

Deepak Nayyar¹ |

Trabalho, subsistência e direitos

Durante os últimos 25 anos do século XX, o mundo mudou a ponto de se tornar quase irreconhecível tanto na esfera econômica como no plano político. Por um lado, as economias nacionais se tornaram mais integradas graças aos fluxos internacionais de comércio, investimento e finanças. Por outro, houve uma mudança profunda no plano da política, com o colapso do comunismo e a consolidação triunfante do capitalismo. Em ambos os campos, a última década foi particularmente movimentada, com amplas consequências para a vida e o trabalho das pessoas.

O objeto deste ensaio é analisar as implicações para o trabalho, a subsistência e os direitos, dessa evolução no contexto nacional – caracterizada por um entusiasmo crescente pelo liberalismo – e no contexto internacional – moldada pelo vigor da globalização –, a partir da perspectiva do desenvolvimento. A estrutura deste trabalho é a seguinte: a primeira parte explora as mudanças no mundo do trabalho; a segunda discute a resposta dos sindicatos a essas mudanças; a terceira examina o motivo pelo qual tais mudanças estão remodelando os meios de subsistência; a quarta analisa a forma como os mercados excluem pessoas e o impacto resultante disso, que vai além da exclusão econômica; a quinta considera a profunda mudança na concepção dos direitos, de uma perspectiva legal até o campo muito mais amplo da ética social; a sexta defende que essas mudanças são consistentes e refletem mudanças importantes na concepção de desenvolvimento; e a sétima conclui o ensaio.

1. Este ensaio foi publicado originalmente no *Indian Journal of Labour Economics*, vol. 46, nº 1, janeiro-março 2003, p. 1-13. É republicado aqui com permissão do editor da publicação. O autor agradece a Padmanabha Gopinath e John Harriss pelas suas úteis sugestões.

Trabalho

O mundo do trabalho é diversificado. Todas as pessoas trabalham, de um modo ou de outro, mas nem todo o mundo é empregado. Uma proporção significativa do trabalho não é, no entanto, suficientemente reconhecida ou adequadamente recompensada. Muitos trabalham duramente para ganhar a vida. Alguns poucos mal trabalham e têm uma vida confortável. Há aqueles que trabalham muito, mas não ganham o bastante para se sustentar. Outros trabalham mas não são pagos por isso. A realidade é muito complexa, e sua complexidade não é nem mesmo capturada pela frase: “O mundo está cheio de pessoas que trabalham demais, e de desempregados”.²

Não surpreende que a análise do trabalho se caracterize por abstrações nas quais o foco incide sobre as partes, e não sobre o todo. O campo de análise se restringe em geral a grupos menores, como o dos trabalhadores do setor organizado – o que deixa de fora o setor não organizado. A perspectiva nem sempre é tão estreita, mas mesmo quando todos os trabalhadores assalariados são levados em consideração, aqueles que trabalham em casa e por conta própria ficam de fora. E mesmo quando se consideram todas as pessoas ativamente engajadas no trabalho, os desempregados são esquecidos.³ Tais abstrações por parte dos analistas são compreensíveis, pois as preocupações e interesses diferem de um grupo para outro.

Isso não pode no entanto substituir uma abordagem mais completa. A totalidade só pode ser entendida no plano universal. O mundo do trabalho inclui todos os trabalhadores, estejam onde estiverem e independentemente do que fazem: não apenas trabalhadores do setor organizado, mas também trabalhadores dos setores não organizado e informal; não apenas os assalariados, mas também quem trabalha em casa e para si mesmo. Garantir trabalho decente para todas as pessoas – um objetivo proclamado pela OIT há não tanto tempo – visa o mundo do trabalho em sua totalidade.⁴

A realidade, contudo, também está evoluindo. A importância crescente dos mercados, no contexto nacional, e o vigor da globalização no contexto internacional, estão exercendo uma profunda influência no mundo do trabalho.

E a natureza do trabalho nas sociedades industriais está começando a mudar. Altas taxas de desemprego são hoje aceitas como naturais, e atribuídas à natureza do progresso técnico – que vem substituindo muitos trabalhadores não habilitados por poucos habilitados – e ao impacto das políticas macroeconômicas, que buscam manter a estabilidade de preços à custa do pleno emprego. Isso é reforçado pela crença de que o mercado sabe mais. Os modos de ajuste em resposta a essa realidade diferem entre os países. Em alguns, há uma divisão de trabalho implícita na redução de horas de trabalho por dia ou dias trabalhados por semana. Em outros, há a precarização

2. OIT (1999, p. 3-4).

3. Para discussão, ver SEN (2000, p. 120-21).

4. Em sua conceitualização de trabalho digno, a OIT se preocupa com todos os trabalhadores. Cf. OIT (1999).

da força de trabalho, que ocorre quando empregados permanentes de uma empresa são contratados para trabalhar em casa em atividades de duração limitada ou com propósitos específicos, de modo que o trabalho não tem mais o mesmo significado. Para tais pessoas, não há segurança de emprego. Em consequência, também acabam os benefícios de aposentadoria ou do seguro-saúde proporcionados pelo empregador.

