

Relações de trabalho e políticas de gestão: uma história das questões atuais

Maria Tereza Leme Fleury

Professora Titular do Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo

Rosa Maria Fischer

Professora Associada do Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo

Resumo

Os desafios e impasses enfrentados hoje pelas organizações brasileiras no campo das relações de trabalho e políticas de recursos humanos são discutidos neste artigo, sob uma perspectiva histórica.

Palavras-chave:

- relações de trabalho
- políticas de recursos humanos

APRESENTAÇÃO

Neste artigo busca-se sistematizar algumas idéias acerca das mudanças que vêm ocorrendo no Brasil no âmbito das relações de trabalho e das políticas organizacionais adotadas para geri-las.

Trata-se de questões que vêm assumindo importância crescente, tanto em seus aspectos político-sociais quanto nas esferas organizacionais e técnicas. A emergência dos debates sobre relações de trabalho nos meios governamentais, empresariais e sindicais, assim como o espaço ocupado nos vários fóruns de discussão sobre Capital e Trabalho, são significativos do papel relevante ocupado pela temática em diferentes esferas da vida social brasileira.

Nesta abordagem preliminar buscam-se caminhos de análise para algumas indagações fundamentais. As transformações no **cenário político-econômico** propiciam a emergência de novos padrões de relações do trabalho? As organizações estão definindo políticas de gestão da força de trabalho que atendem tais mudanças? Estas repercutem sobre as relações de poder entre categorias no interior das organizações? Essas políticas obedecem a algum padrão técnico ou político que pode ser identificado como traço comum de mudança?

As respostas não são simples. A multiplicidade de situações empíricas e a diversidade própria dos problemas localizados nas faixas de transição de um processo de mudança obscurecem as condições de análise. Nesse contexto faz-se necessária a reflexão que reordene idéias e identifique lacunas do conhecimento, de modo a abrir o espaço de discussão e ressaltar os aspectos a serem analisados.

Assim, a discussão dessas questões demanda do pesquisador alguns cuidados:

- situá-las em perspectiva histórica, procurando recuperar como essas políticas e as relações de trabalho foram sendo gestadas, moldadas, impostas ou negociadas ao longo das últimas décadas;
- adotar postura metodológica interdisciplinar buscando, ao aliar categorias de diversas áreas do conhecimento, evitar análises simplificadoras.

Nossa proposta neste texto representa a primeira tentativa de discutir essas questões. Através da recuperação de informações e análises de estudos diversos, procurou-se desenhar um quadro histórico indicativo tanto de percursos e tendências passados como de possibilidades futuras. Essa coleta de material indicou, inicialmente, que a maioria dos textos produzidos por cientistas sociais sobre questões referentes às relações do trabalho e às políticas de gestão dificilmente se detém na análise dos processos internos das organizações; por outro lado, os gerados no âmbito das Ciências Administrativas e Organizacionais tratam esses temas de ponto de vista prescritivo e normativo, o qual não permite perspectiva analítica mais abrangente.

A partir dessa observação procurou-se conciliar, neste trabalho, esses diferentes enfoques em uma abordagem interdisciplinar, com a qual se busca a integração dessas posturas. Para tanto, alguns dos conceitos a utilizar devem ser explicados para o contexto da temática analisada, ressaltando-se as relações de trabalho, as políticas organizacionais e as políticas e os sistemas de gestão.

As relações de trabalho nascem das relações sociais de produção, constituindo forma particular de integração entre agentes sociais que ocupam posições opostas e complementares no processo produtivo: trabalhadores e empregadores. Na perspectiva adotada (e por nós desenvolvida em outros trabalhos), os padrões da relação de trabalho em contexto organizacional são definidos tanto a partir da relação com instâncias macropolítico-econômicas (na relação com o Estado, com os movimentos sociais, com o próprio mercado) como a partir de instâncias internas à administração de recursos humanos e da instância do simbólico (que em sua capacidade de ordenar, atribuir significações, construir a identidade organizacional age como elemento de comunicação e consenso, assim como oculta e instrumentaliza as relações de dominação entre os agentes) [Fischer, 1985; Fleury, 1986 e 1988; Fleury et alii, 1989].

As políticas organizacionais consistem em diretrizes que orientam as técnicas e os procedimentos adotados para execução das atividades de uma organização, de tal modo que sejam atingidos os objetivos.

As políticas de gestão de recursos humanos expressam não só as diretrizes da empresa com referência aos processos da gestão de pessoal, mas também se configuram como elementos de mediação na relação capital/trabalho.

Operacionalizando essa proposta conceitual tem-se um sistema de gestão, constituído pelo conjunto integrado de políticas, diretrizes, procedimentos e instrumentos gerenciais que viabilizam a ação administrativa e técnica sobre os recursos humanos organizados na produção. Para a análise de determinado sistema de gestão é preciso identificar os resultados esperados de sua atuação, as diretrizes políticas orientadoras de ações e decisões no sentido de obtenção desses resultados, a especificidade de instrumentos e técnicas utilizados no espaço organizacional.

A análise desses elementos, contextualizados no jogo político das relações de poder entre categorias internas e externas às organizações, possibilita caracterizar o sistema de gestão, constituindo também meio significativo para a compreensão de como emergem os padrões de relações de trabalho.

A proposta de focar essas questões, segundo esse referencial analítico, implicou na elaboração de quadro histórico que possibilitasse situar ao longo do tempo como foram sendo definidas as políticas de gestão e emergindo os padrões de relações de trabalho. Esse

quadro foi formulado de maneira extremamente sintética, percorrendo-se alguns eixos temáticos:

- alguns aspectos do cenário político-econômico do país;
- atuação do Estado na definição de políticas públicas referentes às relações de trabalho;
- características do mercado de trabalho e perfil da classe trabalhadora;
- principais traços do movimento sindical;
- políticas de gestão e padrões de relações de trabalho.

A recuperação desses pontos, mesmo concisa e algumas vezes polêmica e subjetiva (em função do próprio escopo deste texto), possibilita encaminhar a discussão para o quadro das tendências atuais e dos desafios e impasses com os quais se deparam empregadores e trabalhadores na presente década.

