

A ECONOMIA BRASILEIRA NO FINAL DO SÉCULO E A QUESTÃO DO DESEMPREGO

FRANCISCO JOSÉ DA COSTA ALVES(*)

A economia mundial e dentro dela a economia brasileira, a partir da Segunda Guerra Mundial, até a década de 70, atravessa um longo ciclo de expansão. Esta expansão tem como um de seus pilares fundamentais a forte presença do Estado, que em alguns países adotou políticas pró-ativas, para recuperação econômica e em outros países, embora não interviesse diretamente na economia, indicava políticas e indicava caminhos para o crescimento industrial e para proteção do emprego, dos salários e do mercado interno. É também neste período que a maior parte dos países desenvolvidos implanta de maneira severa políticas sociais efetivas, consubstanciando planos de distribuição indireta da renda.

Durante aproximadamente três décadas se, de um lado, o mercado era o *locus* da concorrência, de outro, acreditava-se que o trabalho e os trabalhadores e a sociedade de forma geral não poderiam prescindir da proteção que o Estado do bem-estar social poderia e deveria proporcionar. Mesmo os países severos defensores do liberalismo econômico tinham políticas claras de proteção e incentivo ao emprego, aos salários, aos desempregados e a aposentadorias dignas. Nestes países combinava-se livre mercado, de um lado, com proteção de outro, tarifas ou a proibição de importações eram impostos desde que estes produtos viessem a representar risco de desaparecimento de empresas e empregos, ou viessem a prejudicar setores econômicos internos, despreparados para o enfrentamento, em condições competitivas, com produtos importados. As tarifas foram sempre flutuantes e visavam, em última instância, a defesa do mercado interno, das empresas e fundamentalmente dos empregos aí existentes.

É importante perceber, que mesmo em plena vigência do que chamam globalização e de medidas de liberalização do comércio em nível mundial, vários países, fundamentalmente os centrais, continuam adotando severas políticas alfandegárias, tarifárias e não tarifárias a produtos

(*) Professor. Doutor. Departamento de Engenharia de Produção Universidade Federal de São Carlos. E-Mail: dica@power.ufscar.br.

importados. O recente fracasso da chamada rodada do milênio em Seattle, nos Estados Unidos, deixou claro que os países da OCDE continuarão adotando políticas para a proteção de seus produtos agroindustriais, produzidos a preços mais caros do que em outros países. Ficou claro também, que estes países continuarão subsidiando seus produtos agrícolas, embora reajam a qualquer tentativa dos países periféricos empreenderem medidas restritivas ao comércio.

O Brasil não fica à margem destas políticas e o Estado terá neste longo período papel fundamental no estímulo à produção interna, através de subsídios e até através da intervenção direta, constituindo empresas e setores considerados estratégicos, sobre os quais a iniciativa privada, quer nacional, quer internacional, não se dispusesse a explorar. É desta fase que surgem no Brasil as inúmeras empresas estatais, que desempenharão durante este longo período papel fundamental no sentido da geração de produtos e insumos a setores industriais e de serviços situados a jusante e demandarão produtos e insumos de setores a montante, produzindo um vigoroso efeito multiplicador de investimentos que se distribuía para o conjunto da economia.

Porém, o Estado no Brasil não terá a mesma disposição de intervir no sentido da distribuição da renda, no sentido da implantação de uma política de bem-estar social, como ocorreu em outros países, em decorrência da pressão dos trabalhadores. Isto é, o conjunto de políticas sociais empreendidas em todos os países é sempre resultado da organização e da luta da sociedade e dos trabalhadores, especificamente, para a melhoria de suas condições de vida e trabalho. Fica evidente que, para que haja avanços no grau de organização e luta da sociedade para a conquista de direitos e políticas sociais, é necessário o avanço e aprimoramento do processo democrático. Vale a ressalva, que o Brasil passa, neste longo lapso de tempo, por uma sucessão de golpes militares: ocorre, aproximadamente, um golpe ou tentativa de golpe de Estado a cada três anos, no período entre 1930 e 1990. Nestes golpes, a tônica sempre foi no sentido da supressão dos direitos democráticos e do direito de organização dos trabalhadores, no direito de greve etc., que são impulsionadores da adoção de políticas sociais, de políticas de distribuição de renda.

