

POLÍTICA DE EMPREGO NO BRASIL: AVALIAÇÃO E SUGESTÕES

*Ricardo R. A. Lima **

INTRODUÇÃO

O que se segue é uma síntese de reflexões acerca da questão do emprego no Brasil, baseadas tanto nos debates da hora presente como na experiência histórica vivida no país nas últimas décadas.

As colocações feitas ao longo deste estudo têm por objetivo estabelecer um balizamento e definir as linhas gerais em que se situa a questão. Certamente, a amplitude do tema e a limitada extensão deste trabalho não permitem um aprofundamento maior. Assim, as conclusões a que se chegam e as sugestões que se fazem são antes um ponto de partida para discussão que uma receita minuciosa e acabada.

A IMPORTÂNCIA DA QUESTÃO DO EMPREGO

O desemprego aberto e o subemprego de mão-de-obra constituem, sem sombra de dúvida, o mais sério problema social que a Nação deve enfrentar nesta década. A situação chegou a tal ponto, como se verá na seção seguinte, que o nível de emprego não pode continuar sendo tratado – como o foi por décadas a fio – como mero corolário, variável marginal, simples consequência de decisões que se tomam na esfera de uma política econômica destituída de preocupações sociais.

A questão é tão séria, e as perspectivas para o futuro tão sombrias, que o descaso ou o imobilismo diante da necessidade de criação de empregos pode facilmente levar a sérias fissuras na ordem social em curto espaço de tempo.

Esta é uma importante e dolorosa – pelo custo social que foi pago – lição do aprofundamento da atual crise: daqui por diante, num país como o Brasil, qualquer política econômica digna deste nome, tem que incorporar no seu âmago o nível de emprego como variável prioritária, sob pena de nos aproximarmos perigosamente do caos social.

* Professor do Departamento de Economia da Universidade de Brasília.

A SITUAÇÃO ATUAL E PERSPECTIVAS

Em que pesem grandes avanços realizados nas estatísticas sobre o emprego e a desocupação no país em anos recentes, ainda é precária a base de dados sobre a qual se pode trabalhar e pequena sua cobertura regional. Em razão disso, surgem divergências acerca dos números corretos que medem nossos níveis de emprego, desemprego e subemprego. A própria PEA, População Economicamente Ativa, é estimada, em setembro de 1984, entre aproximadamente 49 e 52,4 milhões de pessoas, conforme as projeções sejam feitas com base no Censo de 1980 ou na PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios da FIBGE) de 1982.

Deixando de lado as questões que envolvem a fidedignidade dos dados e trabalhando com informações de técnicos do governo, (Silva et alii, 1984), observamos que, de acordo com estimativas conservadoras – realizadas pelos limites mínimos – quase 11 milhões de pessoas (20,7% da PEA) encontram-se desocupadas ou subocupadas. Isto significa que, dos brasileiros que desejam trabalhar, pelo menos um em cada cinco não encontra trabalho regular minimamente remunerado. E que quase 4 milhões (3,82 milhões) não encontram qualquer tipo de trabalho (desemprego aberto).

O desemprego aberto é maior, em termos percentuais, nas áreas metropolitanas que no resto do Brasil. Só nas áreas pesquisadas pela Fundação IBGE, que incluem as regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte, Salvador e Recife, o desemprego ascende a mais de 1.000.000 de pessoas (segundo algumas estimativas cerca de um milhão e meio). O nível de desemprego é alto em todas as áreas metropolitanas, no período de fevereiro a julho (último dado disponível) de 1984, todas apresentaram índices acima de 8%, com Belo Horizonte e Recife com cifras acima de 10%. O crescimento do desemprego, além disso, é maior do que aparenta nas estatísticas, pois além de as taxas de desemprego serem altas, a base sobre a qual elas são calculadas crescem com o tempo; e é sabido como é grande o crescimento da PEA urbana: mais de quatro por cento ao ano (4,77% a.a. nestas 6 áreas entre 78 e 81 e 4,1% a.a. entre 81 e 83 – segundo nossa estimativa).

O Índice de Emprego do Ministério do Trabalho mostra bem a grande queda do nível de emprego. Em São Paulo e no Rio de Janeiro o nível de emprego de agosto do ano passado (último dado disponível) era equivalente a apenas 87% do nível de 5 anos antes (agosto de 78). A construção civil, empregava também em agosto aproximadamente a metade do que empregava em 78 (53,6 e 54,3% em São Paulo e Rio de Janeiro). A indústria pouco mais de 70% do nível de 78 (76,3 e 71,5 em São Paulo e Rio de Janeiro).

As perspectivas para o futuro – se continuarem vigorando as medidas recessivas do plano de estabilização acordado com o FMI, Fundo Monetário Internacional – são muito sombrias.

Informações da FIESP mostram que o número atual de trabalhadores na indústria paulista é aproximadamente o mesmo de 10 anos atrás e que só mais ou menos em 1993 se atingirá o mesmo número de 1980 (2 milhões de trabalhadores) – isto, se não houver novos surtos recessivos e se o emprego crescer à taxa média anual de 2,5% a.a. (como ocorria em 80).

Outras fontes mostram que para manter em 1986 as mesmas taxas de subutilização de mão-de-obra de hoje (cerca de um quinto da PEA) o PIB terá que crescer a taxas anuais de 7 a 8% no triênio 84/86. Para manter a mesma proporção de subutilização de 1978 a taxa de crescimento do PIB teria que alcançar os 14% a. a. em 84/86¹.

