

IE-00006357-0

Transformações estruturais e emprego nos anos 90

*Jorge Mattoso**
*Paulo Baltar***

Este trabalho tem por objetivo debater sobre os determinantes do recente agravamento dos problemas do emprego no Brasil. Nesta abordagem, o enfrentamento da questão do emprego extrapola o mercado de trabalho e implica políticas alternativas que se situam, prioritariamente, no plano macroeconômico. Nesse sentido, entende-se que a abertura comercial indiscriminada, a ausência de uma política capaz de orientar a reestruturação industrial, a desregulamentação dos mercados e da concorrência, a sobrevalorização cambial e os elevados juros provocaram mudanças na estrutura produtiva nacional e um encolhimento na geração de oportunidades ocupacionais.

No entanto essas mudanças na estrutura produtiva e no mercado de trabalho brasileiro têm sido consideradas por muitos economistas como inevitáveis, na medida em que constataam que a atual orientação da política macroeconômica seria indispensável para o progresso do País e para sua inserção plena imediata numa economia internacional crescentemente globalizada.

Essa posição não considera a enorme instabilidade da situação internacional atual, admitindo, implicitamente, que todos os países reagiram de maneira análoga, participando aberta e passivamente do processo de globa-

* Professor do Instituto de Economia da UNICAMP e Diretor-Executivo do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho do Instituto de Economia da UNICAMP (CESIT).

** Professor do Instituto de Economia da UNICAMP e Pesquisador do CESIT.

lização. Além disso, essa postura tende a liberar o Estado da responsabilidade de defender a produção e o emprego nacionais e a menosprezar os efeitos de longa duração das profundas rupturas que estão ocorrendo na estrutura da produção e do mercado de trabalho. Finalmente, transfere para os trabalhadores e empregadores — vítimas desse processo — a responsabilidade de, sob novos arranjos legais e institucionais que regeriam as transações e as relações de trabalho, procurar formas de atenuar os efeitos das mudanças macroeconômicas sobre o nível de emprego.¹

Não sem razão, as iniciativas do Governo Federal têm-se voltado para a questão de uma maior desregulamentação e flexibilidade no mercado de trabalho nacional, com a ampliação dos contratos temporários e a redução dos já relativamente baixos custos do trabalho no Brasil, contrário *sensu* de recentes reavaliações do assunto por organismos internacionais, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Esses organismos internacionais, referindo-se aos países avançados (com maior rigidez à baixa dos salários, menor dispersão do leque salarial e maior estabilidade no emprego), estão revendo teses que consideravam que a rigidez do mercado de trabalho seria a principal causa da baixa capacidade de geração de oportunidades ocupacionais, a partir do exame das evidências acumuladas sobre o impacto da flexibilização e da desregulação do mercado de trabalho no nível de emprego.

Na primeira seção deste trabalho, resume-se essa reavaliação internacional dos determinantes do desemprego nos países desenvolvidos, a partir da constatação da ineficácia da política de flexibilização do mercado de trabalho e de um exame mais atento do desempenho recente da economia e da geração de oportunidades ocupacionais.

As demais seções referem-se ao Brasil. Cabe ressaltar, inicialmente, que os atuais problemas de emprego no País (desemprego e precarização das condições e relações de trabalho) se assentam sobre a base de um mercado de trabalho historicamente heterogêneo, desigual e altamente flexível.

Na segunda seção, ilustra-se brevemente esse aspecto do mercado de trabalho nacional, e, na terceira, examina-se, especificamente, o agravamento do problema do emprego ao longo da década de 90. Destaca-se,

¹ A esse respeito, ver o artigo de Jatobá (1996) e a contraposição de Mattoso e Pochman (1996) no Jornal Folha de São Paulo.

em primeiro lugar, a perda de capacidade de crescimento da economia brasileira, manifestada na crescente dificuldade de sustentar o ritmo de atividade e na continuidade do declínio da taxa de investimento. Em segundo lugar, ressalta-se a desintegração de diversas cadeias de produção, provocada pela explosão das importações. Com a desintegração, as cadeias produtivas perderam a capacidade de gerar emprego e valor agregado. A restrição do ritmo de atividades em conjunto com a desintegração da estrutura da produção fizeram a indústria perder não somente a capacidade de gerar emprego, mas também o poder de alavancar o crescimento da economia nacional, ao passo que nenhum dos demais setores de atividade demonstraram condições para substituir a indústria nesse importante papel.

