

Desemprego, sindicatos e inovação na política social*

Clauss Offe**

I. O principal problema e tema dominante de todas as discussões sobre política sindical e social é hoje a questão do **desemprego maciço continuado**. Um tratamento honesto e suficientemente informado desse problema central, tanto no plano da reflexão quanto no plano da ação política, não poderá deixar de incluir na análise as seguintes causas do tipo de desemprego atualmente predominante na Europa Ocidental:

- a) o desemprego surge a partir do fato de que a produtividade aumenta mais rapidamente do que a produção; isso se explica, por um lado, pelas continuadas inovações nas tecnologias de processo e na racionalização e, por outro lado, pelo fato de que as inovações nos produtos vão ficando para trás, enquanto aumenta a concorrência global com os “novos ofertantes”;
- b) o desemprego surge do aumento da inclinação para o trabalho remunerado; a maior oferta de mão-de-obra vê-se diante de um estoque de oportunidades empregatícias que tende mais para a estagnação. Isso se explica, em parte, a partir das peculiaridades do nosso sistema de previdência social — só o empregado de tempo integral goza da proteção social, que não pode ser dada, por exemplo,

* Tradução de Peter Naumann, com revisão técnica de Carlos Roberto Winckler. Agradecemos todo o apoio do Instituto Goethe para a publicação deste artigo.

** Autor, dentre outras obras, de **Problemas Estruturais do Estado Capitalista e Capitalismo Desorganizado**; Professor-Doutor, Cientista Político, leciona atualmente na Universidade Lévve de Berlin

por intermédio do sistema familiar. Essa é uma das razões estruturais do fato de sobretudo mulheres estarem crescentemente ativas no lado da oferta do mercado de trabalho e do fato de os padrões culturais da biografia feminina se orientarem segundo as chances no mercado de trabalho. Assistimos, nas últimas décadas, à substituição do trabalho doméstico não pago pelo trabalho remunerado extradoméstico em espécies idênticas de atividades originariamente “domésticas” — o que se pode verificar de modo especialmente nítido no exemplo sueco, caracterizado por uma participação extremamente elevada das mulheres no trabalho remunerado. Fazem parte disso as atividades de cuidar de crianças, as atividades educacionais e de cuidar de pessoas, os serviços relacionados com alimentação, confecção e limpeza de roupas e outros serviços “próximos ao universo doméstico”; todas essas atividades continuaram sendo “femininas”, só que elas se transferiram do lar para o universo do trabalho remunerado — com as correspondentes conseqüências para o percentual de participação feminina no trabalho remunerado;

- c) o desemprego também surge porque as condições técnicas e organizacionais do trabalho remunerado não autônomo se tornaram, em grande parte, tão “exigentes” que segmentos crescentes das pessoas que procuram empregos não podem ser absorvidos pelo mercado de trabalho pelos preços (salários) vigentes. Essas pessoas são consideradas “grupos problemáticos”, “de rendimento inferior”, também “não empregáveis” (*unemployable*); por razões culturais, de saúde, por motivos físicos, psíquicos, sócio-biográficos ou econômicos, elas não estão em condições de ser absorvidas pelo mercado de trabalho, ou só podem ser absorvidas com chances nitidamente inferiores às da média. Uma das causas disso está na experiência desalentadora e socialmente desorganizadora do próprio desemprego; a capacidade de trabalho é uma “mercadoria perecível”, que perde o seu valor com a sua não-utilização (involuntária). Uma outra causa provavelmente reside no fato de que o sistema ocupacional (mas também os sistemas educacional e familiar) produz hoje maciçamente “perdedores” [*Versager*], cujas chances de ganho muitas vezes já estão comprometidas em fases relativamente iniciais da vida — especialmente em um sistema de salários acordados em

