo modifica sua própria natureza".²

No mesmo parágrafo do qual a última citação foi retirada, Marx lamentava a inexistência de uma história dos "órgãos produtivos do homem", de uma história da tecnologia semelhante àquela feita por Darwin para a "tecnologia da Natureza". No entanto, a sua própria obra constitui uma importante contribuição a esse trabalho histórico, especialmente sua análise da manufatura e da passagem desta à grande indústria, em que destaca as modificações ocorridas no processo de trabalho, cujas principais etapas podem ser sintetizadas em:

- 1) a subordinação de grande número de trabalhadores a um capitalista, sem alterar os meios de produção anteriormente utilizados e mantendo o controle da técnica de produção nas mãos dos trabalhadores, quer seja na forma de *putting out* quer seja reunindo os trabalhadores no mesmo local de trabalho;
- 2) o processo de trabalho passa a ser subdividido e as tarefas individuais simplificadas e sistematizadas, ao mesmo tempo que desenvolvem-se instrumentos especiais para cada operação;
- 3) finalmente, os instrumentos manuais são substituídos por máquinas (mais tarde também fabricadas por meio de outras máquinas), que vão servir de elemento organizador da produção, transformando o trabalhador num "apêndice e servidor da máquina".

Esse movimento não se dá, como assinala Marx e o confirmam estudos setoriais posteriores, sincronicamente em todas as indústrias nem nas demais atividades. Não obstante, para Marx o tipo de organização do trabalho característico do estágio da grande indústria constitui a forma *específica e adequada* ao modo de produção capitalista que, ao mesmo tempo o distingue dos precedentes e funda seu desenvolvimento e suas contradições.

Com efeito, para Marx, não é qualquer tecnologia que serve ao modo de produção capitalista — este é caracterizado por "um modo de produção tecnológico bem específico, que transforma a natureza e as condições de trabalho... De um lado, constituindo

na sua especificidade, o modo de produção capitalista cria um novo tipo de produção material; de outro lado esta transformação material constitui a base do desenvolvimento do sistema capitalista, cuja forma adequada corresponde, conseqüentemente, a um nível determinado de crescimento das forças produtivas do trabalho".³

Dentro da fábrica, das unidades de produção, esta especificidade é vista por Marx sob vários aspectos. Nos meios de produção utilizados (máquinas e matérias-primas), cuja tendência é aumentar seu desempenho (potência, velocidade, precisão etc.); sua dimensão unitária e a quantidade utilizada em conjunto, tendendo a elevar a participação do capital constante no capital total, apesar das economias de escala no uso desse capital constante. Nas relações entre homens e máquinas no processo produtivo, em que os primeiros têm que se adaptar às condições de trabalho das segundas, intensificando o ritmo de trabalho e reduzindo os períodos ociosos (a "porosidade") do tempo de trabalho, adaptação justificada por uma lógica técnica que encobre os aspectos de exploração e dominação dos trabalhadores. Nas relações entre os trabalhadores no processo produtivo, em que o trabalho individual é absorvido pelo *trabalho coletivo*, pela divisão e simplificação de tarefas e pela produção em larga escala, ao mesmo tempo em que novas profissões são criadas e outras são "requalificadas". A divisão entre trabalho manual e intelectual, torna-se mais profunda, concentrando-se o trabalho "mental" nas mãos de técnicos, que passam a fazer uso sistemático de conhecimentos científicos, e relegando os trabalhadores às tarefas manuais e de execução. Ao mesmo tempo acentua-se o controle hierárquico do processo de trabalho, em que não só as tarefas e sua distribuição são rigidamente definidas, como sua execução severamente controlada por administradores profissionais. Em conseqüência, as relações entre trabalhadores e capitalistas são profundamente alteradas, passando o processo de acumulação capitalista a contar mais com a mais-valia relativa, fruto da intensificação do ritmo de trabalho, do que com a mais-valia absoluta, resultando da extensão da jornada de trabalho, transformando assim a subordinação formal dos trabalhadores, característica dos estágios anteriores, em subordinação real, típica do capitalismo maduro.

As características do processo de trabalho têm repercussões além dos limites da unidade produtiva, presentes, politicamente,

1 K. Marx, *Le Capital*, vol. I, cap. XV, p. 915, in K. Marx, *Oeuvres*, Bibliothèque de La Pléiade, vol. I, Editions Gallimard, Paris, 1963.

2 *Ibidem*.

#

3 K. Marx, *Matériaux pour L'Economie*, p. 379, in K. Marx, *Oeuvres*, Bibliothèque de La Pléiade, vol. II, Editions Gallimard, Paris, 1968.