AS POLÍTICAS DE GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS E OS PADRÕES DE RELAÇÕES DE TRABALHO EM UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA

Período anterior a 1930

O final do século XIX assistiu ao processo de formação da classe operária brasileira ainda no bojo da expansão da economia cafeeira (Fausto, 1977). Nos setores de serviços ferroviário e portuário, vinculados essencialmente às atividades de comercialização e exportação do café, foi se formando núcleo de trabalhadores, embrião do proletariado urbano industrial.

Com o final do regime escravocrata, as transformações na economia cafeeira, a formação de mercado de trabalho e de consumo interno, a disponibilidade de recursos financeiros e materiais, definiram-se as condições impulsionadoras do desenvolvimento industrial no eixo São Paulo e Rio de Janeiro. Entre os principais ramos destacavam-se: têxtil, vestuário, produtos alimentares e oficinas de manutenção (Dean, 1977).

Nas primeiras décadas do século XX o parque industrial foi se expandindo, consolidando a posição da burguesia empresarial desse setor. A intervenção do Estado era restrita, tanto em termos de ingerência direta nas atividades produtivas como da regulamentação das relações capital/trabalho.

As manifestações mais significativas da interferência do Estado ocorriam durante os movimentos grevistas, duramente reprimidos; nas primeiras décadas do século XX a **questão social era considerada questão de polícia**. Nos anos 20 o debate parlamentar sobre a regulamentação das relações capital/trabalho assumiu maiores repercussões.

Os empreendimentos industriais situados na região de São Paulo contavam mais com mão-de-obra de origem européia, enquanto os do Rio de Janeiro com migrantes vindos da zona rural ou de outros estados do país.

Em pequena empresa industrial, como por exemplo gráficas, metalúrgicas, de mobiliário, predominavam os operários especializados, conhecedores e muitas vezes proprietários de suas ferramentas. As indústrias têxteis mais mecanizadas empregavam maior contingente de mão-de-obra de menor qualificação, contratando inclusive mulheres e crianças.

Ao redor das indústrias foram sendo criadas as vilas operárias (em alguns casos construídas pelas próprias empresas). Por um lado, isso contribuía para a formação de identidade da classe operária, preservando significativamente as raízes culturais de origem dos migrantes europeus, e por outro, possibilitava maior controle das empresas sobre a vida de seus empregados (Segnini, 1982).

No século XIX a tônica do movimento associativista operário era de caráter mutualista; suas últimas décadas assistiram ao nascimento do movimento operário de cunho anarquista que defendia a coletivização dos meios de produção, enfatizando o papel dos sindicatos na organização da classe operária e de toda a sociedade. Defendiam a greve como instrumento de reivindicação e luta, reforçador da solidariedade operária, considerando como inútil o recurso à atividade normativa do Estado (Fausto, 1977).

As greves ocorridas nas duas primeiras décadas do século XX (até a greve geral de 1917) tiveram suas reivindicações principais centradas nas condições de trabalho: salário, jornada de trabalho, descanso semanal, indenização por acidente, limitação do trabalho de mulheres e crianças, melhorias das condições de higiene.

A debilidade ou a força do movimento operário nesse período variou muito de setor para setor de atividade. Os setores de serviços ferroviário e portuário, estrategicamente importantes para o funcionamento da economia agroexportadora, configuravam o núcleo mais estável da organização sindical; suas greves, muito significativas pelas repercussões econômicas, enfrentavam violenta repressão. No setor têxtil os movimentos operários foram marcados pela explosão de greves em função dos baixos salários e das condições de trabalho, mas também pela fraqueza da organização sindical. Dentre os ramos semi-artesaniais, os trabalhadores da construção civil destacavam-se por melhores condições de salário e trabalho e também pela força associativista, explicada pelo nível de qualificação da força de trabalho e pela dependência que os pequenos empresários do setor tinham com relação a seus empregados.

As políticas de gestão da força de trabalho assumiam contornos variados conforme o setor de atividade. Em pequenas empresas de setores como gráfico, sapatos, mobiliário, nos quais ainda predominava atividade semi-artesanal, as distâncias hierárquicas e de qualificação entre patrão e empregados eram menores, manifestando-se padrões mais informais de gestão.

No setor têxtil o grau de mecanização era maior e o número de empregados por unidade fabril superior. A imposição coercitiva da disciplina do trabalho fabril constituía a mola-mestra do sistema de gestão de uma mão-de-obra de baixa qualificação composta por homens, mulheres e crianças. Essa disciplina era exercida pelos diversos escalões hierárquicos (mestres, contra-mestres), intermediando relações extremamente predatórias entre capital e trabalho.

No setor ferroviário as políticas de gestão, nas primeiras décadas do século XX, assumiram caráter mais paternalista (Segnini, 1982), em termos de concessões e benefícios aos empregados do setor. Empresas como a Companhia Paulista mantinham escolas de aprendizes e centros de treinamento para certas categorias como maquinistas e foguistas.

Desenvolviam-se portanto, à época, padrões diferenciados em cada setor de atividade, dependendo das características do processo de trabalho, da unidade empresarial, do perfil da mão-de-obra empregada e do movimento associativista.

Período entre 1930 e 1945

A revolução de 1930, pondo fim à hegemonia dos cafeicultores, inaugurou o chamado Estado de Compromisso (Fausto, 1970). Este Estado nasceu da complementaridade básica de interesses entre as várias facções da classe dominante (complementaridade esta que tinha suas raízes na própria história do café no século anterior) e pelo fato de nenhuma delas ser capaz de assumir o poder, naquele momento, em caráter exclusivo.

Com a crise da cafeicultura grandes contingentes de trabalhadores provenientes do campo passaram a se dirigir aos centros urbanos em busca de emprego no setor de serviços e na indústria. Ao mesmo tempo, a interrupção das correntes migratórias vindas da Europa contribuiu para a mudança do perfil da classe operária, desaparecendo gradativamente o operário de origem europeia, mais qualificado e politizado.