contratos coletivos de trabalho, forçados para níveis elevados, universalmente vinculantes e não negociáveis e sob as condições de uma reduzida capacidade de rendimento financeiro da previdência social, que permitem de forma apenas limitada que as pessoas efetivamente “incapazes para o trabalho remunerado” (*erwerbsunfähig*) sejam dotadas de prestações suficientes de seguridade social, de modo que a sua fonte de sustento deve ser crescentemente custeada pelo auxílio-desemprego ou pelo auxílio social (*Sozialhilfe*), embora os beneficiários dessas ajudas se vejam constantemente remetidos ao mercado de trabalho. Mas, do ponto de vista moral, parece equivaler a uma infração do imperativo do respeito pela dignidade humana, se forçamos, para fins de manutenção da aparência de normalidade da sociedade centrada no trabalho, permanentemente aquelas pessoas que, na terminologia da administração do trabalho, são consideradas “difícilmente agenciáveis” (o que significa não agenciáveis) a postarem-se no fim da fila de espera, na qual elas não têm nenhuma chance de avançar.

II. Ainda há outras explicações do desemprego no debate público. Uma delas afirma o seguinte: os **salários** (e opcionalmente também os custos salariais secundários, sobretudo os custos da proteção e da seguridade social da mão-de-obra) são “excessivamente altos”. Fossem eles suficientemente baixos e estivessem situados no patamar do “salário do equilíbrio”, o desemprego não existiria. Ocorre que atualmente não há ninguém — se abstrairmos os *outsiders* da economia e os demagogos ignorantes — que interprete o problema do desemprego maciço em termos causais dessa maneira e recomende “salários de equilíbrio”. Existe, no entanto, um consenso espantosamente amplo em favor da tese de que “salários de equilíbrio” equivaleriam a uma catástrofe. Num primeiro momento, podemos fundamentar essa tese de forma talvez um pouco menos cogente em termos de um “keynesianismo de esquerda”: tais salários causam perdas de renda e de demanda e levam ao encolhimento do crescimento e dos níveis de emprego. Podemos fundamentar a mesma tese também pelo lado da oferta: os empresários estão perfeitamente dispostos e interessados em pagar salários acima do equilíbrio (*efficiency wage theory*), pois eles (a) não estão diretamente interessados no pleno emprego, mas, muito pelo contrário, (b) em (b.1) fomentar a mobilidade por intermédio de generosos salários individuais e adicionais oferecidos pelas

empresas, em (b.2) evitar o êxodo indesejado de mão-de-obra (e dos investimentos em capital humano nela incorporados!) e em (b.3) mostrar permanentemente aos assalariados (*Arbeitnehmer*) a “altura da queda” que eles teriam de esperar no caso de um rendimento insuficiente do seu trabalho e da demissão daí resultante — estimulando, assim, o rendimento do seu trabalho. De forma restrita, essas funções também respondem pelas contribuições aos sistemas de seguridade social, proporcionais à renda. Uma coisa ao menos está certa na parte séria da discussão: revisões salariais lineares para baixo não são um meio recomendável da política de geração de empregos — uma vez que elas favorecem o comodismo dos investidores com referência a inovações e poderiam suspender a vigência da função de “chicote da racionalização”, própria dos salários elevados.

III. Mas o que fazer então? Durante ao menos uma década, a resposta dos sindicatos foi e provavelmente continua sendo até hoje a seguinte: não rebaixar os salários, mas baixar a **jornada de trabalho** (com a conseqüência da desistência de parcelas de renda ou de chances de aumento da renda para os assalariados, em parte expressamente aceita, em parte também apenas envolta em pudoroso silêncio). Tenho a impressão de que as estratégias de política de jornada de trabalho já estão, em grande parte, esgotadas quanto aos seus efeitos na política de geração de empregos — sem prejuízo do grande sentido que elas decerto continuam tendo sob outro aspecto, por exemplo, com vistas à política de humanização do trabalho. Eis as minhas razões: (a) o efeito de geração de empregos da redução da jornada de trabalho está caindo, em grande parte, no vazio, se a redução da jornada de trabalho for comprada ao preço de concessões referentes à flexibilização temporal da utilização da mão-de-obra; (b) a tolerância diante de sacrifícios de renda está esgotada no plano regional/setorial de acordos tarifários (não incondicionalmente, conforme o caso da Volkswagen, também no plano dos contratos coletivos de trabalho dentro da empresa, uma vez que o nosso sistema social pune a desistência de salários não apenas com perdas de renda momentâneas (*aktuel*), mas por via da fórmula da pensão com perdas de renda “vitalícias”.