Nos países pobres, estão sendo criadas divisões mais agudas, maiores disparidades, entre as categorias de trabalho. No topo da pirâmide estão alguns poucos privilegiados, na maioria profissionais altamente capacitados. A globalização os tornou tão móveis como o capital. De fato, podemos pensar neles como pessoas globalizadas, empregáveis em quase qualquer lugar do mundo.⁵ O mundo é sua ostra, sua prosperidade é quase sem limites. Em certo sentido, é a secessão das pessoas de sucesso. Ao mesmo tempo, há uma erosão de direitos, ou da segurança de emprego, do trabalho assalariado no setor organizado. A economia ortodoxa a descreve, quase inocentemente, como a introdução da flexibilidade nos mercados de trabalho. Isto pode afetar apenas uma proporção pequena da força de trabalho total. Mas assim mesmo, a mudança na natureza do trabalho dessa parcela exerce uma influência importante na natureza do trabalho no setor não organizado. De fato, leva a uma forte dicotomia e dualismo nos mercados de trabalho. Consequentemente, em vez da integração, há uma maior marginalização de trabalhadores, urbanos ou rurais, no setor informal.

É óbvio que o mundo do trabalho ficou mais complexo e diversificado com o passar do tempo. Há um reconhecimento crescente dessa evolução, e a definição do trabalho é muito mais abrangente. Em consequência, há uma mudança explícita no foco, do emprego para o trabalho. Também é possível discernir uma evolução na natureza do trabalho. Essa evolução, que começou modestamente em meados da década de 1970, ganhou vigor na última década, mas não é suficientemente reconhecida. No entanto, há uma evolução implícita da ênfase de trabalhadores como classe para trabalhadores como indivíduos. A definição inclusiva do trabalho constitui importante passo adiante, mas a definição muito mais estreita dos trabalhadores é problemática porque o microcosmo não pode ser um substituto para o macrocosmo. Não há concepção associada de organização social, ou diálogo social, mesmo que precisasse ser alterada. Essa consequência foi facilitada pelo declínio e a ruína dos sindicatos.

5. Este argumento é desenvolvido extensamente em NAYYAR (2002).

Sindicatos

O processo de globalização fortaleceu o capital e enfraqueceu o trabalho. Não é exagero sugerir que a resposta do movimento sindical à globalização da economia mundial foi simplesmente inadequada. Neste contexto, é importante fazer uma distinção entre os sindicatos dos países capitalistas desenvolvidos e os do mundo em desenvolvimento. O movimento sindical nos primeiros sempre foi muito mais amplo e mais forte que nos últimos, mas parece que os sindicatos sofreram uma erosão de seu significado político e de sua força econômica nessas duas partes do mundo.

Os sindicatos nos países industrializados perderam, até o momento, a batalha nas arenas política e econômica. No campo da política, isso começou com o recuo dos partidos social-democratas diante da tomada de poder pelos partidos políticos conservadores. Passado um certo lapso de tempo, os mesmos partidos social-democratas se adaptaram à nova realidade com uma evolução ideológica que pode ser descrita no espectro político como de centro-direita. Mas isso não é tudo. O mundo das ideologias em competição – capitalismo *versus* comunismo – deu lugar a um mundo com uma única ideologia dominante, onde o capitalismo é trinfante. A política passou a aceitar que o mercado é soberano. Esse resultado foi reforçado por três desenvolvimentos na esfera da economia.

Primeiro, o movimento sindical, baseado em sua experiência durante o quarto de século que sucedeu à Segunda Guerra Mundial, começou a pensar que o pleno emprego era uma situação natural. Consequentemente, procurou barganhar a proteção dos salários – ou seu aumento –, em vez de se preocupar com os níveis de emprego.

Segundo, o movimento sindical não tentou mudar sua estratégia nem suas táticas, enquanto a maioria dos governos rejeitava a visão de mundo keynesiana e aceitava na condução da macroeconomia a doutrina monetarista. Margaret Thatcher e Ronald Reagan defenderam politicamente a proposição de que há uma opção a fazer entre inflação e desemprego. Depois das crises do petróleo, que levaram ao aumento de preços, as sociedades ocidentais optaram por taxas menores de inflação mesmo que isso significasse taxas maiores de desemprego. Esse tipo de economia conservadora encontrou aceitação política até nos sindicatos.

Terceiro, o movimento sindical não conseguiu lidar com a natureza e o ritmo do progresso técnico que se seguiu à revolução do *microchip*, que fechou muitos postos de trabalho situados em um nível de baixa capacitação nas atividades existentes, mas criou poucos empregos de alta capacitação em novas atividades.