Na última seção do presente trabalho, tecem-se considerações sobre o mercado de trabalho e as políticas de emprego. Por um lado, considera-se a importância do apoio ao desenvolvimento das pequenas empresas, da construção de um sistema público de emprego (que reúna o amparo ao desempregado, a reciclagem e a intermediação para a recolocação no mercado de trabalho), do aperfeiçoamento da educação básica e do sistema de qualificação e treinamento da mão-de-obra, dos programas setoriais de expansão onde for intensivo o uso da força de trabalho e da redução da jornada de trabalho. Por outro lado, no entanto, alerta-se para a provável ineficácia dessas medidas de política de emprego na ausência de uma alteração significativa do contexto macroeconômico, no sentido de rever a passividade da inserção econômica nacional, a desregulação dos mercados e da concorrência e a sobrevalorização cambial, mudanças indispensáveis à retomada do desenvolvimento nacional.

1 - Os problemas de emprego nos países desenvolvidos

A continuidade de elevados níveis de desemprego e a deterioração das condições e das relações de trabalho nos países avançados² tornaram-se matéria de acesos debates. Embora estes ainda não consigam unificar diagnósticos e buscar soluções conjuntas — como demonstram as sucessivas reuniões do

² A esse respeito, ver Mattoso (1995).

grupo dos sete países mais ricos (G-7), voltadas à discussão do tema —, indicam mudanças no sentimento de impotência e/ou passividade que vinha dominando indivíduos, empresas, estados e organismos internacionais.

Efetivamente, até recentemente, o pensamento dominante presumia que, através de políticas liberalizantes e de auto-regulação dos mercados, do encolhimento do Estado e do saneamento da economia, se liberariam recursos capazes de estimular os investimentos, elevar a oferta e, conseqüentemente, acelerar o crescimento econômico e melhorar a situação do mercado de trabalho. Hoje, depois de cerca de duas décadas de aplicação dessas políticas e de resultados pífios em termos de crescimento econômico e do emprego, têm-se ampliado as avaliações críticas desse processo e considerado, também, a necessidade de indivíduos, empresas, Estados e organismos internacionais buscarem novos mecanismos públicos e negociados de regulação, capazes de romper com essa dinâmica medíocre.

Em recente pronunciamento na Conferência sobre Emprego do G-7, realizada em Lille, o Diretor Geral da OIT concluiu que

“(...) um crescimento inadequado durante as últimas duas décadas repousa no coração dos problemas de emprego dos países industrializados, embora esses problemas assumam formas diferentes nos EUA, Japão e Europa (...) É exagerada a crença popular de que a mudança tecnológica e o comércio internacional estão entre as principais causas da escassez de empregos (...) Nem o nível real dos salários nem a proteção social estão entre as causas principais do desemprego. Políticas estruturais para promover maior eficiência e flexibilidade podem ter contribuído para uma alocação de recursos mais eficiente, mas tiveram pouco efeito sobre o nível global de emprego” (Wld. Employ. Rep. 1995; COMBATING..., 1996).

O progresso técnico, de fato, embora tendo efeitos sobre a estrutura, a composição e a qualidade do mercado de trabalho, parece ter tido pouca responsabilidade no aumento do desemprego nos países avançados, já que o crescimento da produtividade nos anos 80 e 90 foi, surpreendentemente, bem menor do que em períodos anteriores (EATWELL, ed., 1996; COMBATING..., 1996).