IV. Suponhamos, portanto, que a oferta de trabalho seja “excessivamente elevada” pelas razões mencionadas antes em I, (a) a (c), e que, simultaneamente, a demanda não possa ser aumentada pelas razões mencionadas em II, ou que a oferta não possa ser diminuída pelas razões mencionadas em III a um nível suficiente, que garanta o pleno emprego. Que

grandezas ainda podem ser manipuladas, então, para superar o desequilíbrio? Se vejo bem, só restam dois grupos de resposta a essa pergunta.

Primeiro, para aumentar a demanda de mão-de-obra, fazem-se necessárias **inovações** forçadas de processos e sobretudo de produtos (nem sempre claramente separáveis das inovações de processos, apesar dos efeitos contrários à geração primária de empregos). Parte desse pacote “modernista” de terapias é também a qualificação da mão-de-obra, com o objetivo de capacitá-la (a) para a produção de tais inovações e o seu manejo no processo produtivo e (b) para, com isso, atingir uma renda no mercado que permita às economias domésticas dos assalariados a aquisição dos novos produtos. Aqui surge uma multiplicidade de questões em aberto, que quero apenas sugerir. Assim, por exemplo: em que esferas da vida e com relação a que necessidades podemos imaginar “novos produtos”, que reúnem as seguintes quatro qualidades provavelmente desejadas: (a) potencialmente superiores na concorrência global, em termos de política comercial; (b) suficientemente absorvedoras de capital e de trabalho; (c) vendáveis (*marktgängig*) (isto é, não apenas implementáveis por meio do “consumo forçado” como bens da indústria armamentista) e (d) ao menos defensáveis a partir de pontos de vista ecológicos e de utilização parcimoniosa dos recursos naturais. O campo dos objetos que satisfazem essas exigências não parece ser densamente povoado. No tocante às ofensivas paralelas de qualificação da mão-de-obra humana, deve-se considerar aqui que elas talvez beneficiem a capacidade de inovação, mas certamente agudizam o efeito insinuado acima em I, (c): quanto maior for o número de pessoas qualificadas, tanto maior também será o número dos que são estigmatizados como “desqualificados” — quanto maior for o número de provas, tanto maior será o número de não-aprovados...

Segundo, a outra resposta parece ser claramente antimodernista; tende, no mínimo, à resignação e é potencialmente também reacionária. Ela parte do lado da oferta do mercado de trabalho. Se o potencial de trabalho que espera no lado da demanda e procura emprego, sendo quantitativamente determinado como o produto da média das horas de trabalho multiplicado pelas pessoas que ofertam essas horas, não puder ser reduzido por meio de uma redução do número das horas ofertadas por pessoa, poderá ele, então, ser reduzido talvez por meio da **redução do número de pessoas** que procuram um emprego pelas tarifas salariais em vigor? Esta é a alternativa

da restrição da oferta em **termos de pessoal**: são banidas, temporária ou permanentemente, pessoas da participação do mercado de trabalho. Elas são, então, acomodadas ou **fora** do mercado de trabalho (isto é, banidas para a aposentadoria, financiada por elas mesmas, na medida do possível, para o Exterior ou para o lar (*privater Haushalt*), eventualmente também para instituições de qualificação profissional), ou elas são acomodadas, por assim dizer, “**abaixo**” do mercado de trabalho, começando com espécies não contratuais de emprego no “segundo mercado de trabalho”, onde a gente não pode “procurar” um trabalho, mas recebe a “atribuição” de uma “medida” por parte de uma administração — conforme a terminologia sugestiva dos parágrafos 97 ss. da Lei de Fomento do Trabalho (AFG) —, terminando em ocupações e atividades ilegais; ambas têm em comum o fato de serem constituídas por atos de soberania (*hoheitlich*), não por via contratual. A popularidade de reflexos xenófobos, do descrédito dos “que ganham em dobro” (*Doppelverdienertum*) e de formas do trabalho servil e forçado presta-se perfeitamente para promover tais “soluções” não contratuais do problema empregatício.