Desse modo, ainda que se tenha observado algum crescimento no nível do emprego industrial na área metropolitana de São Paulo (0,5% na primeira metade do ano) – limitada a alguns ramos industriais, com a maioria operando no setor exportador – é razoável supor que dentro de um ano um contingente de pelo menos mais um milhão de pessoas engrossarão as fileiras dos desempregados e subempregados.

A AUSÊNCIA DE POLÍTICAS DE EMPREGO AO LONGO DO TEMPO

Desde as políticas de industrialização adotadas na década de 50 – e é desnecessário considerar o período anterior – até os dias de hoje, pode-se dizer que, por razões variadas, o país jamais incorporou a variável emprego ao bojo de uma política econômica, ou deu-lhe a importância e a prioridade que deveria ter em um contexto onde a oferta de trabalho, especialmente a urbana, cresce a taxas elevadíssimas – o emprego tem sido sempre apenas uma variável residual.

Uma das razões tem sido simplesmente o mimetismo dos responsáveis por nossa política econômica que, freqüentemente, foram buscar inspiração na experiência histórica de crescimento vivida pelas economias ocidentais no pós-guerra.

Paradoxalmente, a prosperidade experimentada por estas economias, especialmente pelas mais desenvolvidas, nas duas décadas após o término da Segunda Guerra – período durante o qual suas taxas de crescimento da renda *per capita* atingiram valores entre 4 e 10% a.a. e em que alcançaram virtual pleno emprego – é uma das causas do quase descaso com que estadistas e economistas passaram a tratar a questão do emprego. (Robinson, 1979: 291-305).

¹ Como se pode inferir da 4ª edição do “Brazil-Economic Program” (Documentação do Governo brasileiro informativa do andamento do nosso ajuste interno e externo), de agosto deste ano, que o crescimento do PIB em 84 deverá ficar em torno de 1%, as duas taxas mencionadas teriam que ser revistas para inimagináveis valores em torno de 11% a.a. e acima de 20% a.a., respectivamente, para o biênio 85-86.

Neste período, com os empresários e os trabalhadores, dos países mais avançados, auferindo ganhos reais com o crescimento econômico, a prosperidade passou a ser encarada como algo natural; havia emprego para todos e o ciclo econômico de antes da guerra parecia ser uma realidade remota e de improvável recorrência.

Os ensinamentos da crise de 29, acerca de deficiência da demanda agregada como causadora das crises e das recessões, começam a ser esquecidos ou reaparecem travestidos no seu oposto: a defesa do *laissez-faire* e dos antigos princípios monetaristas (agora, porém, com roupagem pseudo-keynesiana).

Como conseqüência, troca-se a ênfase de políticas de emprego para políticas de preço e, a partir da suposta relação empírica inversa entre inflação e desemprego², popularizam-se as políticas de combate ao crescimento dos preços com austeridade monetária, recessão e desemprego.

No caso do Brasil – que não cabe aqui historiar – o que a experiência de mais de três décadas revela é que nos períodos de crescimento, se agravam problemas preexistentes relacionados à absorção de mão-de-obra, além de se criarem outros novos. Nestes momentos, não há qualquer política de emprego acoplada à política econômica, não se planeja a absorção de mão-de-obra no futuro, não se privilegiam os setores mais absorvedores de mão-de-obra, nada se faz para garantir a produção de alimentos para as crescentes populações urbanas e não se cuida da qualificação da força de trabalho tendo em vista previsíveis mudanças no perfil tecnológico de diferentes setores da atividade produtiva.

Nos períodos de crise, o primeiro a ser penalizado é o emprego; nessa época, inicia-se dispensando os menos qualificados e menos essenciais à produção e, aos poucos, chega-se às ocupações qualificadas e àquelas usualmente mais protegidas da concorrência do mercado, e do desemprego. Com o aprofundamento da crise, a pretexto de combater a inflação – ressuscitando velhas políticas monetaristas nas quais nem monetaristas históricos acreditam mais – sacrificam-se mais ainda os níveis de atividade e de emprego³.

A NECESSIDADE DE POLÍTICAS DE LONGO, MÉDIO E CURTO PRAZOS

O argumento que temos desenvolvido nos leva à conclusão de que a questão do desemprego não pode ser resolvida com políticas especificamente de emprego. É necessário incorporar as questões sociais nas

² Conhecida pelos economistas como “Curva de Phillips”, que mostra, com base em dados coletados na Inglaterra, que quando aumenta o desemprego diminui a inflação. Adiante veremos que a experiência brasileira tem mostrado exatamente o contrário: a coexistência de inflação alta com desemprego alto e de inflação baixa com baixos níveis de desemprego.

estratégias políticas e econômicas que se apresentam à Nação – com uma prioridade alta para a variável emprego – para que se possa atenuar o desemprego e resolver esse problema no médio prazo. O combate ao desemprego exige políticas macroeconômicas, que atuam sobre a demanda agregada, sobre o nível de investimento e sobre a produção – particularmente a industrial.

Um corolário destas colocações é o fato de que políticas *ad hoc*, parciais, casuísticas, paliativas pouco fazem além de jogar o problema para a frente, sempre magnificado.

A atual situação social, em que vigoram, persistentemente, altas taxas de desemprego e de subemprego, porém, é de tal gravidade que não se pode esperar pelo efeito de políticas globais, planejadas, voltadas para o ataque às causas estruturais do desemprego. Estas são essenciais para o combate efetivo ao desemprego, mas o bem-estar dos desempregados e de suas famílias está a exigir soluções mais imediatas.

Assim, ainda que se tenha consciência de que políticas de emergência mal arranham a essência do problema, algo precisa ser feito para atenuar, de modo mais imediato, os efeitos da crise e do desemprego. Há espaço, portanto, também para algumas políticas específicas de emprego, para políticas de curto prazo e para programas de emergência ou programas especiais de emprego.