O Estado passou a intervir diretamente em todas as instâncias da vida política, econômica e social do país, criando o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e desenvolvendo dispositivos regulamentadores das condições de trabalho, da organização sindical e da previdência social.

A partir de 1937 firma-se o regime ditatorial de Vargas, consolidando a formalização do papel do Estado como elemento onipresente no cenário das relações de trabalho. A organização da Justiça do Trabalho, a promulgação da CLT em 1943, a legalização e a garantia de subsistência da estrutura sindical atrelada pelo imposto obrigatório à máquina do Estado são alguns dos fortes indicadores desse processo político-institucional.

Entre 1937 e 1945 o movimento sindical autônomo desaparece na clandestinidade, aumentando o poder do

Ministério do Trabalho sobre o reconhecimento e o funcionamento dos sindicatos. As empresas do setor industrial começam a criar, desde 1930, suas **Seção de Pessoal** que burocratizam os aspectos jurídico-legais da relação empregatícia.

Os benefícios concedidos pela promulgação da legislação trabalhista eram considerados, pelos trabalhadores recém-incorporados ao mercado de trabalho urbano, muito mais como dádivas patronais ou do governo do que como direitos conquistados. Principalmente para os de origem rural o **ser fechado** representava significativo avanço no *status* social e na percepção de emprego assegurado, com benefícios garantidos.

Em alguns grandes empreendimentos, como é o caso da Companhia Paulista de Estradas de Ferro, procurou-se introduzir os princípios tayloristas de organização do trabalho, criando-se sistema de gestão compatível com alguns deles (Segnini, 1982). Dois pontos merecem particular atenção, ou seja, a separação cada vez mais formalizada, através de estrutura hierárquica, entre as atividades de concepção e planejamento e as de execução e a importância dada a formação e treinamento das várias categorias profissionais (foram criados a Escola Profissional do Liceu de Artes e Ofícios, o Centro Ferroviário de Ensino e Seleção Profissional).

Período entre 1945 e 1964

O término da II Guerra assinalou o fim do Estado Novo e o início do processo de redemocratização do país. Nessa época consolidou-se a ação do Estado já delineada no período anterior, com investimentos diretos em setores produtivos básicos, dotando o país de importantes complexos industriais nos ramos de mineração, petróleo, geração e transmissão de energia elétrica, siderurgia e química básica. Na década de 40 foram criadas a Companhia Vale do Rio Doce (a partir da compra da Itabira Iron and Company), a Companhia Siderúrgica Nacional, a Companhia Nacional de Alcalis. No início dos anos 50 foi estabelecido o monopólio estatal de petróleo e criada a Petrobrás.

A década de 50 foi marcada pela elaboração de um projeto de desenvolvimento nacional através de definição de espaços de atuação, lutas e alianças entre o capital estatal e os privados nacional e multinacional.

No setor da construção civil iniciou-se período de grandes obras como estradas de rodagem, barragens para usinas hidroelétricas e a própria construção da capital brasileira. Estabeleceu-se um a aliança entre governantes, burocracia estatal e alguns segmentos empresariais do setor que a partir dessa época passaram por processo de centralização e concentração de capitais (Vargas, 1988).

No final da década de 50 e nos anos 60 foram sendo instaladas as indústrias de capital multinacional (auto-

mobilitica, química), atraídas por isenções e incentivos à instalação, mão-de-obra barata e mercado interno consumidor.

O Estado passou também a intervir diretamente sobre a questão da formação profissional. Ainda na década de 40 foi criado o SENAI, em convênio com a Confederação Nacional das Industrias, objetivando organizar e administrar as escolas de aprendizagem industrial e fornecer programas de treinamento para a indústria e a construção civil. Em 1946 foi criado o SENAC para a aprendizagem no setor comercial. Na década de 50 foi feita a reforma do ensino industrial, transformando as antigas Escolas de Aprendizes e Artífices em Escolas Técnicas Federais. Nos principais centros urbanos industriais foram sendo criados institutos destinados à pesquisa tecnológica, principalmente para a área de bens de capital (exemplos: IPT em São Paulo, CETEC em Minas Gerais).

Com a implantação de grandes empreendimentos industriais e a realização de imensas obras de construção civil, em regiões pouco desenvolvidas do país, houve a incorporação de enormes contingentes de trabalhadores vindos do campo: pequenos produtores e assalariados rurais. Para muitos desses trabalhadores a incorporação ao trabalho fabril representava projeto definitivo (Fleury, 1986 e 1988; Morel, 1988), para outros projeto transitório de assegurar um pequeno capital e voltar ao campo ou estabelecer-se por conta própria (Rodrigues, 1970).

Nos anos 50 o controle do Ministério do Trabalho sobre os sindicatos passou a ser menos estrito, levando ao ressurgimento de movimento sindical mais ativo. Entretanto, a estrutura sindical permaneceu praticamente intacta, dependente do Ministério do Trabalho para seu funcionamento.

Entre os trabalhadores não-qualificados, que passaram a engrossar a grande massa de operários nesse período, o número de sindicalizados foi sempre reduzido.

A orientação do movimento sindical assumiu caráter político voltado aos grandes temas da sociedade brasileira como restrição e controle ao capital estrangeiro, maior participação do Estado na economia, reforma agrária. Na década de 60 o apoio das várias entidades sindicais ao governo Goulart orientava-se por proposta política nacional desenvolvimentista. O papel do Partido Comunista e a atuação de seus dirigentes junto ao movimento sindical foram significativos.

Em determinados setores os sindicatos assumiram as lutas mais específicas das categorias profissionais que representavam, em termos de condições de trabalho, salário, benefícios, transformando a **dádiva em direito** (Morel, 1988).

As empresas estatais criadas nas décadas de 40 e 50 modelavam seus sistemas de gestão segundo os parâmetros tradicionais das **secções de pessoal**. O cumprimento da legislação trabalhista (embora questionado

pelas diretorias das empresas) continuava sendo a mola-mestra do sistema. Para as demais atividades as práticas de gestão eram pouco formalizadas, apoiando-se em sistemas de relações formais.