V. Parece-me, no entanto, que devemos perguntar se não pode haver também soluções para o “excesso de oferta” de mão-de-obra no mercado de trabalho que não tenham a forma da coação, não sejam discriminatórias e se baseiem, por conseguinte, na escolha voluntária de uma forma de vida e de atividade externa ao mercado de trabalho. Fosse evidente que a resposta deveria ser negativa, essa pergunta seria ociosa. Mas esse não é o caso. Por essa razão, quero descrever, à guisa de conclusão, os contornos — e as premissas econômicas — do que imagino ser o desenvolvimento de um “setor doméstico pós-industrial”.

O princípio é que se deve deixar as pessoas com toda a liberdade para que elas não só decidam com quem e para que atividades vão celebrar contratos **no** mercado de trabalho, mas para que elas decidam também se **efetivamente** pretendem tornar-se ativas no mercado de trabalho ou no universo do trabalho remunerado. Atualmente, essa liberdade está restrita a determinados grupos de renda (beneficiários de auxílio-desemprego ou de auxílio-manutenção) e a determinadas situações de vida (terceira idade, maternidade). A universalização dessa liberdade para dar as costas ao mercado de trabalho pressupõe para todas as outras categorias de pessoas a existência de chances econômicas para que elas se possam movimentar efetivamente em um “setor de atividades” não remuneradas — do contrário,

a liberdade continuará sendo apenas nominal. Ela continuaria sendo nominal mesmo se essas categorias de pessoas entrassem nesse setor de atividades em virtude da “atribuição” de soberania, como ocorre no assim chamado “segundo mercado de trabalho”. Por outro lado, não se poderá dizer que a criação de tais chances econômicas não remuneradas de vida seria um “prêmio pela preguiça” e, por essa razão, menos digna de respeito social: pois aqueles que “sobram” desempregados no lado da oferta do mercado de trabalho não fazem isso na sua totalidade em virtude da sua “preguiça”, mas em virtude das razões (mencionadas em I) de um subemprego estrutural predominante por tempo limitado nas sociedades desenvolvidas, expostas à concorrência global. Se, portanto, o trabalho remunerado, nesse sentido, for escasso e continuar se tornando ainda mais escasso, então a concessão de uma renda para desempregados, não apenas para uma minoria favorecida, mas a todos os cidadãos que abrem mão de uma atividade remunerada, será uma regulamentação que beneficiará não só os destinatários de rendas para desempregados, mas todos os cidadãos: a uns, porque eles não precisarão trabalhar para ganhar a vida (sem, por isso, serem “inativos”), e a todos os outros, porque, graças à saída de alguns, a sua chance de encontrar um emprego deverá melhorar proporcionalmente à frequência da desistência voluntária de pessoas à participação no trabalho remunerado!

Mas não são apenas os argumentos de política empregatícia que resultam como argumentos para o fomento de um setor de atividades organizado nem pelo mercado nem por soberania. Na mesma direção aponta também a intuição — ao que tudo indica, amplamente partilhada — de que há toda uma série de atividades perfeitamente úteis (e, não menos, perfeitamente penosas), cujo exercício **pago** produz conseqüências tipicamente indesejadas. Um célebre exemplo analisado pelo político social britânico Titmuss é o do sistema da doação de sangue: Titmuss demonstrou que a disponibilização comercial de reservas de sangue necessitadas pela medicina, que pode perfeitamente ser considerada como alternativa, tem a conseqüência desagradável de que a qualidade das reservas é afetada pelo mero fato de essas reservas serem providenciadas pela via do mercado — simplesmente, porque as pessoas que, em uma determinada realidade de preços, ainda são as primeiras a aparecer como “vendedores” do seu sangue apresentam um estado de saúde essencialmente pior do que os típicos “doadores” de sangue. Alimentos congelados prontos para servir,