Está claro que as respostas dos sindicatos ao desenvolvimento político e econômico nos países capitalistas avançados – que levou ao processo de

globalização – foram inadequadas e confusas. Não surpreende que os sindicatos nos países em desenvolvimento, que jamais foram comparáveis em termos de base ou força, não tenham se saído melhor.

Ironicamente o agravamento da situação do emprego não levou a qualquer fortalecimento do movimento sindical nos países em desenvolvimento ou economias em transição. Se alguma consequência teve foi o enfraquecimento do movimento sindical. A história é quase tão verdadeira para regimes democráticos como para os autoritários. Assim, a explicação dessa situação paradoxal não está em qualquer repressão política do movimento sindical, mas em uma ideologia política que ganhou ampla aceitação entre os intelectuais e ideólogos, para marginalizar os sindicatos como força econômica e social.

Os sindicatos tampouco ajudaram sua própria causa, pois não reconheceram a importância das novas realidades. Por um lado, há um claro conflito de interesses entre os trabalhadores dos países industrializados e os dos países em desenvolvimento. Por outro, o mundo dos negócios é global, enquanto os sindicatos são nacionais. Além disso, a mudança de foco do emprego para o trabalho significou que os sindicatos ficaram confinados em apenas um segmento do mundo do trabalho.

Subsistência

As mudanças na natureza do trabalho significam que a subsistência não depende mais só do emprego. É claro que o trabalho é necessário, mas não suficiente para garantir o sustento. A quantidade e a qualidade do trabalho importam, pois ele precisa render o bastante para atender às necessidades básicas ou garantir o bem-estar material. Os meios de subsistência são moldados pela renda, sendo que esta é determinada pela duração do trabalho e os rendimentos desse trabalho. Ambos podem variar com o tempo, e variam. Consequentemente, há uma mudança clara nos meios de subsistência ao redor do mundo.

Nos países industrializados, a natureza do processo técnico – que usa trabalho especializado e descarta o não especializado –, combinada com políticas macroeconômicas destinadas a controlar a inflação, tornou a criação de empregos e as oportunidades de renda curiosamente assimétricas. Por um lado, a criação de empregos é limitada. Mesmo se forem criados postos de trabalho com salários significativamente mais elevados, isso não passa de uma pequena parcela da força de trabalho total ou dos aumentos. Beneficia a poucos. Por outro lado, as oportunidades de renda para uma grande faixa da força de trabalho, incluindo os desempregados, passam a ser proporcionadas por empregos instáveis ou precários em ocupações com salários baixos, essencialmente no setor de serviços.⁶ Esse é o destino de muitos.

6. Os exemplos mais óbvios são cadeias de *fast-food* e lojas. O emprego na oferta de serviços de consumo é frequentemente precário, sempre inseguro e em geral com salários baixos.

Nos países em desenvolvimento, reformas estruturais influenciadas pelas ideologias liberais e pela globalização têm implicações importantes na criação de empregos e oportunidades de renda. Na medida em que tais reformas aumentam a produtividade média do trabalho – por meio de tecnologias de capital intensivo ou poupadoras de mão de obra, ou ainda por intermédio da reestruturação de empresas com aumento da eficiência –, elas reduzem a contribuição de quaisquer índices de crescimento econômico ao crescimento do emprego. Entretanto, uma vez que a liberalização do comércio tem como consequência o fechamento de empresas mais que a eficiência ao nível micro, ou desvia a demanda doméstica de bens produzidos localmente para bens importados ao nível macro, há um efeito adverso na produção, e, portanto, no emprego, agravado pelo efeito multiplicador. Isso tem consequências importantes a médio prazo. Há contração do mercado de trabalho em alguns setores sem que ocorra uma expansão compensatória em outros setores. E à medida que a elasticidade do mercado de trabalho se reduz, cai igualmente a criação de empregos. Em qualquer nível de emprego, a globalização dos preços sem a globalização da renda também ameaça a subsistência.⁷ Os pobres, à margem, são os mais vulneráveis. Mas os trabalhadores não ricos também não estão imunes.

As condições de vida das pessoas são determinadas em grande parte pelo consumo privado, mas em parte também pelo consumo social. O consumo privado depende do trabalho de indivíduos e da renda familiar. O consumo social depende do gasto público feito pelo governo em setores como a educação, saúde ou habitação. Com o vigor da liberalização e da globalização a ênfase passou da equidade para a eficiência, e do desenvolvimento para o crescimento. Em tal ambiente, o emprego não é mais um recurso para um fim, muito menos um fim em si mesmo. Em consequência obviamente se afetam as possibilidades de consumo privado, devido ao impacto dessas reformas nos meios de subsistência, e também se reduzem as possibilidades de consumo social devido aos cortes de gastos públicos em setores sociais. Tais cortes começaram como parte integrante de programas de estabilização e ajuste, mas se tornaram sistêmicos graças ao desinvestimento da economia por parte do Estado.