Isto também ocorria em empreendimentos da construção civil, com a incorporação de grandes contingentes de mão-de-obra sem qualificação, em condições e relações de trabalho extremamente predatórias.

Com a entrada das empresas multinacionais ocorreu a implantação de modelos de gerenciamento de recursos humanos, mais organizados e formalizados do que os existentes até então. Esses modelos, gestados para as grandes empresas organizadas segundo princípios tayloristas e fordistas, foram sendo introduzidos com poucas alterações em diferentes realidades produtivas.

A espinha dorsal desse modelo era a criação de área para administração de cargos e salários, estabelecendo as funções, definindo as linhas da carreira, formalizando assim os vários níveis hierárquicos da estrutura de poder das empresas. Foram criadas, também, as áreas de treinamento, visando tanto ao treinamento operacional (realizado geralmente por agências externas) como ao comportamental. Data dessa época a introdução do TWI — *Training Within Industry* —, que se tornou o grande modismo dos treinamentos de chefia na área comportamental.

Esse modelo pautou a estruturação das áreas de Recursos Humanos e o desenvolvimento de práticas e instrumentos gerenciais na maioria das grandes empresas brasileiras até os dias atuais. Influenciou a formação de cultura própria aos profissionais de Recursos Humanos, perpassando vários setores e unidades produtivas, a qual se manifestou significativamente no período seguinte. Influenciou também, de certo modo padronizando, os aspectos mais técnicos e instrumentais da gestão das relações de trabalho.

A definição do padrão de relações de trabalho em cada organização assumiu sua especificidade em função das características do setor de atividade, do processo produtivo e principalmente do perfil da classe trabalhadora e sua mobilização sindical.

Período pós-1964

A instalação do regime de exceção em 1964 propiciou a expansão da intervenção estatal sobre a vida civil, tornando ainda mais preponderante o papel do Estado na definição dos rumos da economia brasileira. Comprometendo o já frágil regime federalista vigente, estabeleceu-se novo padrão de relacionamento entre o governo central e os estaduais caracterizado por concentração de recursos e centralização das decisões. Os instrumentos utilizados para consolidar esse processo foram as reformas administrativa, tributária e fiscal e a implantação do planejamento como estratégia para impor diretrizes padronizadas às atividades públicas e aos respectivos investimentos.

As modernizações técnica e administrativa de certas áreas-chave do aparelho institucional permitiram ampliar a esfera de atuação do poder federal, principalmente no concernente a planejamento e controle visando a viabilizar os projetos de crescimento dos governos militares. Nesse contexto foram elaboradas políticas públicas que explicitavam metas de desenvolvimento industrial e tecnológico. O Estado passou a intervir diretamente para direcionar os investimentos privados, propiciar condições atraentes aos investimentos estrangeiros e criar os requisitos necessários a aplicação e acumulação de capital em diversas atividades produtivas.

Para tanto, diferentes estratégias foram empregadas, entre elas estão a criação de incentivos e subsídios para estimular determinados setores ou atividades; a contratação direta de serviços — como as grandes obras públicas desse período — ou ainda a expansão das empresas estatais; a interferência direta sobre aspectos específicos das relações de trabalho como a legislação previdenciária, a política salarial e a organização sindical.

Essas características do período exerceram importante influência nos padrões de gestão da força de trabalho, visto que as empresas trabalhavam em condições propícias ao estabelecimento de políticas organizacionais que não visavam à valorização dos recursos humanos e tendiam a depreciar o fator trabalho. Na maioria dos setores mais atuantes da produção a oferta de mão-de-obra era alta, propiciando rebaixar os níveis salariais e utilizar a rotatividade de pessoal como instrumento de gestão (Humphrey, 1982; Fleury, A. et alii, 1992). Ao assumir para si a definição dos índices de reajuste salarial, assim como as regras do relacionamento entre capital e trabalho, o Estado retirou das empresas a responsabilidade de proceder à definição dos padrões salariais e a administração dos salários passou a ser uma atividade mais voltada à administração interna de cargos e carreiras.

A disponibilidade de mão-de-obra não era maior do que a demanda somente em alguns setores e para algumas funções que exigiam certos requisitos de qualificação e/ou especialização profissional. Mesmo nestes casos as organizações encontraram soluções relativamente simples. Por um lado, os órgãos de formação profissional procuraram se adequar às necessidades do mercado; por outro, os investimentos em treinamento eram recompensados pelo próprio retorno do trabalho qualificado, permitindo rebaixar em curto espaço de tempo o custo da força de trabalho.

Data de 1966 a criação do FGTS que eliminava as possibilidades de estabilidade de emprego, atendendo antiga demanda de multinacionais instaladas no país e empresas nacionais, ao garantir maior desenvoltura na renovação periódica do quadro de pessoal, como meio de manutenção do custo dispendido com mão-de-obra, e o recolhimento de encargos sociais, como forma de

delimitar a responsabilidade do empregador na relação empregatícia.

A repressão à organização sindical independente adquiriu nesse período sua face mais radical, na esteira da violenta repressão política que o caracterizou, impedindo, de um lado, a articulação e a mobilização dos trabalhadores para exercerem pressões em defesa de seus interesses e, de outro, que as áreas de Recursos Humanos das empresas desenvolvessem sua capacitação gerencial e técnica para gerir as relações de trabalho, fora dos marcos normativos da Legislação e da Justiça Trabalhista.

Destacaram-se como mudanças das características de administração de recursos humanos nesse período a absorção do conceito de relações industriais e sua implementação relativamente desfigurada em grandes organizações (Fischer, 1985) e a maior preocupação com a capacitação e o desenvolvimento gerencial. Parte dessas mudanças refletiu a importação de modelos das multinacionais, parte refletiu as necessidades oriundas da multiplicação dos níveis de chefia e da sofisticação de técnicas e instrumentos gerenciais que passaram a ser adotados.