Deste modo, além da necessidade de definição de uma verdadeira e abrangente Política Nacional de Emprego, não se pode prescindir de medidas de curto prazo para atender a uma situação de emergência.

AS QUESTÕES DE LONGO PRAZO (OBJETO DE POLÍTICAS MACROECONÔMICAS)

O crescimento como política de emprego

Sem dúvida alguma o crescimento da economia, o crescimento do PIB, é uma condição necessária para a solução do problema do desemprego e do subemprego no Brasil, mas a história recente do país mostrou de forma cabal que não é uma condição suficiente: há que se qualificar o tipo de crescimento adotado. Há pouco mais de uma década, por exemplo, o país experimentava altíssimas taxas de crescimento, uma escassez relativa de mão-de-obra qualificada – e até mesmo de trabalhadores não-qualificados em alguns setores isolados – ao mesmo tempo que em algumas regiões e em alguns setores o nível de subemprego era bastante elevado.

³ Para o completo desenvolvimento do argumento, baseado na análise da política econômica brasileira de três décadas, que permite a conclusão contida neste parágrafo, vide Lima, 1983. Vide ainda, Mueller, s. d. e Serra, 1982: 56-121.

Crescimento sem preocupação com o emprego

As políticas de crescimento sem uma política de emprego acoplada à política econômica, são frutos da crença de que o pleno-emprego é uma decorrência natural das altas taxas de crescimento do produto (um padrão de vida mais alto e, até, uma melhor distribuição da renda seriam outros subprodutos do crescimento).

Nos dias atuais, no Brasil, a simples retomada do crescimento dificilmente reduzirá de forma significativa o imenso hiato entre a oferta e a demanda de mão-de-obra. Já vimos que as taxas de crescimento teriam que ser incrivelmente altas; além disso, após uma recessão, a retomada do crescimento do produto não é acompanhada por uma retomada equivalente do emprego (provavelmente, no caso brasileiro, seria necessário que o produto crescesse a uma taxa acima de 7% a.a. para que o emprego alcançasse, no máximo, 3% a.a., quando sabemos que a PEA urbana cresce cerca de 4% a.a.); investimentos em tecnologia poupadora de mão-de-obra realizados durante a crise também conspiram contra um crescimento substancial do emprego na retomada.

Nada garante, portanto, que as vantagens advindas do crescimento econômico puro e simples, se espalharão por toda a sociedade e que um dos benefícios mais importantes do crescimento – o emprego – estará ao alcance da multidão de desempregados, de subempregados e de novos entrantes (1,5 milhão de pessoas por ano) na PEA. Para que seja maior a probabilidade disso ocorrer, é essencial que se considere o emprego como variável e meta fundamental na definição da estratégia de crescimento.

Crescimento com uma Política Nacional de Emprego

A única maneira de se atacar de frente a questão do desemprego e de conseguir reduzi-lo de forma substancial é definir como uma das metas prioritárias da sociedade o alcance de um alto nível de emprego. Isto implica na definição de uma Política Nacional de Emprego, que envolva todos os segmentos e instituições da sociedade que, ligados ao Estado ou não, tenham alguma responsabilidade diante da questão do emprego.

A adoção de uma Política Nacional de Emprego, não exige que a economia esteja atravessando um período de crescimento acelerado. Ao contrário, durante as crises e recessões é possível tratar prioritariamente e privilegiadamente a variável emprego redirecionando as atividades da economia para setores mais intensivos em trabalho, ou criando-se incentivos para o maior desenvolvimento de atividades mais absorvedoras de mão-de-obra.

Já vimos, contudo, que o crescimento é uma condição necessária a um incremento mais efetivo da demanda por trabalhadores. E é o investimento privado e governamental que ativa esta demanda. O papel de

uma Política Nacional de Emprego é sinalizar – com incentivos econômicos e outros – para onde deve dirigir-se o investimento de modo a maximizar o emprego; deve, ainda, criar as condições – de comunicação, de negociação, de entendimento – para que governo, empresários e trabalhadores possam coordenar suas ações no sentido da consecução daquele objetivo.

A maneira mais eficiente de se enfrentar o desemprego é a definição clara e implementação imediata de uma política econômica voltada para o crescimento seletivo do produto, orientado por uma Política Nacional de Emprego que seja parte integrante destacada desta política econômica e o resultado do que poderíamos chamar de um pacto social. Às vésperas da inauguração de uma nova política econômica e com a Nação inteira ansiando por crescimento e repudiando o desemprego, este pacto é, sem dúvida, uma perspectiva viável.

A. Crescimento com redirecionamento da atividade produtiva para determinados setores

a. Para setores mais intensivos de mão-de-obra

Levando-se em conta que grande parte do desemprego está concentrado em trabalhadores não-qualificados, inexperientes e de baixa renda, não é necessária qualquer sofisticação analítica para concluirmos que um aspecto importante de uma política de emprego eficaz é o incentivo a atividades absorvedoras de mão-de-obra não-qualificada e a setores produtores de bens-de-salário. Os exemplos clássicos destes setores são a agricultura e agroindústria (especialmente de alimentos fundamentais da dieta do trabalhador) e a construção civil (especialmente produtora de habitação).

O incentivo à agricultura, como parte de uma política econômica e de emprego mais ampla, envolve profundas mudanças que têm necessariamente que afetar a estrutura fundiária, a assistência técnica, a política de crédito e o tratamento da questão tecnológica. A adoção de enérgicas medidas nestes campos pode, a um tempo, reduzir a pressão que a migração exerce sobre o mercado de trabalho urbano, aumentar a produtividade e diminuir o preço de alimentos básicos, e reduzir o desemprego rural, especialmente através da ocupação de áreas de fronteira agrícola.