Em contrapartida, o menor dinamismo econômico gerado por fatores macroeconômicos (políticas contracionistas, antiinflacionárias e de defesa

do patrimônio financeiro) é crescentemente considerado um dos determinantes principais do desemprego.³

O Diretor da OIT prosseguiu afirmando que

“(...) no início dos anos 80 adotaram-se políticas monetárias muito restritivas para combater a inflação (...) Tiveram sucesso (...) [mas] (...) o aumento nas taxas reais de juros, provocado pela desregulação financeira não pressionou os preços à custa da redução na atividade econômica. Crescimento insuficiente em conjunto com altas taxas reais de juros aumentaram o déficit e realimentaram a dívida pública, sem que isto pudesse ser atribuído a uma política orçamentária frouxa (...) [e] (...) a política orçamentária tornou-se muito restritiva (...) O lento crescimento atual reduziu o potencial de crescimento (...) [ao] (...) (i) reduzir a acumulação de capital e a capacidade de produção, desde que as empresas reduziram o investimento em antecipação de mercados limitados para seus produtos e (ii) piorar a disponibilidade e qualidade dos trabalhadores, ao apartá-los do emprego por longos períodos, tornando obsoleta sua qualificação e competência (...) As economias industrializadas enredaram-se num padrão de crescimento lento que, embora tenham preservado certo equilíbrio macroeconômico (mantendo sob controle o saldo de comércio exterior e os aumentos dos preços), subverteu as finanças públicas e aumentou, inevitavelmente, o desemprego” (COMBATING..., 1996).

A deterioração do mundo do trabalho nos países industrializados foi, na verdade, potencializada pelos problemas decorrentes do esgotamento da ordem econômica internacional que vigorou no Pós-Guerra, seguida da globalização financeira estimulada pela desregulamentação dos mercados. O esgotamento daquela ordem internacional definida em Bretton Woods dificultou a coordenação das políticas econômicas dos principais países avançados, e a globalização desregrada dos mercados financeiros provocou incerteza e instabilidade econômica internacional, subordinando os capitais produtivos e retraindo os investimentos e o crescimento econômico. Com a perda de poder de barganha

³ A esse respeito, ver OECD (1996); Ilo (COMBATING..., 1996); e Gonçalves (1996, p.64).

dos trabalhadores e de seus sindicatos, debilitou-se ainda mais a regulação pública dos mercados e da concorrência.⁴

O processo de globalização, no entanto, não atingiu a todos os países por igual, e as reações foram diferentes, indicando que o espaço para a diversidade de escolhas é amplo.⁵ Nesse sentido, por um lado, cabe ressaltar-se que os EUA conseguiram recuperar-se, ainda que parcialmente, da crise de hegemonia observada nos anos 70, e, enquanto outros países adotaram políticas macroeconômicas de corte mais acientadamente contracionistas, o FED demonstrou uma maior leniência com o crescimento, permitindo que, desde 1984, os EUA viessem apresentando maior expansão relativa do seu Produto Nacional, como mostra a Tabela 1.⁶

Tabela 1

Taxas médias anuais dos crescimentos econômicos, da produtividade geral e industrial e do desemprego em países avançados — 1961-1992

PAÍSES	CRESCIMENTO ECONÔMICO		CRESCIMENTO DA PRODUTIVIDADE GERAL		CRESCIMENTO DA PRODUTIVIDADE INDUSTRIAL		DESEMPREGO	
	1964-73	1983-92	1961-70	1981-90	1964-73	1983-92	1964-73	1983-92
Alemanha	4,5	2,9	4,3	1,9	4,0	2,4	0,79	6,03
França	5,3	2,2	5,0	2,0	5,3	2,6	2,23	9,70
Itália	5,0	2,4	6,2	1,9	5,1	2,6	5,48	10,13
Inglaterra	3,3	2,3	3,3	2,0	4,2	3,6	2,94	9,79
EUA	4,0	2,9	1,9	1,1	3,1	2,8	4,46	6,69
Canadá	5,6	2,8	-	-	4,0	2,6	4,23	9,64
Japão	9,6	4,0	9,1	3,0	9,6	5,7	1,22	2,71