A única área social que o Estado terá papel importante, neste período, será no sentido da estruturação do mercado de trabalho. Mesmo com a adoção de uma política trabalhista e de leis inspiradas no fascismo italiano, entre as décadas de 1930 e 1970 o mercado de trabalho brasileiro apresentou uma tendência clara de estruturação. Neste período, para cada 10 postos de trabalho abertos, 8 eram assalariados e 2 eram não-assalariados; dos 8 assalariados 7 eram com carteira de trabalho e direitos trabalhistas e apenas 1 era sem registro. Isto demonstra que a tendência do mercado de trabalho era no sentido da extensão para o conjunto dos trabalhadores de regras claras no mercado de trabalho, com a generalização da relação de trabalho assalariada e com a efetivação dos direitos trabalhistas criados.

A partir da década de 80, com a crise da dívida externa, a economia brasileira passa a se ressentir do ingresso de capitais externos e passa também, ao mesmo tempo, a arcar com o elevado serviço da dívida externa, contraída no período anterior, no período de elevadas taxas de crescimento da economia, chamado de milagre econômico (1967/1975). Em decorrência destas mudanças, a saída encontrada pelo governo, ainda em plena ditadura, foi o de produzir a qualquer custo excedentes exportáveis, através de um vigoroso processo de alavancagem das exportações. Estas visavam a geração de divisas, que eram direcionadas para o pagamento dos juros da dívida externa. Isto resultou num aumento, sem precedentes, da dívida interna e dos juros praticados internamente, que, por seu lado, estancaram o investimento interno ampliando os efeitos da recessão combinada com elevadas taxas de inflação.

Neste período, o país praticamente se fecha à importação e torna-se o país que produz o terceiro maior excedente comercial do mundo, perdendo apenas para Alemanha e Japão.

Em decorrência deste quadro a economia brasileira irá mergulhar num período de recessão contínua com alguns curtos períodos de recuperação econômica. Ou seja, a partir da década de 80 o país deixa de ter como tendência predominante o crescimento econômico, quebrado por alguns curtos períodos de recessão e passa a ter como tendência predominante a recessão quebrada por curtos períodos de crescimento, paralelamente a isso a pressão inflacionária se expande e há queda na taxa de investimentos. Do lado do mercado de trabalho, a tendência à estruturação, verificada no período anterior, é invertida, ocorre em paralelo ao aumento das taxas de desemprego, à redução do volume de emprego assalariado e com redução do número de trabalhadores com carteira assinada. Os poucos postos de trabalho criados no período são assalariados e sem carteira assinada e trabalhadores por conta própria, de forma predominante.

A partir da década de 90 ocorre um aumento de capitais disponíveis para os países emergentes, como resultado do aumento da liquidez internacional. Porém estes capitais só eram liberados, com o apoio e fomento dos órgãos trilaterais, FMI e Banco Mundial, se, em contrapartida, os países empreendessem mudanças significativas em suas economias para permitir o ingresso de bens importados, ou liberalizassem importações. Por conta disto, na maior parte dos chamados países emergentes, implantam-se políticas econômicas que combinam, de forma clara, estabilização financeira, com contenção da inflação, com liberalização de importações, chamada de inserção internacional competitiva. Para este projeto algumas medidas são adotadas: desregulamentação financeira e comercial; abertura do mercado interno às importações, sem contrapartida de exportações; reformulação do papel do Estado, com sucateamento e redução de investimentos nas áreas sociais, privatização das estatais, elevação da receitas.

Será por conta desta nova ordem internacional, que o Plano Real se assentará nas três famosas âncoras: a cambial, a creditícia e a verde, que serão adotadas iguaiszinhas, com pequenas variações, em quase todos os

países chamados "emergentes". A âncora cambial permite a valorização da moeda nacional em relação ao dólar, que torna a importação superatrativa e prejudica severamente as exportações. A âncora creditícia eleva a taxa de juros, prejudicando o investimento interno, portanto o crescimento, mas atraindo substancialmente o capital especulativo disponível no exterior. A âncora verde atua no sentido de impedir a subida de preços dos produtos agrícolas e agroindustriais, para impedir que os produtos alimentares subam de preço, o que dá suporte popular ao plano, recorrendo para tanto à importação de produtos agrícolas e agroindustriais dos itens que possam, por questões estruturais e conjunturais, forçar subidas de preços agrícolas que operam no interior das cadeias produtivas.