Os anos 70 e 80 apresentaram sensíveis transformações da sociedade e da economia brasileira que se refletiram em nível das políticas públicas, da ação empresarial e dos padrões de relações de trabalho vigentes.

Na década de 70 o Estado procurou articular o Sistema Nacional de Formação Profissional que congrega as várias entidades responsáveis pela formação profissional no país. Através da promulgação da Lei 6297/75 procurou incentivar diretamente a atividade de treinamento. O alcance desse incentivo foi, entretanto, bastante restrito — em estudo sobre a avaliação de seus resultados observou-se que 80% das empresas brasileiras realizando atividades de formação profissional as faziam sem o auxílio do incentivo. Apenas grandes empresas, com altos impostos a pagar e de alguns setores de atividade como bancário, fumo, material de transporte, a ele recorriam. Verificou-se, também, que os níveis profissionais mais beneficiados eram os de diretores e gerentes e não a mão-de-obra operacional, como era intenção inicial da Lei (Fleury et alii, 1989).

O crescimento populacional, principalmente da região Sudeste do país, intensificava-se com o incremento das correntes migratórias internas, gerando o surgimento das regiões metropolitanas, atraentes pela oferta de empregos e condições de vida modernas. Simultaneamente à progressiva redução do peso relativo do emprego no setor agropecuário cresceu a absorção de mão-de-obra pela indústria de transformação, pela construção civil e pelo setor de serviços (Faria, 1986).

Nesse quadro deu-se a integração nacional do mercado de trabalho; ao mesmo tempo em que este se

tornava mais sensível às crises de desemprego, houve aumento considerável de participação da mão-de-obra feminina e intenso processo de mobilidade estrutural (Pastore, 1986), mas o acesso à vida urbana e aos novos padrões de consumo não resultou em diminuição da pobreza, visto que a concentração de renda e propriedade reforçou as desigualdades sócio-econômicas da população.

A deterioração das condições de vida de amplos contingentes populacionais e a insatisfação dos trabalhadores com as condições de vida e de trabalho — dentre elas as jornadas prolongadas; as carências de saúde, nutrição, segurança; e o arrocho salarial — cruzariam, em meados da década de 70, com a ampla reivindicação de diferentes setores sociais pela abertura política. Dentre os movimentos sociais que questionavam a legitimidade político-institucional da época surgiram grupos de oposição sindical pondo em cheque a estrutura vigente no sindicalismo, o papel do Estado e o anacronismo da legislação, bem como as políticas organizacionais míopes face às mudanças sociais e políticas em curso.

O novo sindicalismo emergente na passagem dos anos 70 para os 80 impulsionou a ocupação de espaço político pela classe trabalhadora, principalmente nos centros mais avançados, mudando também sua própria articulação e forma de atuação. A formação das centrais sindicais e a relevância do papel dos órgãos de assessoria técnica dos próprios sindicatos são indicadores dessas mudanças substantivas, que ficaram mais evidentes durante as discussões sobre os direitos sociais dos trabalhadores na Constituinte em 1988.

Identificam-se também nesse período mudanças quanto à própria composição de amplos contingentes da classe trabalhadora. A incorporação do trabalhador rural ao universo urbano é uma realidade na qual as atividades agropecuárias e agroindustriais foram capitalizadas. O nível de educação formal e o grau de informação do trabalhador elevaram-se, acionando posturas mais participativas e reivindicatórias.

A própria adoção de novas tecnologias — como a microeletrônica em atividades operacionais, a informatização rápida das atividades do setor de serviços —, intensificada nesse período, contribuiu para o desenvolvimento profissional dos trabalhadores e para as mudanças verificadas em suas relações com o trabalho e com a organização.

A gestão de recursos humanos estava em início de processo, extremamente despreparada para essas mudanças. Não havia expectativa de transformação nos padrões de relações de trabalho, nas formas de organizar o processo de trabalho e na ação organizada da classe trabalhadora.

Algumas mudanças tecnológicas, dificuldades de relacionamento com os empregados, ou mesmo o **modismo**, levaram determinadas organizações a adotar estratégias participativas, geralmente vinculadas à or-

ganização do trabalho ou concebidas como um espaço *ad hoc* no interior da organização. Grande parte dessas experiências abortou, entretanto, em função de clara dificuldade de explicitar metas e, principalmente, de estabelecer compromissos reais com os empregados envolvidos.

As políticas de recursos humanos propriamente ditas raramente conseguiram incorporar as propostas de flexibilização, participação e congêneres, permanecendo nos limites mais convencionais da administração de pessoal. Deste modo, as inovações geralmente **experimentadas** nos padrões de gestão tenderam a se limitar à organização do processo de trabalho, muitas vezes chegando a conflitar com o conteúdo das diretrizes organizacionais mais amplas.

Algumas considerações a título de hipóteses

A recuperação histórica de pontos considerados relevantes para a discussão das questões propostas permite inferir certas conclusões, apresentadas como hipóteses para ampliar a discussão do tema.

- As políticas de gestão de recursos humanos (explícitas em documentos ou discursos organizacionais, mas na maioria das vezes implícitas e dedutíveis através de práticas concretas das organizacionais) apresentam caráter eminentemente reativo às forças externas e dinâmica das relações internas à organização.

Entre as forças externas é possível destacar:

- ação do Estado no processo de regulação das ordens social e econômica, na formulação das políticas públicas, das leis e dos decretos;
- ação dos movimentos sociais, sindicais e patronais, através de suas demandas, posições ou reivindicações;
- ação do mercado, principalmente a do de trabalho, mas também as ações influentes do de produtos, de tecnologia, financeiro, ainda que filtradas através das áreas específicas da organização.