muitas vezes, também fazem sentir a perda de gosto, que consideramos normal no caso da mobilização de habilidades culinárias modestas. Há muitos outros exemplos de que serviços (*Leistungen*) “comprados” ou são qualitativamente piores do que os “doados”, ou, caso se pretenda torná-los igualmente bons, se tornam tão caros ou vêm acompanhados de tanto esforço regulamentador que a sua distribuição suscita perguntas relativas à Justiça ou aos custos (freqüentemente também relativas aos custos ambientais). Por isso, cada sociedade deve enfrentar a pergunta acerca das espécies de atividades que devem, juntamente com os bens e serviços delas resultantes, ser geradas e atribuídas por intermédio de mercados — e acerca das espécies de atividades que não devem ser geradas e atribuídas! Por isso, a “restrição do mercado” (*Zwikel*) é uma exigência que deveria ser estendida também a um redimensionamento do trabalho no mercado com relação a outras espécies de atividades úteis.

Não importa o que for o resultado de um redimensionamento com sentido (*sinnvoll*) do trabalho no mercado e da atividade fora do mercado de trabalho (trabalho no lar, atividade honorária, atividade em associações, cooperativas, serviços voluntários, etc.), uma coisa é certa: as pessoas que se encontram temporária ou permanentemente no “setor de atividade” não podem assegurar a sua vida com base no auto-abastecimento de uma economia de subsistência nem em virtude de pretensões “merecidas” de aposentadoria — mas necessitam, por outro lado, também mais do que a celestial “recompensa pela boa ação” ou a satisfação de impulsos morais. Elas dependem de uma atribuição juridicamente garantida de renda a partir de recursos do erário público — de uma renda básica ou de um “salário de cidadania” (*Bürgergeld*). Não se entende por que os sindicatos alemães (diferentemente do que, por exemplo, os italianos) deveriam abandonar aos responsáveis pela política social da Deutsche Bank ou ao Partido Liberal Democrata a discussão sobre uma política social à altura da nossa época, que beneficie aquelas parcelas da população que desistem voluntariamente da participação no mercado de trabalho. No que diz respeito ao financiamento da seguridade social e aos seus efeitos sobre o mercado de trabalho, discutem-se quatro idéias, que podem ser ordenadas sugestivamente (*sinnfällig*) em uma seqüência de “requerimentos posteriores” em cada caso:

- a) a proposta mais modesta, discutida há muito tempo, embora combatida encarniçadamente por representantes da política social conservadora, consiste em reduzir os custos do trabalho, de modo a

produzir efeitos nos empregos (e defender, assim, mais eficazmente as rendas salariais), de maneira a distribuir mais amplamente os custos da seguridade social. Os motes usuais nessa discussão são, dentre outros, taxa de mercado de trabalho, taxa de criação de valor (*Wertschöpfungsabgabe*), também financiamento de setores maiores da política do mercado de trabalho e do setor de saúde por meio de impostos;