###

no fetichismo das mercadorias e das máquinas e na consciência da classe trabalhadora. Do ponto de vista econômico, não afetar as relações entre empresas dentro do mesmo ramo, elevando a escala mínima de produção e eliminando ou marginalizando a produção artesanal e manufatureira; bem como as relações entre indústrias, sujeitando um número cada vez maior de setores à lógica da grande indústria.

Assim, a análise do processo de trabalho é uma passagem obrigatória na construção do esquema teórico que Marx desenvolve para distinguir o modo de produção capitalista de outros modos anteriores e subsequentes bem como para analisar a sua dinâmica, uma *démarche* que se reflete nos ensaios de Panzieri e Palloix a seguir reproduzidos.

Marx, é bom lembrar, não foi o único entre os economistas clássicos a destacar a importância do processo de trabalho. Entre seus predecessores, Smith confere à divisão de trabalho um papel fundamental na explicação da riqueza das nações, começando por ela seu famoso livro. No entanto, ao contrário de Marx, e abrindo uma tradição que iria perpetuar-se entre os economistas "burgueses", Smith não via essa divisão pela ótica do valor e destacava apenas os aspectos técnico-econômicos que levavam ao aumento da produtividade, omitindo suas consequências políticas, que implicavam a subordinação dos operários aos patrões. Dessa lacuna não se pode acusar, porém, Ure, que, celebrando em 1835 a introdução de uma máquina têxtil que eliminara a "opressão dos fiandeiros sobre os patrões", concluía que "esta invenção confirma a grande utilidade já proposta que, quando o Capital enlista a Ciência a seu serviço, à refratária não do Trabalho será ensinada docilidade".⁴

Escrevendo à mesma época, Babbage (hoje talvez mais conhecido por suas tentativas de fazer uma máquina de calcular, a precursora dos computadores) mostrava que a divisão do trabalho podia ser aplicada também ao trabalho intelectual, com as mesmas economias de tempo, características da divisão de trabalho manual. Esta, argumentava Babbage, tivera um de seus principais aspectos descuidado por Smith e outros predecessores: dividindo e simplificando as tarefas que cada trabalhador executava, o capitalista evitava pagar a um trabalhador qualificado por tarefas simples que podiam ser executadas por um operário

menos qualificado, reduzindo assim seus custos e adquirindo apenas a força de trabalho necessária.⁵

Considerando essa egrégia árvore genealógica, é surpreendente que o estudo do processo de trabalho tenha sido descuido por tanto tempo. Já foi sugerido, por Rosenberg⁶, que o descaso dos economistas pela tecnologia seria devido a uma ambição de *status* intelectual — desejosos de serem considerados "cientistas", os economistas relutariam em oniver com os engenheiros, cujo "cachet" intelectual seria menor. Além disso, o estudo do processo de trabalho requer familiaridade com um infindável número de detalhes técnicos que o próprio Marx, ao seguir aplicadamente cursos de mecânica para operários, confienciava a Engels achar muito difícil de dominar. Mesmo assim, é provável que esse descaso tenha sido, acima de tudo, causado pelo longo predomínio do paradigma neoclássico, onde o progresso técnico era um dado para a empresa e a sociedade, que escolheriam entre as técnicas disponíveis as mais apropriadas ao sistema de preços vigente, segundo critérios de racionalidade técnico-econômica desvirtuada de considerações políticas.

Essa visão não seria abalada sequer pelo interesse recente, no segundo após-guerra, pelos problemas de inovação e difusão de técnicas, explicados pela concorrência intercapitalista e pela intervenção do Estado, entrando os trabalhadores apenas como receptores e instrumentos desses processos de transformação técnica. Da mesma forma, a análise dos efeitos do progresso técnico sobre a quantidade e o tipo de empregos, embora tivesse uma longa tradição que remonta, pelo menos, a Ricardo, tão pouco considerava que esses efeitos poderiam ser fruto de uma necessidade de controlar a mão-de-obra tão importante quanto a de aumentar sua produtividade, servindo, inclusive, uma à outra.

Os sociólogos também estudaram pouco o processo de trabalho, embora mais que os economistas. Com frequência ou negaram pura e simplesmente a noção de classe, reduzindo os trabalhadores à sua condição individual, especialmente como consumidores, ou adotaram uma concepção global de classe, considerada como uma realidade em si, independente das condições concretas de produção. No entanto, como mostra o ensaio de Bo-

⁵ C. Babbage, *On the Economy of Machinery and Manufactures*, 1835, in H. Braverman; *Trabalho e Capital Monopolista*, Zahar, Rio, 1977.