O apoio à construção civil, para a construção de habitação popular e infra-estrutura social básica (escolas, hospitais, saneamento) reduz o desemprego ao mesmo tempo que atenua as más condições de vida da população mais carente.

Alguns setores industriais, especialmente os mais tradicionais (têxtil, vestuário, alimentar), produtores de bens de consumo dos trabalhadores,

são também grandes absorvedores de mão-de-obra e o barateamento de seus produtos tem impacto positivo sobre o poder de compra do trabalhador.

Enfim, uma política de redirecionamento da atividade produtiva para setores mais absorvedores de mão-de-obra como a que sugerimos se confunde com o redirecionamento da economia para o mercado interno. Isto não significa abandono da produção para o mercado externo, mas implica uma clara prioridade para o consumo doméstico.

b. Para setores que tenham maiores multiplicadores de emprego

É possível, através de técnicas econômicas conhecidas, calcular indicadores de absorção de mão-de-obra que permitem ordenar setores ou atividades de acordo com o número de empregos diretos e indiretos que criam para atender a um aumento de certo número de cruzeiros na demanda final de um determinado setor. (Cunha, 1981).

Isto permite, por exemplo, afirmar, após o cálculo do custo de geração de um emprego através de programas sociais que podem ser conduzidos pelo governo, que algumas atividades têm grande poder de geração de empregos a baixo custo (agricultura em geral, indústria alimentar, irrigação, construção civil e outros da área social – educação, saúde, saneamento) (Camargo, 1983: 10). Permite, também, ordenar setores da indústria de transformação por níveis de absorção de mão-de-obra (por exemplo, de um total de 23 setores, pode-se dizer que os que mais geram empregos para um dado nível de demanda são: alimentar, têxtil, vestuário, material de transporte, mobiliário; e os que menos geram: material plástico, borracha, couros e peles, minerais não-metálicos, papel e papelão (Cunha, *op. cit.*).

Este ordenamento de setores e de atividades tem que ser levado em conta por uma política econômica que incorpore em si uma política de emprego.

Outras considerações têm que ser feitas no momento da definição do tipo de redirecionamento a ser feito: acerca de se os empregos gerados são de curto prazo (período de construção) ou permanentes, do custo de geração de emprego, do retorno social, da intensidade de insumos importados e de insumos energéticos, da importância relativa de alguns setores exportadores, etc. O importante, porém, é que a sociedade defina uma política ativa de incentivar mais os setores que mais contribuam para reduzir o desemprego.

B. A questão tecnológica e as perspectivas do emprego no futuro

A mecanização crescente da agricultura, da indústria, e, mais recentemente, do setor serviços é responsável por parte do desemprego em que está mergulhado o país e deverá impor alguns obstáculos à retomada do crescimento do emprego. O que fazer? Uma Política Nacional de Emprego

não pode deixar de responder a esta questão e a resposta não pode ser uma luta quixotesca contra toda mecanização, robotização, automação – avanço tecnológico, enfim.

É preciso avaliar, para cada setor, que empregos são criados, que ocupações se tornam obsoletas, qual o impacto imediato e futuro sobre o nível de emprego e, especialmente, quais as novas necessidades de treinamento e de retreinamento de mão-de-obra.

A questão é demasiado complexa para ser analisada nos limites deste trabalho mas, certamente, um aspecto importante a ser considerado é o impacto das mudanças referidas sobre o sistema educacional e sobre o sistema de formação profissional do país com vistas a adequá-los aos novos requerimentos de qualificação de mão-de-obra (sem desvirtuar outras importantíssimas funções que desempenham na formação do cidadão brasileiro).

A relativa inexorabilidade do avanço tecnológico não deve ser vista como empecilho à adoção, no corpo da política de emprego, de critérios que, entre técnicas igualmente modernas e “eficientes” escolham aquela que tem vantagens no que diz respeito à variável emprego.

A política de emprego para o setor informal

Dadas as características do setor informal – heterogeneidade, constante mutação, dispersão geográfica – não se pode pretender formular uma política nacional de emprego específica para ele. Para uma atuação efetiva neste setor é necessário, primeiramente, que se aceitem certas premissas: o setor informal é parte do mercado de trabalho e a evolução de suas atividades, e dos seus níveis de remuneração, depende do que ocorre no formal; num país como o Brasil, este setor coexistirá com as atividades formais por muito, muito tempo; o setor é responsável pela sobrevivência de uma enorme parcela da população economicamente ativa do país, e de seus familiares, especialmente nos centros urbanos.

Uma política de emprego para o setor, terá necessariamente que ser descentralizada, deverá levar em conta peculiaridades locais e deverá apoiar o setor informal ao invés de tentar formalizá-lo.

Ainda assim, cabe fazer algumas observações de caráter mais geral. Do ponto de vista macroeconômico, por exemplo, políticas que beneficiam o setor informal são aquelas que atuam sobre a distribuição da renda, especialmente através de aumentos reais nos níveis de salário que tenham repercussão positiva sobre a demanda agregada; e são aquelas que atuam diretamente sobre as condições de vida de grandes contingentes de pessoas de baixa renda do setor, através de investimentos em obras de infraestrutura social básica nas localidades onde se concentram.

As políticas – descentralizadas – mais específicas para o setor, devem, ao nível local, procurar selecionar atividades viáveis de pequena

produção urbana, para serem apoiadas; devem proteger estas atividades especialmente via reserva de mercado; devem estimular a criação e o fortalecimento de grupos de trabalho associativo e cooperativas de trabalhadores (rurais e urbanos); e devem propiciar treinamento (em atividades listadas especificamente em cada localidade de acordo com a demanda existente) e condições materiais de aprendizado para os participantes de programas deste tipo.