O conjunto destas medidas provocará redução da taxa de investimentos internos, que resultarão em medíocre e instável *performance* econômica (recessão de 1990/92, recuperação 1993/95 e estagnação em 1996/97). Estes resultados econômicos terão efeitos ainda mais dramáticos sobre o mercado de trabalho, que passa a apresentar: altas taxas de desemprego; perda de participação dos empregos assalariados no total da ocupação (desassalariamento) e ampliação das ocupações não assalariadas, geralmente precárias e de baixa produtividade. Durante a década de 90, de cada 10 postos de trabalho abertos, 8 serão não assalariados e 2 apenas serão assalariados, sendo que ambos serão sem registro.

Sobre a quantificação do emprego e do desemprego existem fontes de dados diferentes, utilizando distintas metodologias, que acarretam dados díspares, porém, independentemente da fonte de dados e para fugir a uma discussão metodológica que só acarreta obscurecimento do fenômeno, todas as fontes consultadas indicam que as taxas de desemprego existentes na década de 90 superam em muito as verificadas na década de 80. As taxas verificadas em todas as regiões são em média duas vezes as verificadas na década de 80 o que torna inconsistentes os argumentos daqueles que procuram negar a ampliação do desemprego na década de 90, ou que procuram escondê-lo como a sujeira que é varrida para baixo dos tapetes para não embaçar o brilho dos cristais.

O aumento do desemprego ocorre pelo aumento superior da população economicamente ativa à geração de postos de trabalho, isto é, a população total menos a população inativa (donas de casa, crianças, aposentados, estudantes etc.) tem um crescimento superior à demanda por trabalhadores pelo mercado de trabalho. Entre 1989 e 1996 as ocupações cresceram no Brasil em 11,4% ao passo que a PEA (População Economicamente Ativa) cresceu em 16,5%, o que fez com que o desemprego crescesse 179,1% no período. Foram criados, nos anos 90, 951,4 mil postos de trabalho e ingressaram no mercado de trabalho 1.417, 1 mil pessoas ativas, isto significa que estes postos de trabalho abertos representaram apenas 67,1% da massa de trabalhadores que procurou emprego.

A evolução da PEA ocupada nos anos 90 apresentou, também, três importantes alterações: 1) redução da participação relativa do setor secundário no total da ocupação; 2) redução da participação relativa dos empregados assalariados no total da ocupação; e 3) diminuição na participação relativa dos empregos assalariados com registro no total dos assalariados.

Durante a década de 90 houve um crescimento da ocupação total de 11,4%, sendo que o setor terciário cresceu 22,3%, o primário cresceu irrisórios 0,5% e o setor secundário decresceu 2,2%. Estes dados deixam claro que o crescimento do setor terciário foi incapaz de sustentar o decréscimo do secundário. No que tange à agricultura houve queda nas ocupações nas regiões sul em 11,4% e no sudeste 1,3%; estas quedas nas duas regiões foram compensadas pela elevação das ocupações no Nordeste (3,6%) e Centro-Oeste (12,6%).

O desassalariamento verificado na década de 90 significou uma novidade e uma contratendência em relação ao verificado a partir da década de 30 até a década de 80. Este ocorreu com maior ênfase nas regiões Sudeste, Nordeste e Centro-Oeste, ao passo que permaneceu inalterado nas regiões Sul e Norte. Para cada uma ocupação assalariada gerada no período 89 a 96 gerou-se 1,6 não assalariadas. No Brasil a PEA ocupada cresceu 11,4%, os assalariados cresceram 6,8%, os trabalhadores por conta própria cresceram 18,9%, o empregador cresceu -0,6% e os trabalhadores não remunerados cresceram 36%.

Apenas no período FHC (95/97) a economia perdeu 749.500 empregos assalariados com carteira.

O Estado de São Paulo foi o que mais perdeu empregos formais na década de 90, 26.600 empregos formais foram perdidos, seguido por Minas Gerais — 21.200, Rio Grande do Sul — 13.600 e Paraná — 12.000.

Estes dados deixam claro que o mercado de trabalho brasileiro na década de 90 apresentou três características marcantes:

- 1 — a presença de taxas de desemprego superiores às de 80 em aproximadamente 2,4 vezes;
- 2 — o desassalariamento; e
- 3 — a geração de postos de trabalho não assalariados, na forma de conta própria e atividades não remuneradas.

Estas três características permitem perceber que o Brasil, diferentemente dos países centrais, antes de ter completado a estruturação do mercado de trabalho, onde há uma predominância absoluta de trabalho assalariado, e sem ter uma política de bem-estar social e de distribuição de renda, passa a conviver com elevadas taxas de desemprego aberto e crise nos empregos regulares.