7. As implicações da globalização de preços sem a globalização da renda são consideradas em NAYYAR (2001).

8. Ver COMISSÃO DE COMUNIDADES EUROPEIAS (1993). Para uma extensa discussão da exclusão social, abrangendo de questões conceituais a estudos de países e a questões de políticas, ver RODGERS, GORE e FIGUEIREDO (1995).

9. Esse termo foi usado originalmente por SEN (1981) em seu trabalho sobre pobreza e fome. [No original: *entitlement*. N. E.]

10. Nos países em desenvolvimento, os pobres do campo, sem terra, experimentam tal exclusão. Aos sem terra são negados não apenas meios de subsistência, mas também um *status* na sociedade. A exclusão, assim, é tanto econômica como social.

11. Neste artigo, uso a palavra “capacitação” para caracterizar a mistura de talentos naturais, habilidades adquiridas por meio de treinamento, aprendizado

Exclusão

Joan Robinson certa vez disse: “Só há uma coisa pior que ser explorado pelos capitalistas. É não ser explorado pelos capitalistas”. O mesmo pode ser dito a respeito dos mercados e da globalização, que podem não garantir prosperidade para todos, mas que podem, de fato, excluir uma proporção significativa da população.

O termo exclusão passou a fazer parte do vocabulário dos economistas recentemente, mas já há algum tempo integra o jargão da sociologia e da política europeias. A expressão “exclusão social” é usada para descrever uma situação e para focar um processo que exclui indivíduos ou grupos dos meios de subsistência e dos direitos, negando a eles as fontes de bem-estar que foram presumidas – quando não dadas como certas – em países industriais.⁸ O ponto essencial é que a estratificação econômica é inevitável em economias e sociedades de mercado, que sistematicamente integram alguns e marginalizam outros, ao distribuir os benefícios do crescimento econômico de uma maneira que inclui alguns e exclui outros. Logo, a exclusão está na lógica dos mercados.

Os mercados excluem pessoas como consumidoras ou compradoras se elas não têm renda, ou renda suficiente que possa se traduzir por poder de compra. Tais pessoas são excluídas do consumo de bens e serviços vendidos no mercado. Essa exclusão é atribuída à falta de *intitulado*.⁹ Mas as pessoas também podem ser excluídas do consumo de bens e serviços públicos quando vivem em lugares como favelas urbanas ou assentamentos rurais, onde não há serviços de água potável, esgoto, estradas, eletricidade, nem mesmo iluminação nas ruas. Assim é a localização dos pobres (e não a sua renda) que lhes nega o acesso a serviços públicos que em outros lugares podem ser (quase) grátis.

Os mercados excluem pessoas das atividades de produção e de venda se elas não têm bens ou capacitação. As pessoas são vítimas da exclusão se não têm bens, físicos ou financeiros, que possam ser usados (ou vendidos) para gerar dinheiro na forma de aluguel, juros ou lucros.¹⁰ Mesmo quem não tem bens pode entrar no mercado como produtor ou vendedor, usando seu trabalho, desde que tenha capacitação.¹¹ A capacitação, adquirida por intermédio da educação, do treinamento ou da experiência, difere dos dons inatos. Mas a capacitação pode também ser desigualmente distribuída. E é a capacitação que pode, por sua vez, prover a renda sob a forma de salários. Assim, as pessoas sem capacitação, os pobres que não conseguem encontrar emprego, são excluídos. Na realidade até pessoas capacitadas podem ser excluídas se não houver demanda por suas especializações no mercado de trabalho.¹² E, em última análise, as especializações são definidas pelo mercado. Este é o problema.

Uma exclusão econômica da subsistência geralmente cria ou acentua uma exclusão política de direitos. Assim, para um pobre, em uma democracia, o direito ao voto pode existir em princípio, mas na prática pode ser subtraído

por experiência e habilidades ou *expertise* baseadas na educação, enraizadas em uma pessoa e capacitando-a a usá-las (capacidades como produtor ou trabalhador). Para essas capacidades há não apenas um preço como também uma demanda no mercado. Mas até pessoas com capacidades podem ser excluídas do emprego se não houver demanda no mercado de trabalho para aquilo de que elas são capazes. É essencial notar que a mesma palavra, “capacidades”, foi usada em um sentido muito diferente por AMARTYA SEN, que defende que o bem-estar de alguém depende do sucesso da pessoa em *fazer* algo com as mercadorias (e suas características) em seu poder. Por exemplo: comida pode fornecer nutrição para uma pessoa saudável, mas não para uma pessoa com um parasita; ou uma bicicleta pode oferecer transporte para uma pessoa em boas condições físicas, mas não para um deficiente. Assim, para SEN (1985), “capacidades” constitui a combinação de atividades que uma pessoa pode realizar, dadas suas características pessoais (conversão de características em atividades) e o comando que exerce sobre as mercadorias (habilitações).