A necessidade de uma política descentralizada de emprego

Não só as políticas específicas para o setor informal devem ser descentralizadas, contando na sua concepção e execução com a participação de pessoas e instituições interessadas ao nível local. A parcela de responsabilidade sobre o emprego – isto é, sobre a concepção e implementação de políticas de emprego – dos Estados, Microrregiões e Municípios deve aumentar. À Política Nacional de Emprego caberia estabelecer orientações, diretrizes e balizamentos gerais, linhas mestras de ação com a flexibilidade indispensável para permitir que as comunidades locais – com seu melhor conhecimento dos problemas de desemprego e emprego ali – proponham e executem políticas que visem soluções compatíveis com as condições específicas destes locais e que atendam às reais necessidades destas comunidades (que nem sempre podem ser conhecidas pelo “planejador central”)⁴.

Não cabe detalhar esta proposta aqui, mas é fundamental dizer que sua implementação depende da criação de uma estrutura institucional que a viabilize. A pedra de toque desta estrutura seriam Conselhos Estaduais do Trabalho (moldados à semelhança de uma fusão do CNPE e do CFMO do Ministério do Trabalho), cuja composição incluísse representantes de trabalhadores e de empregadores além de outros representantes da sociedade diretamente ligados à questão do emprego (estes Conselhos poderiam ser replicados a nível de microrregiões homogêneas e de municípios).

Os ciclos econômicos e alguns condicionantes para uma política de emprego

Uma característica das economias capitalistas em geral, e da brasileira em particular, é a ocorrência de ciclos econômicos. As oscilações decorrentes, em geral, não podem ser inteiramente evitadas pela política econômica, mas sua amplitude pode ser atenuada por ela. Do ponto de vista da formulação de uma política de emprego – como a ocorrência de variações cíclicas na taxa de crescimento do produto (acelerações e

⁴ Para alguns detalhes a respeito desta proposição, vide Costa, 1983.

desacelerações desta) acarreta expansão e contração no nível de emprego – não se podem deixar de considerar 1) a posição da economia com relação ao ciclo, 2) as conseqüências disso para a política econômica geral e 3) as restrições que a política econômica adotada (ainda que esta incorpore a variável emprego) coloca para a política de emprego em particular.

A profunda recessão – com altas taxas de inflação – do período mais recente (81/83), levou o governo a adotar uma política de estabilização que colocou, mais que em qualquer outro período de nossa história recente, inúmeras restrições à elaboração e à implementação de uma política de emprego. Os problemas do setor externo e o da inflação têm sido combatidos de forma extremamente danosa para o nível de emprego: arrocho salarial, política monetária contracionista, grandes restrições às importações, cortes nos investimentos governamentais, altas taxas de juros, enfim, redução da demanda agregada. De todos os aspectos da política econômica, o mais violento esforço para reduzir a inflação e aliviar a situação do emprego foi o arrocho salarial, feito com base em teorias que contrariam frontalmente nossa experiência histórica dos últimos 45 anos. O resultado foi um estrondoso fracasso: mais inflação (acima de 200% a. a.) e mais desemprego.

Qualquer política séria de emprego tem que propor uma certa dose de reativação econômica e por esta razão, no mínimo, várias das restrições acima mencionadas têm que ser relaxadas (para não falar em uma total reformulação da política econômica). A principal mudança deve ser a retirada da prioridade que atualmente se atribui ao setor externo para transferi-la para a questão social (a experiência recente tem mostrado que a “reativação” que se tem observado – centrada em crescimento da atividade em alguns setores exportadores – não tem sido suficiente para alterar de forma significativa os níveis de desemprego e subemprego no país; além disso, as perspectivas internacionais para o futuro – altas taxas de juros e acerbamento do protecionismo – não são nada promissoras para o setor externo).

Outros condicionantes também têm que ser levados em conta na formulação de uma política de emprego. Entre eles – sem qualquer pretensão de fazer uma lista exaustiva – podem-se citar: 1) as restrições postas pela variável demográfica (altas taxas de crescimento populacional – cerca de 2,5% a.a. – e taxas mais altas ainda de crescimento da PEA urbana – próximas de 4% a.a.), que estão a exigir, se não uma política demográfica, providências econômicas para atenuar as pressões sobre o mercado de trabalho urbano; 2) os condicionantes estruturais (uma estrutura industrial rígida e erigida sobre setores dinâmicos fortemente oligopolizados e uma estrutura fundiária com elevadíssimo grau de concentração na distribuição da terra) que estão a exigir a clara definição de uma política industrial e de uma política agrária voltadas para o interesse da maioria; e 3) condicionantes político-institucionais que, no caso especi-

fico das questões do trabalho, precisam ser superados através de um novo ordenamento jurídico e institucional que permita a resolução das disputas entre o capital e o trabalho com um mínimo de interferência do Estado e sem os descomunais desequilíbrios de poder de barganha dos dias atuais.

AS QUESTÕES DE CURTO PRAZO (OBJETO DE POLÍTICAS ESPECÍFICAS)

No curto prazo, o mais importante para enfrentar os altíssimos níveis de desemprego e subemprego é a alocação imediata de um volume substancial de recursos governamentais em programas de emergência voltados tanto para o setor formal quanto para o informal.