Estes dados são importantes para refletirmos a respeito de medidas existentes, supostamente, de combate ao desemprego. Estas medidas partem de duas concepções absolutamente superadas hoje em dia. Em primeiro lugar, refiro-me à concepção que considera a mercadoria força de trabalho dotada de elevada elasticidade-preço da demanda. Isto é, esta concepção considera possível crescer o número de empregados a partir da redução dos salários, ou do custo do emprego para o empregador.

É como se os empresários estivessem sempre dispostos a empregar mais trabalhadores desde que paguem mais baixos salários, quando, na

realidade, a decisão de empregar mais trabalhadores baseia-se numa análise económica das possibilidades de venda de unidades adicionais de produto, provocados pelo acréscimo à produção, decorrente de acréscimo de trabalhadores. Esquecem-se que a decisão de empregar mais trabalhadores é uma decisão de investimento, onde o que está em jogo é a possibilidade de venda de unidades adicionais de produtos. As vendas futuras, qualquer empresário sabe disto, dependem do crescimento do mercado e este depende do crescimento e da expansão da economia como um todo.

Além disto existem limites técnicos à expansão dos trabalhadores empregados em qualquer empresa e em qualquer ramo de produção. É impossível empregar mais trabalhadores indefinidamente se não houver expansão da capacidade produtiva, que envolve, além de trabalhadores, a expansão do capital empregado. Mesmo em atividades que não objetivam lucro o número de trabalhadores a serem empregados não depende apenas do salário destes trabalhadores. Uma dona de casa não empregará mais um empregado doméstico, mesmo que o salário que ela vá pagar esteja coberto pelo seu orçamento doméstico, porque mais empregados em uma casa de pequenas dimensões provocará mais um caos do que uma solução.

A segunda concepção também equivocada é aquela derivada diretamente dos velhos manuais de economia, que considera que empregos existem, o que não existem são trabalhadores adaptados aos novos postos de trabalho criados. Ou seja, o progresso técnico ao mesmo tempo que destrói postos de trabalho, os recria, mas passam a ser necessários trabalhadores portadores de novas qualificações propiciadas pelo progresso técnico. Esta inadaptação do trabalhador deriva de sua desqualificação pessoal para assumir os novos postos de trabalho e de sua indisponibilidade de receber salários mais baixos.

Esta concepção apresenta dois erros graves: o primeiro é o de considerar que as novas tecnologias destroem e recriam postos de trabalho na mesma proporção. Existe, de um lado, escassez de dados empíricos que permitam comprovar esta hipótese, e além disto, não necessariamente os novos postos serão criados nos mesmos locais e países onde foram destruídos. Por exemplo, uma colheitadeira de cana elimina 200 empregos diretos, aproximadamente, e recria localmente mais dois empregos diretos e 2 indiretos. É possível pensar que a empresa que produz tais máquinas necessite de mais empregados, devido ao crescimento da demanda por colheitadeiras. Mas estes novos empregos criados dar-se-ão nos locais de produção da colheitadeira, provavelmente no exterior.

A criação da jornada de trabalho flexível, na qual o empresário pode contratar trabalhadores com jornada variável, dependendo do grau de utilização da capacidade, gera total desconforto até mesmo para o próprio empregador, onde numa mesma empresa há a possibilidade de dispor de trabalhadores efetivos e outros flexíveis. A existência, num mesmo local de trabalho, de trabalhadores com jornadas, salários e contrato de trabalhos diferenciados, torna, algumas vezes, impossível a convivência entre trabalhadores. É como na velha brincadeira de criança, onde os menores eram café com leite.