Entre as forças ligadas à dinâmica interna destacam-se:

- mudanças no processo produtivo originárias de transformação tecnológica e/ou da organização do processo de trabalho;
- mudanças no perfil da força de trabalho em termos de sua qualificação, seus valores, traduzidos em comportamentos, expectativas na relação de trabalho;
- ação da cúpula diretiva da organização, quem realmente define as diretrizes do processo de gestão de pessoal. As áreas responsáveis pela gestão de recursos humanos configuram-se, geralmente, apenas como executores das decisões emanadas da cúpula. Tradicionalmente, na maioria das empre-

brasileiras o trabalhador sempre foi relegado a segundo plano na definição de estratégias das empresas, apesar do discurso oficial na linha de **nosso empregados são nosso maior patrimônio**.

- Quanto a estruturação formal da área de gestão de recursos humanos e definição de suas práticas e seus instrumentos de trabalho, o modelo implantado e/ou almejado pelas empresas que estão se despojando da antiquada **secção de pessoal** passa a ser o da grande empresa multinacional de produção em massa, introduzido no Brasil nas décadas de 50 e 60. Assim, também em termos de práticas e instrumentos, a área de gestão de recursos humanos apresentou caráter imitativo, pouco inovativo, reproduzindo modismos muitas vezes inconsistentes e incoerentes com a filosofia e as diretrizes gerais da empresa. A redefinição estrutural e instrumental da própria gestão de recursos humanos constitui, portanto, o desafio de modernidade administrativa das empresas brasileiras.
- Os padrões de relações de trabalho são qualificados em uma organização a partir de rótulos: predatórios, tradicionais, paternalistas, controladores, coercitivos, modernos, negociais, participativos. Enquanto rótulos, refletem apenas certas dimensões mais aparentes das políticas de gestão de pessoal e não sua real complexidade. A apreensão do padrão da relação de trabalho em uma realidade organizacional implica em análise ponderada das várias instâncias internas e externas à organização. Logo, o avanço do conhecimento nesta área depende de maior precisão conceitual e refinamento metodológico, que devem ser buscados no ensino, na pesquisa e na profissionalização da gestão de recursos humanos.

AS TENDÊNCIAS DE MUDANÇAS NAS POLÍTICAS DE GESTÃO E A EMERGÊNCIA DE NOVOS PADRÕES DE RELAÇÕES DE TRABALHO

Mudanças significativas nos contextos político, econômico e social, no início da década de 90, provocaram fortes alterações no tecido organizacional das empresas, no processo e nas relações de trabalho.

Essas mudanças são recentes, dificultando avaliação mais precisa da dimensão real dos impactos provocados. Entretanto, algumas tendências delineam-se com maior clareza.

As mudanças tecnológicas no processo de trabalho e as políticas de gestão

Os novos padrões de competitividade internacionais e nacionais vêm demandando das empresas mudanças organizacionais e no processo de produção,

para que possam sobreviver em cenário menos protegido econômica e politicamente.

Entre as mudanças no processo produtivo, a automação foi a que recebeu maior atenção nas últimas décadas, tanto dos profissionais responsáveis por sua implantação como dos pesquisadores interessados em analisar seus resultados e possíveis impactos.

Os debates a respeito de seus impactos sempre alternaram visões mais otimistas, como as de Blauner (1964) procurando demonstrar que as novas tecnologias reverteriam a tendência histórica em direção a crescente divisão do trabalho e especialização, e mais pessimistas, como as de Braverman (1977) identificando na automação o estágio final da degradação e da desqualificação do trabalho humano.

Os trabalhos mais recentes vêm mostrando não existir direção única nos processos de mudança tecnológica e seus impactos sobre organização do trabalho, perfil e qualificação da força de trabalho, mas múltiplas orientações possíveis.

Zuboff (1988), pesquisando diferentes setores de atividade, analisou as direções possíveis dessas mudanças no conteúdo do trabalho e dos requisitos dos trabalhadores. Segundo essa autora, "a história do trabalho tem sido a história do corpo do trabalhador. A produção dependia do que o corpo podia conseguir com força e habilidade. As técnicas para aumentar a produção foram criadas por um desejo geral de diminuir a dor do trabalho, assim como pela intenção dos empregadores em escapar da dependência do saber embutido no corpo do trabalhador. Historicamente, os trabalhadores qualificados se posicionaram de forma ambígua com relação à automação, sabendo que esta traria diminuição do esforço, mas também de seu conhecimento e poder. O progresso da automação foi sempre associado com o declínio geral do grau de conhecimento requerido do trabalhador e também com o declínio no grau de esforço físico, de punição física a que este tinha que se submeter. A tecnologia de informação entretanto tem o potencial para redirecionar a trajetória histórica da automação. O poder intrínseco de sua capacidade de informação pode mudar as bases sobre as quais o conhecimento é desenvolvido e aplicado ao processo de produção industrial. O trabalho se transforma na manipulação de símbolos e quando isto ocorre a natureza da qualificação é redefinida".

Essa, portanto, é questão bastante controversa, sobre a qual se abre amplo leque de possibilidades. Alguns estudos feitos em empresas do setor metal-mecânico mostram que a automação microeletrônica provocou impactos positivos em termos de qualificação dos trabalhadores. Outros, como o de Accorsi (1990) realizado para o setor bancário, revelam impacto diferenciado conforme a categoria de trabalhador. Segundo este autor, os segmentos de gerentes e empregados comissionados são os que se dizem mais satisfeitos e consideram seu trabalho mais interessante. Para os

caixas a automação, ao trazer maior agilidade na conclusão das rotinas que envolvem o atendimento ao público, diminuiu a tensão do ritmo do trabalho, mas aumentou a responsabilidade e a necessidade de atenção concentrada. Eles dizem sentir pouca satisfação com o trabalho, situação que, segundo o autor, se agrava devido à precariedade das condições de trabalho e à baixa capacidade compensatória dos salários oferecidos após a introdução do equipamento automatizado, refletindo-se em rotatividade elevada.

As mudanças no sistema produtivo não se esgotam, contudo, nos processos de automação, envolvendo outras inovações em termos de métodos de produção.

A implementação dessas mudanças não coloca em questão apenas a qualificação e o controle dos trabalhadores sobre o processo de trabalho, mas exige da empresa a redefinição de sua estratégia organizacional, principalmente no que se refere às políticas para gestão dos recursos humanos.