⁶ N. Rosenberg, "Problems in the Economist's Conceptualization of Technological Innovation" in N. Rosenberg, *Perspectives on Technology*, Cambridge University Press, Londres, 1976.

⁴ A. Ure, *The Philosophy of Manufactures*, 1835, citado in D. Dickson, *Alternative Technology*, Fontana Books, Londres, 1974.

APRESENTAÇÃO

logna a seguir publicado, as condições de produção têm um papel crucial a desempenhar no processo de organização da classe trabalhadora, na sua diferenciação interna e na sua estratégia de luta.

Paradigmas teóricos como o neoclássico excluíam do seu campo de indagações os problemas do processo de trabalho, mas como explicar o abandono do tema por aqueles que se pautavam por um paradigma que, ao contrário, requeria seu exame: os marxistas? A explicação levantada por Sweezy⁷ — de que a brilhante análise de Marx intimidava seus seguidores, além de “quase” esgotar o tema — parece pouco convincente quando se pensa na quantidade de tinta escolarizada vertida por autores marxistas em torno de outros temas. Mais provável é que o entusiasmo de gestão ocidentais (especialmente o Taylorismo) tenham contribuído a inibir a análise do processo de trabalho nos dois lados. Com efeito, é em torno da crítica aos processos de trabalho na Europa Oriental que Bettelheim⁸ e outros iriam mais tarde mencionar sua denúncia do caráter capitalista daqueles regimes, levantando uma vez mais a difícil questão da neutralidade política da técnica e do seu papel em sociedades em transição.

Se os cientistas sociais por longo tempo não deram atenção ao estudo do processo de trabalho, o mesmo não ocorreu, naturalmente, entre os que estavam diretamente envolvidos nele: de um lado administradores de empresas (aí incluídos psicólogos e sociólogos) e engenheiros e, de outro, os trabalhadores.

O enfrentamento cotidiano entre operários e administradores, traduzido muitas vezes em movimentos de resistência explicita às pressões do processo de trabalho capitalista e outras vezes em reações como sabotagem e absentismo, levaram a uma grande modificação na teoria da administração, cujos métodos de controle passaram, em algumas indústrias, da brutal explicitude da administração científica de Taylor, para quem era útil que o trabalhador tivesse “a inteligência de um boi”, aos métodos mais indiretos e “humanos” da “escola de relações humanas” e da “tecnologia de grupo”.

Embora os métodos mais modernos mantivessem inalterado o controle do processo de trabalho nas mãos do capital, prometiam (e com frequência alcançavam) uma redução dos atritos no seio da produção. A isso somou-se, nos países capitalistas centrais, uma

APRESENTAÇÃO

elevação da renda real dos trabalhadores e uma estratégia sindical orientada primordialmente para aumentos salariais e a transferência para a periferia de muitos dos piores processos de trabalho, como a montagem de produtos eletrônicos. Assim, para alguns autores dos países centrais, a combinação do “welfare state” com a “soulful corporation” prefigurava uma sociedade “pós-industrial”, sem conflitos de classe.

Os movimentos de 1968 viriam a demonstrar quão ilusória era essa paz, assinalando a insatisfação generalizada com as condições de trabalho no seio do capitalismo, inclusive pela denúncia da “proletarização” do trabalho intelectual e das profissões liberais e pela perda relativa de controle dos sindicatos sobre as massas operárias. A crise dos anos setenta, com o seu desemprego, viria a pôr uma pá de cal sobre esse discurso.

No bojo do questionamento do capitalismo e suas instituições (aí incluídos as burocracias sindicais e os partidos) viu-se, nos países centrais, um revigorecimento do interesse pelo marxismo e, mais especificamente, o despertar do estudo do processo de trabalho. Esse estudo, alimentado na Itália por profundas divergências na esquerda quanto à estratégia política a ser seguida (Panzieri e Bologna, autores de dois dos ensaios a seguir, estiveram associados a publicações que se opunham à linha do PCI), nos países de língua inglesa foi muito estimulado pela publicação em 1974, nos Estados Unidos, do livro de Braverman, *Trabalho e capital monopolista*,⁹ e, na Inglaterra, pela obra da Conferência de Economistas Socialistas, responsável pela organização original do presente volume, entre outros.