- b) um pouco mais longe vai a proposta de Fritz Scharpf de criar um setor de baixos salários, que, no entanto, não seja ao mesmo tempo um setor de baixa **renda**; muito pelo contrário, os integrantes desse setor receberiam subsídios de renda dimensionados de forma regressiva, seguindo a lógica de um “imposto negativo”;
- c) devem ser mencionadas em seguida as propostas para uma reforma tributária ecológica. A idéia básica afirma aqui que muitos problemas das sociedades industriais se baseiam em uma avaliação errônea da relação entre os fatores de produção “trabalho” e “natureza”. Recomendam-se corretivamente o encarecimento drástico dos recursos naturais (ainda que não subitamente, mas no curso de uma curva de elevação drástica a médio prazo) e a utilização das receitas tributárias assim auferidas para subsidiar o fator trabalho ou a sua seguridade social;
- d) por fim, deve-se pensar em formas de uma renda básica vinculada unicamente ao estatuto de cidadania, tais como elas entrementes são defendidas por minorias na política social de todos os países da Europa Ocidental (capitaneados pelos países católicos e pelos países anglo-saxões de tradição liberal; conforme as publicações do **Basic Income European Network (BIEN)**). Soluções de transição e soluções intermediárias na direção de uma pretensão de renda “que cubra toda a população” e que seria financiada pela receita tributária, sugerindo e facilitando a parcelas significativas da população a decisão — no fundo também desejada em termos de política do mercado de trabalho — de uma retirada (temporária) do trabalho assalariado, são idéias segundo as quais tais pretensões de renda são vinculadas primeiramente à comprovação de determinadas atividades (cargo honorário, cuidados dispensados a idosos, doentes e deficientes, trabalho educativo, trabalho em entidades de utilidade pública ou em serviços voluntários, etc.) ou a uma determinada idade mínima e a determinados prazos e limites monetários

máximos. Decerto uma generalização estrita dessa pretensão não poderia ser justificada nem imposta politicamente, não fossem ao mesmo tempo desenvolvidas e fomentadas formas institucionais adequadas de atividades de um “setor doméstico pós-industrial”, nas quais a necessidade dos destinatários de tais transferências de renda de exercerem uma tal atividade dotada de sentido, socialmente reconhecida e infusora de auto-estima pudesse ser satisfeita de forma produtiva;

- e) não há dúvida de que tudo isso são problemas muito exteriores às atividades normais de sindicatos enquanto representações dos interesses coletivos dos assalariados. Como tais representações de interesses, os sindicatos lidam com os três principais dos assalariados, que configuram, entre si, uma relação de “triângulo mágico”, ou seja, (a) os interesses pelo salário e pela seguridade social; (b) os interesses por condições satisfatórias de trabalho e regulamentações satisfatórias da jornada de trabalho; e (c) os interesses pelas garantias individual e coletiva do emprego. O grau de imposição dos primeiros dois interesses pode ser acordado em contratos coletivos de trabalho, mas o do terceiro interesse não pode ser acordado (ao menos não acima do plano do acordo tarifário dentro de uma empresa); o nível de emprego (quer dizer, o tema principal da política social, que domina todas as discussões!) é uma “grandeza residual”. Se quisermos levar a sério o esforço de controlar também essa grandeza residual, não faremos grandes progressos nem com o apelo à “moral empresarial”, nem com o apelo ao Estado e aos partidos para a criação de “programas de geração de empregos”. Muito pelo contrário, parece-me que está na pauta do dia um avanço na direção de um terreno da política social, no qual se trata de facilitar a renúncia **voluntária** à participação no trabalho remunerado — e no qual não se trata do banimento **forçado** da mão-de-obra do mercado de trabalho. Decerto os sindicatos não podem cuidar de tudo; mas eles vão se prejudicar também na sua área central de competência em questões de política tarifária, se não cooperarem ativamente em reflexões, programas e inovações institucionais, cujo objetivo é a redução da “oferta excessiva” de pessoal no mercado de trabalho, no quadro de uma política libertária, que respeite a dignidade da pessoa.

Abstract

The author analyses causes the of continued massive unemployment in Western Europe. He criticizes the neoclassic approach. On the other hand, points at the limitations of union proposals (to keep salaries up, to shorten the working week). He suggests that the possible solution for the "excess of labor", i.e., a non-discriminatory or coercive solution, would be the development of a "post-industrial domestic sector" where socially acknowledged and meaningful activities were held, with state paid and juridically guaranteed wages.