Programas Especiais de Emprego

Se é difícil, no plano macroeconômico, promover o crescimento orientado para o redirecionamento da atividade produtiva para determinados setores (dados os interesses dos grupos envolvidos e a rigidez, anteriormente referida, das estruturas industrial e fundiária), é muito mais fácil, e factível, que o governo redirecione algumas de suas aplicações para projetos voltados para setores mais absorvedores de mão-de-obra e para aquelas atividades que influenciam positiva e mais diretamente o nível de vida das populações carentes.

A metodologia para selecionar estes projetos é semelhante àquela anteriormente descrita para os setores (envolve a consideração de multiplicadores de emprego, do número de empregos temporários e permanentes, do custo do projeto, do retorno social, etc.).

É sabido que alguns projetos de infra-estrutura e sociais são tipicamente superiores para situações de emergência.

Assim, para “minorar o problema a *curtíssimo prazo*” (Silva et alii, op. cit.: 28 et passim), as frentes urbanas (pavimentação, limpeza de canais/galerias, etc.) são projetos emergenciais dos mais adequados – é claro que o mesmo se aplica para as frentes de trabalho rurais para o caso do desemprego no campo. Para o curto prazo, em situações de emergência como a atual, os projetos de habitação são também adequados – têm alto multiplicador de emprego, sobretudo temporário (construção). Atendido o *curtíssimo prazo*, pode-se, então, passar, à preocupação com o emprego em prazos mais longos.

Segundo um estudo do CNRH (Ibid.: 44), uma boa composição – entre outras possíveis – de alocação de recursos em infra-estrutura e na área social envolveria a aplicação de um quarto destes em educação, outro quarto em saúde e a metade restante em irrigação. Se o critério fundamental for retorno social, os projetos de saneamento passam a assumir grande importância.

Programas voltados para o setor informal

A grande magnitude do subemprego urbano e os baixíssimos níveis de renda de amplos setores da população urbana estão a exigir ação imediata voltada especificamente para o apoio a atividades informais de níveis de rendimento mais baixo. Isto não exclui que ações de alcance mais amplo possam trazer quase imediatamente condições de vida mais favoráveis para aqueles que trabalham no setor informal. Vejamos dois exemplos: 1) os programas especiais de emprego deveriam estabelecer uma alta prioridade para aqueles projetos (especialmente de infra-estrutura social básica) que venham a beneficiar primordialmente as populações de baixa renda; 2) uma política salarial que contemplasse aumentos reais para o salário mínimo (com repercussões positivas sobre os demais salários e sobre a demanda agregada) traria benefícios para setor informal via aumento da demanda por seus produtos e serviços e aumento da renda média do setor.

Com relação às políticas específicas, o mais urgente é o apoio generalizado a todas as instituições que tenham condições efetivas de atuar no curto prazo, a nível local, sobre a ocupação informal – através, principalmente, do apoio a atividades selecionadas, de providências para reservar mercado para estas atividades, do fortalecimento e criação de grupos de trabalho associativo e de cooperativas de trabalhadores.

Os condicionantes de curto prazo

Sendo as políticas de curto prazo sugeridas – programas especiais de emprego e programas voltados para o setor informal – iniciativas do governo, o condicionante básico são os recursos para financiá-las.

Esses recursos existirão, desde que a decisão política básica – criar, num programa de emergência, um número x de empregos ao custo de y cruzeiros – seja tomada. É claro que outros programas, fora da área social poderão sofrer cortes (mas é exatamente isso que é dar prioridade grande à questão social) e que o país poderá incorrer novamente em déficit público (dentro de limites razoáveis, não inflacionários); mas, estar-se-á, a um tempo, 1) criando novos empregos, construindo obras sociais (hospitais, escolas, saneamento) que amenizam o sofrimento da população carente e 2) estimulando a demanda agregada (sem o que não há crescimento do tipo proposto neste trabalho).

OUTRAS PROPOSTAS DE POLÍTICAS ESPECÍFICAS

Nesta seção, mencionaremos brevemente duas propostas que não devem ser, desde o início, incorporadas a uma política nacional de emprego – devem, antes, passar pelo crivo de uma ampla discussão na sociedade em geral e no Congresso – e duas outras que certamente devem fazer parte daquela política.

As duas primeiras incluem o seguro-desemprego (ou esquemas semelhantes, como a ampliação da base de recursos do instituto do auxílio-desemprego) e políticas institucionais de implementação quase imediata (que visam, em geral, mais proteger os níveis de emprego vigentes que ampliá-los).

O seguro-desemprego, política assistencialista típica de país desenvolvido, precisa ser melhor discutido porque, em um país como o nosso, teria logo de início, no mínimo, 11 milhões de virtuais candidatos (os desempregados e subempregados no sentido estrito) – além de milhões de candidatos adicionais que certamente surgiriam – e um custo astronômico.

As políticas institucionais incluem o estabelecimento de 1) custos crescentes na utilização de horas-extras; 2) critérios para dispensa maciça (percentuais em função do tamanho da empresa, antiguidade no cargo, responsabilidade familiar, idade, etc); 3) aumento do aviso prévio; 4) aumento da multa do FGTS para dispensas sem justa causa; 5) redução da jornada de trabalho; 6) simplificação da detonação de greve; 7) novas regras acerca do poder do governo com relação a intervenção nos sindicatos etc. Sobre estas questões é difícil obter consenso na sociedade – os trabalhadores, os empregadores e o governo em geral têm pontos de vista bastante distintos acerca das mesmas – e os avanços que se possam fazer em sua discussão dependem crucialmente de aperfeiçoamentos institucionais que equipem a sociedade de regras e de mecanismos de negociação mais eficientes e menos desbalanceados.