No entanto, ao retomar a rica tradição marxista num contexto econômico e político substancialmente diferente daquele vigente à época de Marx, esta literatura confronta-se com problemas teóricos importantes, cujas implicações políticas e econômicas são relevantes. A título de exemplo, indaga-se se as características do processo de trabalho capitalista, tal como Marx o estudou, notadamente a divisão entre trabalho manual e intelectual, a tendência à simplificação de tarefas e o controle hierárquico da produção, ainda permanecem ou haveria um “quarto estágio” na organização do trabalho que, preservando as características capitalistas, representasse uma nova forma de processo de trabalho, “específica” e “adequada” ao capitalismo atual, caracterizado pela produção oligopolista e pela internacionalização da produção industrial? Que implicações têm para o processo

⁷ No prefácio ao livro de H. Braverman, *op. cit.*

⁸ C. Bettelheim, *Calcul économique et formes de propriété*, François Maspero, Paris, 1971.

⁹ *Op. cit.*

de trabalho — e através deste para outras dimensões do desenvolvimento capitalista — as modificações em curso da base técnica do sistema, notadamente o progresso da indústria eletrônica, que já rompeu o vínculo anteriormente existente entre automação e produção em larga escala¹⁰, estendeu a gama de processos contínuos e permitiu a manipulação de informações a escala mundial? Serão os sindicatos nas suas formas atuais adequados para conduzir as lutas dos trabalhadores, face a essas modificações nos processos de trabalho? E que reivindicações serão possíveis quanto às condições de trabalho? A resposta a essas e outras questões passa por um longo trabalho de investigação teórica e empírica, combinado à prática política, ainda a serem feitos.

Embora não esgotem as ramificações do estudo do processo de trabalho, os ensaios aqui reunidos atestam a relevância desse estudo, discutindo temas como o caráter político da organização do trabalho e a influência da base técnica de produção sobre as formas políticas de organização dos trabalhadores e seus objetivos de curto e longo prazos.

Embora os estudos a seguir apresentados estariam voltados para as condições dos países centrais, frequentemente numa perspectiva histórica, os temas de que tratam e a forma como os tratam são atuais e relevantes para as condições econômicas e políticas do Brasil no momento presente. Não obstante, a especificidade das condições brasileiras, capitalistas e periféricas, sugere que são muito necessários estudos diretamente dirigidos à

¹⁰ Em sua análise da Grande Indústria, Marx divide as máquinas em três partes essenciais: motor, transmissão e mecanismo de operação, privilegiando as transformações ocorridas neste último. Tradicionalmente, apenas as máquinas usadas para produção em larga escala, dotadas de um mecanismo operacional especializado, tinham um sistema de controle automatizado. A especificidade desses sistemas e o custo de sua modificação estabelecia um vínculo entre produção em larga escala e automatização. No entanto, inovações eletrônicas introduzidas no segundo após-guerra nos sistemas de controle das máquinas (notadamente o controle numérico em máquinas-ferramenta) permitem utilizar automaticamente os mesmos instrumentos operacionais para vários tipos de produtos, fabricados em pequenos lotes. Marx, como se sabe, apontava a fabricação de máquinas por máquinas como uma das características da Grande Indústria. A importância da inovação acima citada para a produção em pequena escala, especialmente para a fabricação de máquinas, tradicionalmente produzidas em pequenas quantidades, é comparável à da introdução da cadeia de montagem para a produção em larga escala. A esse respeito veja-se o ensaio de Pailloix a seguir e R. Bell, *Changing Technology and Manpower Requirements in the Engineering Industry*, Sussex University Press, 1972.

essa realidade. Uma breve revisão dos estudos já feitos no Brasil¹¹ sugere que estes têm se concentrado nos seguintes aspectos: (a) caracterização da organização técnica e social do capital; (b) estrutura da força de trabalho e formas assumidas pelo movimento operário e (c) aspectos jurídicos das relações capital/trabalho.

O mesmo trabalho aponta que os resultados desses estudos têm permitido ver sob nova luz questões como a heterogeneidade estrutural da indústria brasileira e o papel que o Estado assume na regulação das relações trabalho/capital; ao mesmo tempo que têm chamado a atenção para questões antes pouco estudadas, como as formas de organização de trabalhadores sediadas sobre o processo de trabalho, com relativa independência do movimento sindical. No entanto, tais estudos além de não esgotarem esses temas, antes propondo-os para debate, têm tratado pouco de outros temas que deveriam ser analisados sob a ótica do processo de trabalho, como, por exemplo, os efeitos no Brasil da implantação de processos de trabalho desenvolvidos no exterior, quer em subsidiárias de firmas estrangeiras quer em firmas nacionais. É de se esperar que a difusão desses estudos e a publicação de trabalhos como os que seguem venham a estimular a realização de novos estudos sobre os processos de trabalho no Brasil.

¹¹ Grupo de Estudos do Processo de Trabalho, "O estudo do processo de trabalho: notas para discussão", *op. cit.*