Em estudo sobre a adoção de inovações em 134 empresas industriais brasileiras de diferentes setores de atividade, Rusch & Ferraz (1991) observaram que a introdução de inovações modernizantes, incluindo a automação industrial de base microeletrônica e as novas técnicas organizacionais (como CCQ, JIT, técnicas de controle de qualidade), tende a provocar aumento no nível de qualificação da mão-de-obra. A tendência das empresas a aumentar os investimentos em treinamento é, por outro lado, acompanhada por queda no nível de emprego, ou seja, aumentam os técnicos e os trabalhadores qualificados, diminuindo os trabalhadores não-qualificados. Isto, segundo os autores, contraria a tese de desqualificação absoluta dos trabalhadores.

Em outra pesquisa realizada junto a empresas industriais paulistas de setores e tamanhos diversos que têm adotado programas de qualidade e produtividade, com mudanças no sistema de produção (Fleury, A. et alii, 1992), observa-se que estas vêm sendo acompanhadas por mudanças nos sistemas de gestão, com impactos significativos sobre a mão-de-obra direta. Alguns pontos podem ser destacados como resultado dessa pesquisa:

- observa-se nessas empresas maior preocupação com a definição de políticas de recursos humanos integradas com o conjunto das demais políticas e estratégias organizacionais, sinalizando mudança significativa no espaço ocupado pela área de Recursos Humanos que procura, ao mesmo tempo, estar presente no chão da fábrica e nos processos decisórios das empresas;
- observa-se preocupação crescente com a questão da qualificação de pessoal, do quadro diretivo até a mão-de-obra direta. Essa preocupação traduz-se, por um lado, em maiores investimentos em treinamento e, por outro, em elevação nos requisitos para seleção de pessoal, exigindo-se pelo menos o primeiro grau completo para todos os trabalhadores;

- à medida em que as atividades de treinamento estão inseridas em toda estratégia de qualidade e produtividade, são precedidas por cuidadosos levantamentos de necessidades e seguidas por processos de avaliação de resultados que procuram relacionar os efeitos do treinamento com os indicadores de qualidade, perda, retrabalho etc.;
- procura-se nessas empresas certa estabilização do quadro de pessoal, quadro este bem mais enxuto que em períodos anteriores, buscando-se manter baixos os índices de rotatividade;
- e, por fim, o comprometimento do empregado com os objetivos da empresa, incluindo-se nisto até os trabalhadores diretos, passa a ser uma meta. Diversas são as estratégias utilizadas, desde os programas de treinamento, com ênfase comportamental, os grupos de discussão como os CCQs, até os esquemas de participação nos resultados.

Em suma, nesse contexto de mudanças, que as empresas brasileiras vêm atravessando, vislumbram-se algumas alterações significativas nas políticas de recursos humanos, nas quais qualificação, estabilização, comprometimento de todos os empregados parecem definir novos padrões de relações de trabalho.

Desafios à inovação das políticas de gestão

As alterações observadas indicam que as políticas de gestão de recursos humanos apresentam algumas tendências modernizantes, as quais poderão determinar a emergência de mudanças efetivas nos padrões das relações de trabalho.

O surgimento de mudanças mais profundas constitui, porém, o maior desafio desse processo de transformação. A mudança de padrões culturais e políticos depende da ocorrência e da sedimentação de transformações fundamentais no papel e no desempenho dos diversos agentes sociais em interação: o trabalhador coletivo, o empresariado, o governo, o próprio conjunto da sociedade como caixa de ressonância desse processo.

Quando se observa o desencadear de alterações provocadas por adoção de inovações tecnológicas e modificação de procedimentos administrativos pode-se deduzir que o aprofundamento dessas mudanças deve alterar o padrão de relacionamento social.

Neste momento, contudo, é possível identificar e aquilatar uma fase de transição da administração de Recursos Humanos no Brasil, na qual os modelos utilizados até aqui se mostram obsoletos e os novos ainda não estão suficientemente maduros. Como nas últimas décadas o desenvolvimento histórico das relações de trabalho mostrou-se lento e as políticas de gestão só se transformaram por reação, a estimativa de prazo para que essa maturidade se efetive torna-se exercício de difícil precisão.

Retardando o ritmo desse aprofundamento das mudanças em curso permanecem alguns fatores já antológicos, com o as tendências conservadoras da maioria do empresariado, dos executivos dirigentes e dos próprios profissionais de Recursos Humanos. Para reforçá-las, a instabilidade das condições econômicas do país multiplica as crises conjunturais, acrescentando doses de insegurança às decisões de inovação que possam acarretar riscos às expectativas de produção e rentabilidade.

Ao lado desses fatores, alguns desafios ao processo de inovação das políticas e dos sistemas de gestão podem ser mapeados na atual conjuntura. Partindo-se da esfera institucional-legal, que oferece moldura jurídica e sustentação legitimadora das relações de trabalho, deve-se questionar o andamento das mudanças constitucionais.

A promulgação da Constituição em 1988 provocou muito debate e algumas mudanças significativas nas relações entre capital e trabalho. Um dos aspectos positivos, em que pesem a morosidade e os excessos atualmente criticados, está justamente na ampliação dos debates. Nunca foi tão amplo o escopo das discussões sobre condições de trabalho, organização sindical, direito de greve, participação do trabalhador, tanto nas sessões parlamentares quanto em diversos fóruns estimulados por associações de classe e imprensa.

As questões referentes às condições de trabalho tornaram-se itens freqüentes das negociações entre trabalhadores e empregadores, indicando que as características da jornada de trabalho, da proteção da saúde e da segurança deixaram de ser encaradas como assunto secundário na determinação desse relacionamento.

A discussão a respeito dos modelos de organização sindical, principalmente a controvertida polêmica sobre unicidade e pluralidade significativas do sindicalismo, o fortalecimento das centrais sindicais, seu posicionamento como personagens insubstituíveis do cenário político brasileiro, a busca de novas formas de participação e diálogo com o empresariado, são indícios de avanço para modelos flexíveis e modernos de participação.