A medida que permite suspensão do contrato de trabalho por determinado período, podendo ser posteriormente retomado pelo empregador, desde que a empresa possa arcar com o custo destes trabalhadores também me parece inócua, para a geração ou manutenção do emprego. Porque o trabalhador, durante este período de dispensa, 4 meses, fica com seu contrato de trabalho suspenso, recebe o seguro-desemprego, pago pelo FAT e freqüente cursos de qualificação profissional, também pagos pelo FAT, deixa de pagar a previdência e FGTS. Somente após o quinto mês a empresa decidirá se ele voltará para reassumir seu posto de trabalho ou tornar-se-á desempregado. Caso volte para o emprego retoma o contrato de trabalho anterior; caso a empresa resolva não readmiti-lo, torna-se desempregado de fato, só que já não terá mais direito ao salário-desemprego, porque já esgotou o prazo (4 meses). Esta medida, caso efetivamente adotada, chama-se tirar castanhas do fogo com as mãos alheias, porque o empresário não tem nenhum ônus com a suspensão do contrato, quem têm ônus são os trabalhadores, que ficarão nestes quatro meses numa espécie de purgatório, sem poder tomar decisões. O FAT, que é um fundo que pertence aos trabalhadores, mas é gerido pelo Estado, é o outro que ficará com o ônus, pois será usado para pagar o salário-desemprego e para prover os trabalhadores de cursos de qualificação profissional.

Outro problema é criado se a empresa resolver retomar a produção e reempregar os trabalhadores suspensos ainda durante os 4 meses. Durante este período o trabalhador teve de matricular-se num curso de qualificação profissional e poderá ocorrer que o curso não haja terminado ainda, qual seria a solução? O trabalhador encerra o curso de requalificação profissional? A empresa esperará que ele termine o curso e o recontracta posteriormente, ou será o famoso pegar ou largar, dado que a empresa também tem prazos a cumprir?

É necessário considerar também que o único efeito positivo da suspensão do contrato de trabalho é que o trabalhador, para efeitos de pesquisa de emprego/desemprego, poderá não ser contado como desempregado, e, sim apenas como com o contrato suspenso, só passando a ser legalmente desempregado se ao final dos 4 meses a empresa não recontractá-lo. Esta medida poderá ser eficaz para a redução das impressionantes taxas de desemprego.

Uma outra medida que vem sendo adotada em vários setores de atividade é a da famosa flexibilização dos direitos trabalhistas, que visam a redução dos custos do emprego pela redução dos direitos trabalhistas arcados pelas empresas. Esta flexibilização vem sendo alcançada de várias formas. Uma delas ocorreu com a criação e proliferação das famosas "gatoperativas", através da introdução de um parágrafo único ao artigo 492 da CLT. Estas recriaram e legalizaram a odiada figura dos gatos, intermediários de mão-de-obra, eliminaram direitos trabalhistas, conquistados na luta, e vêm provocando sérios prejuízos aos produtores, pois não reduziu significativamente o custo dos trabalhadores e deixou os produtores vulneráveis ao recebimento de uma enxurrada de ações trabalhistas, que os expõem ao risco do passivo trabalhista.

A outra forma de redução dos direitos trabalhistas está acontecendo pela proliferação dos contratos de trabalho por conta própria, nos quais os trabalhadores desempenham as mesmas funções e atividades que desempenhavam antes, mas como autônomos, por serviços prestados.

Vale a pena registrar, que a redução do custo do trabalho pela redução dos direitos trabalhistas é uma prática já adotada em outros países, com problemas de desemprego e não logrou o resultado esperado. Na França a flexibilização dos direitos trabalhistas não aumentou o emprego, apenas provocou aumento dos lucros, o mesmo ocorreu na Espanha, com medidas parecidas. O fracasso destas tentativas fez com que tais práticas fossem suspensas, em troca de outras medidas que têm se mostrado mais efetivas, como a redução de horas extras, redução da jornada sem redução de salários e outras.

Para terminar, é necessário considerar que o desemprego no Brasil tem causas ligadas muito mais ao fraco desempenho da economia brasileira do que ao pretensamente elevado custo do emprego. Como vimos o Brasil apenas alcançou níveis elevados de emprego e de formalização do mercado de trabalho nos períodos de crescimento econômico. Desta forma, urge a necessidade de adoção de medidas que apontem para o crescimento econômico e não para a recessão. Neste sentido, são necessárias políticas industrial, agrícola e agrária na direção do crescimento econômico. É necessário também a adoção de medidas claras no sentido da distribuição de renda, quer diretas, através do aumento de salários, quer indiretas, pelas políticas sociais de educação e saúde públicas e gratuitas. São necessárias também políticas compensatórias de amparo à população excluída, que mesmo com uma política clara de crescimento econômico, não terá possibilidades de alcançar emprego e renda. Para esta parcela da população serão necessárias medidas pontuais de geração de acesso à renda, como as bolsas-escola, políticas de distribuição de cestas básicas, auxílios-moradias e outras, que deverão ser adotadas de acordo com as especificidades locais e regionais.