Uma proposta acerca destes aperfeiçoamentos institucionais certamente deve fazer parte de uma política nacional de emprego. Não cabe aqui entrar em detalhes sobre o tema, mas o que se deve propor é uma completa revisão da legislação trabalhista e a criação, o desenvolvimento e o aperfeiçoamento de mecanismos de arbitragem e de negociação. Itens fundamentais da proposta, para que ela possa funcionar no Brasil, incluem o fortalecimento e a autonomia dos sindicatos e a maior simplificação possível no que diz respeito às leis que regulam o direito de greve.

Uma outra proposta a ser incluída na política de emprego é a criação de um Banco do Trabalho. Não existe uma instituição deste tipo no país e ela poderia ser constituída, inicialmente, com recursos de fundos sociais e loterias, com a finalidade de apoiar cooperativas de trabalhadores, grupos de produção associativos, trabalhadores por conta própria (prestadores de serviços pessoais, pequenos comerciantes) e microunidades de produção com algum retorno. Com o tempo, o Banco poderia, a critério dos interessados, assumir outras funções sociais importantes.

RESUMO E CONCLUSÕES

Inicialmente, é necessário referir ao fato de que, no espaço a que nos limitamos neste trabalho, muitos temas importantes acabaram ficando de

fora. Para dar apenas dois exemplos – um que se refere ao setor formal e outro ao informal – este é o caso 1) da questão dos encargos trabalhistas (redução destes, incidência sobre o faturamento das empresas etc.) que não pode deixar de ser objeto de consideração e de integrar uma política nacional de emprego; e 2) da questão do importante papel que podem desempenhar – ainda que no longo prazo – programas de educação popular em localidades onde se concentram populações de baixa renda e de ocupação intermitentes (seja para preparar um pouco melhor futuras gerações para enfrentar o mercado de trabalho, seja para formar cidadãos mais aptos a exigirem o exercício de seus direitos de participar das decisões de uma sociedade democrática).

Em seguida, pretendemos destacar algumas idéias básicas contidas neste ensaio.

Parte-se do reconhecimento do desemprego, do subemprego e de suas seqüelas como o mais sério e o mais importante problema a ser enfrentado nesta década no Brasil. Por isso, defende-se que sua solução deve ser guiada ao nível de prioridade nacional número um. E que para tanto há a necessidade da formulação e da imediata implementação de uma Política Nacional de Emprego (PNE). Esta, afirma-se, não pode ser algo parcial, voltado especificamente para questão do emprego e desligada de uma política mais ampla; ao contrário, crê-se que a PNE só será eficaz caso esteja intimamente implantada no cerne mesmo da política econômica e social de longo prazo do país. Apontam-se razões diversas para que uma PNE com estas características jamais tenha tido a oportunidade de ser implantada no Brasil.

Reconhece-se, não obstante, que a gravidade da situação atual também está a exigir soluções mais imediatas, como programas de emergência que – dadas a prioridade defendida para a questão social – não podem deixar de ser concretizados sob o pretexto de falta de recursos (estes seriam recursos governamentais oriundos do orçamento fiscal; sua existência e disponibilidade, pode-se dizer, dependem basicamente de uma decisão política derivada logicamente da prioridade que se pretende dar à questão social).

Destaca-se o fato de que a PNE exige uma retomada do crescimento do produto mas coloca-se a ressalva de que não é qualquer tipo de crescimento que resolve o problema do desemprego. O emprego tem que ser variável fundamental da política econômica que deve ter como uma de suas metas principais o alcance de um alto nível de ocupação dos membros da PEA. Assim, à PNE cabe orientar para onde devem dirigir-se os investimentos públicos e privados de forma a maximizar o emprego. A PNE deve, ainda, criar as condições de negociação para que diferentes grupos da sociedade possam coordenar suas ações para a consecução daquele objetivo. Tendo-se em conta o repúdio que todos os segmentos da população brasileira consagram ao desemprego, porpõe-se que a PNE deve

derivar de um pacto social a ser efetivado à época da definição da nova política econômico-social a ser inaugurada em breve.

Quanto às prioridades setoriais, levando-se em conta critérios de maior absorção de mão-de-obra e de maior retorno social, apontam-se para a importância primordial da agricultura e da agroindústria (naturalmente, é um pré-requisito indispensável à promoção de mudanças na estrutura fundiária, na assistência técnica, na política de crédito, no tratamento da questão tecnológica); para algumas áreas da construção civil (escolas, hospitais, habitação popular, saneamento); para investimentos em irrigação e em infra-estrutura básica em geral; e para alguns setores da indústria (têxtil, vestuário, alimentação, mobiliário). Estabelece-se claramente também a prioridade da produção para o mercado interno sobre a produção para exportação (sem o abandono desta, porém).

A questão tecnológica (mecanização, automação crescentes) deve ser um item de preocupação da PNE, que deve procurar um meio-termo entre os cuidados com a destruição de empregos e a necessidade de se alcançarem níveis cada vez mais altos de produtividade (e de competitividade externa, no caso de alguns setores); propõe-se, também, que os sistemas educacional e de formação de mão-de-obra se preparem para fazer face a novos requerimentos do mercado de trabalho sem desvirtuar outras importantes funções de formação humana que lhe são próprias.

O setor informal é visto como parte integrante do mercado de trabalho como um todo e defende-se que não faz sentido pretender formular uma política de emprego específica para ele a nível nacional. As ações com relação a este setor devem primar por serem tipicamente descentralizadas e devem visar o apoio a atividades selecionadas localmente (ao invés de tentar formalizá-las), levando em conta as peculiaridades do contexto em que estejam inseridas. Este apoio deve envolver a proteção das atividades escolhidas (reserva de mercado), a criação de grupos de trabalho associativo, de cooperativas, a promoção do treinamento de pessoas do setor (com o fornecimento das condições materiais que o viabilizem). Defende-se também o apoio generalizado àquelas instituições que tenham condição de atuar no curto prazo, a nível local, sobre a ocupação informal de baixa renda. Julga-se, ainda, que uma política de aumentos reais periódicos do salário mínimo, ao contrário das conseqüências nefastas que se apregoam, afetaria positivamente (via aumento da demanda agregada) tanto o nível de emprego em geral quanto a renda média dos que se dedicam a atividades informais.