12. Desemprego aberto significa apenas a exclusão do mercado de trabalho. Mas há também a exclusão dentro do mercado de trabalho, experimentada por aqueles que são subempregados no setor de agricultura e por aqueles que trabalham por conta própria ou em empregos casuais no setor informal urbano. O mercado de trabalho segmentado significa que o acesso a bons empregos, seguros e bem pagos, é mais difícil, enquanto o acesso a empregos ruins, inseguros e mal pagos, é mais fácil.

por meio da coação ou da troca por incentivos materiais na época das eleições. De modo similar, os muito pobres são vulneráveis à exploração ou à opressão porque, apesar de seus direitos civis ou igualdade perante a lei existirem em princípio, na prática são difíceis de proteger ou de preservar. A razão é simples: eles não têm os recursos para exigir seus direitos nem poder para garanti-los.

E a exclusão se estende além dos aspectos econômico e político para alcançar a esfera social. As manifestações sociais de exclusão podem ser poderosas. O melhor exemplo disso é o caso da Índia. Nesse país, os excluídos da sociedade, como as castas inferiores, são pobres porque têm pouco em termos de *intitlamento*, bens ou capacitação; mas, mesmo quando são mais dotados desses atributos, a sua exclusão dos mercados – particularmente do mercado de terra e de trabalho na Índia rural – persiste por razões sociais em vez de econômicas. Ao mesmo tempo, a exclusão econômica acentua a exclusão social, que por sua vez é acentuada pela exclusão política.

Deve ser dito que a natureza da inclusão ou exclusão é importante.¹³ A inclusão coercitiva pelos mercados, seja do trabalho infantil, de populações tribais ou de trabalhadores imigrantes, é um tipo de exploração. O emprego de mulheres com salários inferiores aos dos homens ou o emprego de imigrantes de áreas rurais no setor urbano não organizado, com salários menores que os dos trabalhadores no setor organizado, fornecem outros exemplos. O ponto básico é que a inclusão coercitiva ou em condições inferiores não é desejável. Por razões similares, a exclusão coercitiva dos mercados é ruim. A negação do acesso ao mercado de trabalho, para o trabalhador escravizado, é muito pior do que a exploração. A negação de acesso a mercados de produtos, para arrendatários e meeiros, é um outro tipo de exploração. Em tais situações, a liberdade de aceder aos mercados e participar do intercâmbio econômico pode ser por si só uma contribuição significativa,¹⁴ mesmo quando os mercados são caracterizados pela exclusão.

Somente o Estado pode, e deve, introduzir corretivos para antecipar-se à exclusão ou prever intervenções que limitem os efeitos nefastos da exclusão. A razão é simples. Os governos respondem ao povo, enquanto os mercados não. Contudo, a ideologia dominante dos nossos tempos, influenciada pelo entusiasmo pelos mercados e globalização, busca reduzir o governo sempre que possível, para se aproximar do ideal de um Estado minimalista. A ironia da situação é incrível.

13. A análise da exclusão vem de um trabalho anterior de NAYYAR (2002a).

14. Para uma discussão mais detalhada, ver SEN (1999).

Direitos

A visão convencional dos direitos do trabalho é limitada. Seu domínio e perspectiva são essencialmente legais. Habitualmente essa visão é confinada à legislação trabalhista existente. Na melhor das hipóteses inclui a possibilidade de estabelecer mais direitos legais via nova legislação. A reflexão sobre direitos, contudo, se estende muito além do reconhecimento dos direitos dos trabalhadores. Começa com a premissa de que alguns direitos básicos são parte integrante de uma sociedade decente, independentemente da existência ou não de uma legislação que os apoie.¹⁵ Tais direitos são vistos como anteriores ao reconhecimento legal, e a sua afirmação exige ação pública nas esferas econômica, social e política, pois a promulgação de leis, apesar de necessária, pode não ser suficiente. Essa mudança transfere a ênfase de um domínio limitado à perspectiva legal para a arena muito mais ampla da ética social, e é parte essencial da declaração de direitos de trabalho da OIT e da abordagem das Nações Unidas sobre direitos humanos. Mas isso não é tudo, ela reflete também uma mudança na concepção de desenvolvimento.

Existiria, então, conflito entre a visão tradicional – baseada em direitos legais e princípios de justiça socialmente aceitos – e um raciocínio que tem como base os direitos apontando para a ética social? É possível, por exemplo, que exista um conflito entre a prioridade legal de direitos individuais e a primazia ética de objetivos sociais. Alguns teóricos do direito acreditam que há, de fato, alguma tensão, ou conflito, entre essas duas perspectivas.¹⁶ Amartya Sen acredita que não, e afirma que, mesmo se houver, o conflito não é profundo. Poderia haver um impasse real se desejássemos que a afirmação de cada direito fosse uma questão absoluta, como alguns extremistas desejam, sem espaço para negociações equilibradas. Se o nosso mundo não é em preto e branco, se no nosso mundo são permitidas negociações equilibradas, deve ser possível respeitar os direitos legais e simultaneamente cumprir metas sociais. Mas há ainda uma outra questão. Esses direitos podem existir sem as obrigações correspondentes? Para filósofos e advogados, não pode haver direitos sem deveres. É verdade que é mais fácil conceber os direitos em um mundo que prevê as obrigações correspondentes. Esta é, na verdade, a lógica dos sistemas legais. Mas o raciocínio baseado em direitos tem uma perspectiva diferente, mais ampla. Nessa visão de mundo, direitos humanos são uma condição prévia. É possível que tais direitos permaneçam não realizados. Mas a não realização desses direitos não pode ser uma razão para a negação de direitos apenas por não haver obrigações correspondentes.