Embora haja tendência mundial de redução da influência do sindicalismo como movimento político e social (Rodrigues, 1992), não se pode ignorar o papel prevalente dos sindicatos para definir algumas questões vitais do desenvolvimento brasileiro, como os impasses criados pela recessão, o desafio da competitividade internacional e a expectativa de alcançar a maioridade com a melhoria de produtividade e qualidade.

Nesse contexto está a questão da participação em resultados, que algumas empresas vêm adotando como estratégia fundamental para obter o comprometimento dos empregados. Apesar de amplamente discutida desde os primórdios da Constituinte, esta é uma das questões mais desafiadoras. De um lado, a instabilidade econômica dificulta prever os resultados e, assim, estimar as possibilidades efetivas de ampliar a distribuição; de outro, paira sobre essa transformação das relações o *fantasma* da perda do poder. O debate sobre a ampliação da participação tende a se esvaziar sempre que esbarra na redistribuição do poder de decisão e controle.

Os desafios embutidos nessas questões podem ser avaliados pelo simples fato de a maioria delas não ter sido regularizada pela legislação ordinária que viabiliza sua implementação. Apesar de em alguns casos ser válida a alegação de não estarem as conquistas da Constituinte suficientemente consolidadas para transformarem-se em leis, podendo constituir problemas e não soluções para o desenvolvimento das relações de trabalho, o fato de boa parte das mudanças não se concretizar é indicativo de que as práticas de gestão continuam apresentando ritmo mais lento com relação às transformações que agitam os ambientes social e organizacional.

Essa falta de sensibilidade é uma das carências fundamentais a serem resolvidas por sistemas de gestão inovadores. Há necessidade de desenvolver instrumental técnico para acompanhar os indicadores de mudança externa e monitorar o processo interno à organização, de modo a sustentar seu desenvolvimento na sintonia possível com as transformações em curso.

Esses instrumentos que afetam os processos de comunicação e decisão organizacional exigem refinamento técnico e vontade política dos profissionais especializados, porque implicam em mudança de postura e de relações no contexto interno.

Na mesma medida, os sistemas de gestão de recursos humanos terão de redefinir suas diretrizes estratégicas e seus respectivos instrumentos de implementação. Trata-se de desafio essencial a ser superado o fato de o equilíbrio das funções desse sistema visando à inovação definir-se pela diretriz do desenvolvimento de Recursos Humanos. Esta definição condicionará todos os procedimentos de formação, qualificação e aperfeiçoamento profissional. E exigirá que se criem alternativas inovadoras para estruturar cargos e carreiras, os quais deixam de ser simples estratificadores de posições para se constituírem em alavancadores das pessoas no processo organizacional.

This paper aims to discuss the main challenges and impediments faced by Brazilian organizations, in the area of labour relations and human resources policies, from an historical perspective.

Uniterms:

- labour relations
- human resources policies

Referências Bibliográficas

- ACCORSI, André. *Automação: bancos e bancários*. São Paulo, 1990. 127 p. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo.
- BLAUNER, R. *Alienation and freedom*. Chicago, Chicago University Press, 1964.
- BRAVERMAN, H. *Trabalho e capital monopolista*. Rio de Janeiro, Zahar, 1977.
- DEAN, W. *Rio Claro, um sistema brasileiro da lavoura*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.
- FARIA, V. Mudanças na composição do emprego e na estrutura de ocupações. **In:** BACHA, E. & KLEIN, S., orgs. *A transição incompleta*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986, v.1.
- FAUSTO, B. *A revolução de 30*. São Paulo, Brasiliense, 1970.
- FAUSTO, B. *Trabalho urbano e conflito social*. São Paulo, Difel, 1977.
- FLEURY, A. et alii. *Recursos humanos e a difusão e adaptação de novos métodos para a qualidade no Brasil*. Rio de Janeiro, IPEA, 1992.
- FLEURY, M.T. *O simbólico nas relações de trabalho: um estudo sobre relações de trabalho na empresa estatal*. São Paulo, 1986. 237p. Tese (Livre-Docência). Faculdade de Economia e Administração, Universidade de São Paulo.
- FLEURY, M.T. The symbolic dimension in labour relations. **In:** *Some aspects of industrial relations*. Quebec, Université Laval, 1988.
- FLEURY, M.T. et alii. *Avaliação dos resultados do uso de incentivo fiscal ao treinamento*. Brasília, SMO-MTB, 1989.
- FISCHER, R.M. Pondo os pingos nos iis sobre as relações de trabalho e políticas de administração de recursos humanos. **In:** FLEURY, M.T. & FISCHER, R.M. *Processo e relações do trabalho no Brasil*. São Paulo, Atlas, 1985.
- HUMPHREY, J. *Fazendo o milagre*. São Paulo, Vozes, 1982.
- MOREL, R. Empresa estatal e gestão da força de trabalho: trabalhadores da CSN entre a dívida e os direitos. **In:** Anais Padrões Tecnológicos e Políticas de Gestão, 1988.
- PASTORE, J. Desigualdade e mobilidade social. **In:** BACHA, E. & KLEIN, S., orgs. *A transição incompleta*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986, v.2.
- RODRIGUES, L.M. *Industrialização e atitudes operárias*. São Paulo, Brasiliense, 1970.
- RODRIGUES, L.M. A crise do sindicalismo no Primeiro Mundo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 22 mar. 1992, p.3.
- RUSCH, H. & FERRAZ, J.C. *Cenários da indústria brasileira e a formação profissional*. Rio de Janeiro, SENAI, 1991.
- SEGNINI, L. *Ferrovias e ferroviários*. São Paulo, Cortez, 1982.
- VARGAS, N. Tendências de mudanças no processo de trabalho na construção civil. **In:** Anais Padrões Tecnológicos e Políticas de Gestão, 1988.
- ZUBOFF, S. *In the age of the smart machine*. New York, Basic Books, 1988.

Recebido em junho/92