Propõe-se, com relação à responsabilidade sobre a questão do emprego, que se aumente a parcela desta responsabilidade que cabe aos Estados, Microrregiões e Municípios. À PNE caberia estabelecer diretrizes gerais e critérios de repasse de recursos federais para Estados e Municípios, além da criação de uma estrutura institucional que tornasse operacional a descentralização proposta.

Sugere-se que a PNE não pode deixar de levar em conta os ciclos econômicos, suas conseqüências para a política econômica e as restrições que impõem à própria política de emprego. Aponta-se a inapropriedade das políticas de arrocho salarial para aumentar o emprego e reduzir a inflação. E indica-se a necessidade de uma reativação da economia que diminua a prioridade atualmente reservada ao setor externo para aumentar aquela que deve ser atribuída à questão social.

Com relação à ação imediata, sugere-se que o governo deve redirecionar, através de Programas Especiais de Emprego, algumas de suas aplicações para projetos voltados para setores mais absorvedores de mão-de-obra e para melhorar o nível de vida de populações carentes. Deve-se, então, contemplar, num primeiro momento, a criação de frentes de trabalho tanto urbanas como rurais e a implantação de projetos de habitação popular e, em seguida, projetos educacionais, de saúde, de irrigação e de saneamento.

Muitas outras propostas devem ainda ser objeto de discussão por parte da sociedade, mas duas merecem destaque especial: 1) a promoção de uma completa revisão da legislação trabalhista e a criação de mecanismos de arbitragem e de negociação ao mesmo tempo que se criem as condições para a existência e o funcionamento livre de sindicatos autônomos e fortes, num contexto em que o direito de greve seja garantido e regulado pela mais simples das leis; 2) a criação de um Banco de Trabalho com a finalidade de apoiar cooperativas de trabalhadores, trabalhadores por conta própria, microunidades de produção e que, oportunamente, venha a desempenhar outras funções sociais.

Para finalizar, duas palavras sobre a participação do Estado na geração de emprego. Esta participação, no Brasil, é de fundamental importância e uma PNE que tentasse reduzi-la substancialmente seria desastrosa. O governo, em nosso País, é responsável por cerca de um terço da demanda exógena da economia, por mais de 40% do total de empregos gerados (direta e indiretamente), e seus gastos com pessoal respondem por mais de um quinto dos empregos do País. Os investimentos privados são estimulados pelos do setor público e o papel do governo é fundamental para direcionar as exportações para uma maior absorção de mão-de-obra. (Prado, 1982: 5-14 e Bonelli, 1983: 127-38).

Diante destas observações sobre a participação do Estado na geração de emprego e do fato de que tantos os Programas Especiais de Emprego (para o setor formal e informal), para atender uma situação que é sem dúvida de emergência, como a formulação de uma PNE, dependem necessariamente de ações do governo, pode-se concluir que – dependendo do curso a ser tomado – o País, a partir de 1985, deverá enfrentar corajosa e prioritariamente a questão do desemprego e do subemprego mais ou menos da forma aqui sugerida ou ver o problema se agravar séria e rapidamente frustrando as esperanças de melhores dias para milhões de brasileiros marginalizados e pondo em risco o precário equilíbrio social vigente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BONELLI, R., "Investimento e Emprego face a Desequilíbrios Externo," in P. Ávila (org.), *Divida Externa, Recessão e Ajuste Estrutural: O Brasil Diante da Crise*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983 (2ª Edição).
- CAMARGO, L., "FINSOCIAL e a Geração de Empregos", Brasília, CNRH, maio de 1983.
- COSTA, R. A. "A Descentralização da Responsabilidade sobre o Emprego para as Comunidades", Brasília, MTb (mimeo), março de 1983.
- CUNHA, P. V. da, "Multiplicadores de Emprego para a Indústria Brasileira em 1970: Avaliação de seu Potencial na Formulação da Política Econômica", *Texto para Discussão Interna* nº 40, Rio de Janeiro: IPEA/INPES, dezembro de 1981.
- LIMA, Ricardo, "Desemprego: Um Problema Estrutural da Economia Brasileira" apresentado no Seminário "Política de Emprego no Brasil: Viabilidade e Alternativas", Fortaleza, dezembro de 1983, publicado pelo CAEN (Centro de Aperfeiçoamento de Economistas do Nordeste da UFCE) em 1984.
- MUELLER, C., "A Economia Brasileira Durante o Período de Estagnação Econômica 1962-67", Brasília: Universidade de Brasília, mimeo. s/d.
- PRADO, E. F. S., "Emprego e Setor Público no Brasil" in *Estudos Econômicos*, vol. 12, nº 2, agosto de 1982.
- ROBINSON, Joan, "Que foi Feito da Política de Emprego", in *Contribuições à Economia Moderna*, Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- SERRA, J., "Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira do Pos-Guerra" in: L. G. Belluzzo e R. Coutinho (orgs.) *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise*, São Paulo: Brasiliense, 1982, vol. 1.
- SILVA, Luis Carlos E. et alii, "A Questão do Desemprego no Brasil e os Programas Especiais de Emprego", CNRH: Documento de Trabalho nº 13, Brasília: IPEA/Seplan-PR, abril de 1984.