Não se trata de um debate sobre palavras e sim sobre a substância. Amartya Sen acredita que o uso da palavra “direito” em um discurso político ou moral simplesmente não é a mesma coisa que o uso da palavra “direito” em

15. Isso se reflete na “Declaração da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho” (1998). Para o texto da declaração, ver *International Labour Review*, vol. 137, n° 2, p. 253-57.

16. Ver, por exemplo, DWORKIN (1977).

um sistema legal. Assim, ele conclui que “a ideia de direitos não está em tensão com uma estrutura ética apontando para metas, nem é descartada por uma pressuposta necessidade de obrigações perfeitas teoricamente necessárias para dar sentido à ideia de direitos”.¹⁷

Essa preocupação emergente com os direitos talvez seja parte de uma consciência crescente sobre a importância dos direitos humanos, de que os direitos dos trabalhadores constituem um subconjunto considerável. Há muitas razões subjacentes que não estão apenas no campo da jurisprudência e da filosofia. Por um lado, novas tecnologias de comunicação, que estimularam a globalização, também aumentaram o acesso à informação sobre os abusos ou a negação de direitos que até há pouco tempo, eram ocultados no interior das fronteiras nacionais. Por outro, mesmo com o declínio dos sindicatos, a sociedade civil em geral, e as organizações não governamentais em particular, são cada vez mais proativas. A aptidão desses atores para defender e protestar parece ter substituído a representação e a negociação a cargo dos sindicatos.

A mudança no pensamento sobre direitos também tem sido moldada pela mudança no pensamento sobre o desenvolvimento. Se o propósito do desenvolvimento é o bem-estar humano, garantir as necessidades humanas básicas e um trabalho digno para todos devem ser objetivos fundamentais. O raciocínio baseado em direitos é compatível com essa perspectiva e pode ser visto como parte dela. Não surpreende que haja uma nova reflexão sobre os direitos no contexto do trabalho. A visão tradicional se preocupava com a afirmação legal de direitos. A visão emergente se preocupa com a asserção de direitos em um contexto econômico, político e social mais amplo. Até recentemente, os direitos trabalhistas eram apenas uma questão jurídica. Hoje, são parte da agenda de desenvolvimento. A “Declaração da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais do trabalho” é um grande passo nessa direção. A perspectiva tradicional da OIT incidia sobre os direitos legais nos postos de trabalho.¹⁸ Curiosamente, até este baluarte do pensamento convencional sobre o trabalho transferiu a ênfase para *trabalhadores e desenvolvimento*.

17. SEN (2000, p.125).

18. Respeitando suas origens, a OIT sempre prestou mais atenção às necessidades dos trabalhadores assalariados, na maioria homens, em empregos formais no setor organizado. O conceito de *trabalho digno* articulado pela OIT representa uma mudança fundamental, pois suas preocupações vão muito além do mercado de trabalho formal, incluindo os trabalhadores no setor não organizado, os que trabalham por conta própria e quem trabalha em casa. Ver OIT (1999).

Desenvolvimento

Há uma vasta literatura sobre desenvolvimento econômico, rica em amplitude e profundidade. Contudo, não há muita clareza sobre o significado de desenvolvimento. Há muitas visões diferentes, e que mudam ainda com o tempo. Contudo um mínimo irreduzível pode ser considerado o seu significado essencial. O desenvolvimento deve favorecer as condições de vida da população. Deve garantir que todos terão suas necessidades humanas básicas atendidas: isso significa o provimento não apenas de alimentos e vestuário, mas também de moradia, saúde e educação. Esta proposição simples, mas poderosa, é frequentemente esquecida na busca de riqueza material e nas preocupações convencionais da economia. A literatura inicial sobre desenvolvimento enfatizava o crescimento econômico e o acúmulo de capital em um nível macro. A literatura contemporânea do desenvolvimento destaca o aumento da eficiência econômica e da produtividade em um nível micro. A industrialização sempre foi vista como um atributo essencial do desenvolvimento. A ênfase simplesmente passou do ritmo da industrialização para a sua eficiência. A suposição subjacente é que o crescimento e a eficiência econômica não são apenas necessários, mas também suficientes para trazer uma melhora nas condições de vida da população. De tempos em tempos, vozes dissidentes questionam o pensamento convencional sobre o crescimento econômico ou aumento de renda *per capita* como medida de desenvolvimento, sugerindo outros indicadores de desenvolvimento, como a redução da pobreza, da desigualdade e do desemprego, que levariam em conta mudanças na qualidade de vida.¹⁹ Mas estes aspectos do desenvolvimento foram em grande parte ignorados pela economia em voga, que não fazia uma distinção entre meios e fins. O crescimento econômico e a eficiência econômica, incluindo a industrialização, são meios. O desenvolvimento é que é um fim. Assim, crescimento e eficiência precisam ser combinados com emprego total, erradicação da pobreza, redução da desigualdade, desenvolvimento humano e ambiente sustentável para se alcançar o desenvolvimento. Afinal, o propósito do desenvolvimento é criar um ambiente que permita à população em geral viver uma vida digna.

Em termos convencionais, o mundo fez enormes progressos econômicos durante a segunda metade do século XX. Nos últimos cinquenta anos, o PNB mundial cresceu dez vezes, enquanto a renda *per capita* triplicou.²⁰ O crescimento foi impressionante até no mundo em desenvolvimento, particularmente quando comparado com o subdesenvolvimento e a estagnação na era colonial, durante a primeira metade do século XX. Mas tais agregados podem esconder mais do que revelar, pois o desenvolvimento foi muito desigual entre países e dentro de cada país. O padrão de desenvolvimento foi tal que levou ao aumento da distância econômica entre o mundo industrializado e grande parte do mundo em desenvolvimento. Também levou a um aumento da distância econômica

19. Ver, por exemplo, SEERS (1972).

20. Cf. PNUD (1999, p. 25).

entre os novos países industrializados, de um lado, e os países menos desenvolvidos, de outro. Ao mesmo tempo, foi registrado aumento nas disparidades econômicas entre regiões e entre habitantes de um mesmo país. Em outras palavras, muitas regiões do mundo, e uma proporção significativa de sua população, foram excluídas do desenvolvimento. Isso pode ser atribuído à lógica dos mercados, que dá àqueles que têm e tira dos que não têm, num processo de efeito cumulativo que conduz a círculos virtuosos e viciosos guiados pelo mercado. Esse pode ser o resultado de padrões de desenvolvimento nos quais o crescimento econômico é desigual entre regiões e a distribuição de seus benefícios é desigual entre as pessoas, de modo que há uma afluência crescente para alguns, combinada com a pobreza persistente de muitos. Essa pode ser a consequência de estratégias de desenvolvimento, na medida em que uma performance econômica similar no agregado poderia levar ao desenvolvimento igualitário em uma situação e, em outra situação, ao crescimento que exclui a maioria da população.

O desenvolvimento desigual não deixa de ter consequências para a população. Pobreza, desigualdade e privação persistem. E há pobreza em todos os lugares, não apenas no mundo em desenvolvimento e nas economias em transição, mas também em sociedades industriais. As desigualdades econômicas aumentaram nos últimos 25 anos, ao mesmo tempo que cresceu a diferença de renda entre países ricos e pobres, entre pessoas ricas e pobres dentro de cada país, e também entre os ricos e pobres da população mundial.²¹

A exclusão de países e pessoas do processo de desenvolvimento tornou-se muito menos aceitável com o passar do tempo. A proposição de que o crescimento econômico, ou a eficiência econômica, acabará eventualmente por melhorar a condição da população é, obviamente, muito menos aceitável hoje do que há cinquenta anos. A democratização de sistemas de governo, mesmo ocorrendo muito mais lentamente que a “marketização” das economias, aumentou a importância do tempo na busca por desenvolvimento. Quase três quartos da população mundial vive atualmente em sociedades pluralistas com regimes democráticos, e até os regimes autoritários precisam obter mais legitimidade de seu povo. Pobreza ou austeridade hoje contra a prosperidade mais tarde já não é uma opção aceitável – as pessoas querem o desenvolvimento aqui e agora.

Talvez essa realidade forneça as fundações essenciais da literatura emergente sobre o direito ao desenvolvimento.²² Também encontra uma definição elegante na concepção de Amartya Sen de desenvolvimento como liberdade.²³ Há fortes interconexões entre liberdades políticas, oportunidades sociais e capacidades econômicas. A remoção dos obstáculos à liberdade, ou a ampliação das liberdades individuais, são fatores constitutivos do desenvolvimento. Mais liberdade para as pessoas, nessa visão de mundo, é tanto um fim primário como o principal meio de desenvolvimento. Parece que a mudança de concepção sobre os direitos reflete a mudança de concepção de desenvolvimento.

21. Para uma discussão, e fontes de dados, ver NAYYAR (2000).

22. Para um exame abrangente da literatura sobre o direito ao desenvolvimento, ver SENGUPTA (2002).

23. Ver SEN (1999).

Conclusão

O mundo do trabalho tornou-se complexo e diversificado, e o foco evoluiu do emprego para o trabalho avulso. Também é possível discernir uma alteração na natureza do trabalho. A ênfase nos trabalhadores como classe passou implicitamente para os trabalhadores como indivíduos. Esse resultado foi facilitado pelo declínio e a queda dos sindicatos, hoje confinados a um segmento no mundo do trabalho, devido ao fracasso em reconhecer o significado da evolução da realidade.

As mudanças na natureza do trabalho também significam que os meios de subsistência já não dependem apenas do emprego. O trabalho é necessário, mas não suficiente. O que importa é a renda que ele traz. Há uma ameaça aos meios de subsistência em todo lugar. Os níveis de desemprego são muito mais altos, e a criação de empregos diminuiu. Oportunidades de renda são oferecidas por meio de emprego inseguro ou precário. Os pobres, à margem, são os mais vulneráveis. O problema se combina com a exclusão, que é a lógica dos mercados. Os mercados excluem pessoas, produtores e vendedores, se elas não têm bens nem capacitação. Uma exclusão econômica frequentemente cria ou acentua uma exclusão dos direitos de cidadania.

Há uma mudança significativa na concepção dos direitos, de uma estreita perspectiva legal a um campo muito mais amplo de ética social. A visão tradicional se preocupava com a afirmação legal de direitos, de modo que os direitos do trabalho eram simplesmente uma questão jurídica. A visão emergente se preocupa com a percepção de direitos em um contexto econômico, social e político mais amplo, de tal forma que os direitos do trabalho são parte da agenda de desenvolvimento. A mudança na concepção sobre os direitos reflete a mudança na concepção de desenvolvimento. E mesmo que o desenvolvimento não tenha trazido melhora nas condições de vida das pessoas comuns, é cada vez mais reconhecido que o bem-estar da humanidade é a essência do desenvolvimento.

Aparentemente os mercados e a globalização estão mudando a natureza do trabalho. Neste mundo, trabalhadores são indivíduos, e não classe. Sindicatos são marginalizados. A subsistência está em risco. Oportunidades de renda são fornecidas por meio de postos de trabalho inseguros ou precários. Ao mesmo tempo, uma perspectiva limitada de direitos trabalhistas está sendo substituída por uma preocupação com os direitos das pessoas no contexto mais amplo do desenvolvimento na vasta arena da ética social. A inadequação entre a realidade emergente e o pensamento emergente é impressionante. Só com corretivos e intervenções nas estratégias nacionais de desenvolvimento é possível preencher essa lacuna.²⁴ E isso resultaria em um desenvolvimento mais igualitário, que só pode ser introduzido pelo Estado, porque, ao contrário dos mercados, os governos respondem ao povo. A afirmação dos direitos como parte da agenda de desenvolvimento também reformaria o mundo do trabalho e da subsistência. §

24. Para uma análise de tais corretivos e intervenções, ver NAYYAR (2000).

Referências bibliográficas

- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *Towards a Europe of solidarity: intensifying the fight against social exclusion and fostering integration*. Bruxelas: Comunidade Econômica Europeia, 1993.
- DWORKIN, R. *Taking rights seriously*. Londres: Duckworth, 1977.
- ILO. *Decent work. Report of the Director General, International Labour Conference, 87th Session 1999*. Geneva: International Labour Office, 1999.
- NAYYAR, D. *Globalization and development strategies. High-level roundtable on trade and development at Unctad X. TD X/RT. 1/4*. Nova York/Geneva: Organização das Nações Unidas, 2000.
- _____. "Globalization: what does it mean for development?" In JOMO, K. S.; NAGARAJ, S. (eds.). *Globalization versus development*. Londres: Palgrave, 2001.
- _____. "Cross-border movements of people". In NAYYAR, D. (ed.). *Governing globalization: issues and institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- _____. "On exclusion and inclusion: democracy, markets and people". In DUTT, A. K.; ROS, J. (eds.). *Development economics and structuralist macroeconomics*. Cheltenham: Edward Elgar, 2002a.
- PNUD. *Human Development Report 1999*. Nova York: Oxford University Press, 1999.
- RODGERS, G.; GORE, C.; FIGUEIREDO, J. (eds.). *Social exclusion: rhetoric, reality, responses*. Geneva: International Labour Organization, 1995.
- SEERS, D.. "What are we trying to measure?" In BASTER, N. (ed.). *Measuring development*. Londres: Frank Cass, 1972.
- SENGUPTA, A. "On the theory and practice of the right to development". *Human Rights Quarterly*, vol. 24, n° 4, p. 837-89.
- SEN, A. *Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation*. Oxford: Clarendon Press, 1981.
- _____. *Commodities and capabilities*. Amsterdam: North-Holland, 1985.
- _____. *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- _____. "Work and rights". *International Labour Review*, vol. 139, n° 2, p. 119-28.

Traduzido por Sheila Mazzolenis