FONTE: EATWELL, J., ed. (1996) *Global Unemployment*. New York: M.E. Sharpe

É evidente que as dificuldades de reação dos sindicatos e das forças democráticas tiveram consequências sobre a gestação de alternativas às políticas que conduziram à deterioração dos mercados de trabalho, e, em vários países, abandonaram-se projetos nacionais e a simples defesa da produção e do emprego. Em alguns desses países, a extrema direita antidemocrática (ao estilo Jirinovsky, Le Pen ou Buchanan) tenta ocupar os espaços nacionais abandonados e, sem maio-

⁴ A esse respeito, ver Mattoso (1996).

⁵ Como indicam Berger e Dore (orgs.) (1996), Locke e Kochan (1995).

⁶ Embora, como aponta Krugman (1996), também o Bank of England e o Bundesbank, apesar de seus discursos ortodoxos, raramente alcançam suas metas.

res pudores ou sutilezas, reencontra os históricos culpados pelas desgraças da nação: o livre comércio, as instituições internacionais, as grandes empresas apátridas, os imigrantes e a democracia, responsabilizada, esta última, por facilitar a dissolução dos costumes e da família.

No entanto, por outro lado, em contraposição ao ultraliberalismo, vários países reagiram em nome da produção e do emprego nacional inclusive através de movimentos de massa, como recentemente ocorrido na França e na Alemanha. Essas reações, ainda isoladas e frágeis, podem ganhar força frente aos débeis resultados econômicos e aos extraordinários efeitos sociais negativos que ameaçam a democracia e dar início à gestação de uma alternativa política para o futuro.

Vários países mantiveram ou criaram diferentes instrumentos negociados de regulação, com resultados distintos do ponto de vista da competitividade e/ou das relações e condições de trabalho. O Japão e vários países asiáticos favoreceram relações de cooperação entre as empresas de um mesmo setor ou cadeia produtiva e destas com o sistema financeiro, articulados pelo Estado. Alavancando o investimento e o crescimento econômico, evitaram alguns dos efeitos que a externalização da produção e dos empregos ocasionou, sob formas mais predatórias de concorrência. Alguns países nórdicos, a Holanda, a Alemanha, a Áustria e agora, mais recentemente, a África do Sul de Mandela, preservaram ou criaram negociações setoriais e nacionais, procurando orientar as condições da concorrência e do mercado de trabalho. A União Européia, contrariamente ao Mercosul, construiu mecanismos macroeconômicos, fundos públicos e níveis de articulação supranacional, visando evitar a **harmonização por baixo** e a maior degradação dos padrões da seguridade social e das condições e relações de trabalho.

2 - Mercado de trabalho no Brasil dos anos 80

O rápido desenvolvimento da economia brasileira, do Pós-Guerra até a década de 70, ampliou extraordinariamente as oportunidades ocupacionais, assegurando um crescimento do emprego no ritmo da intensa expansão da população ativa urbana. No entanto o rápido crescimento populacional e o elevado dinamismo econômico das regiões metropolitanas fizeram-se acompanhar de acentuada concentração de renda e reforçaram a tendência de ampliação da pobreza.

O intenso crescimento da economia não foi suficiente para permitir que a maioria dos trabalhadores pudesse usufruir de aumentos substanciais de poder de compra dos salários, mesmo quando tiveram acesso às ocupações de elevado nível de produtividade. Nesse aspecto do nosso desenvolvimento, pesaram os arranjos políticos e institucionais que sustentaram a ação do Estado brasileiro, que nunca se propôs seriamente a favorecer as condições para que o progresso do País se orientasse na direção da satisfação das necessidades básicas do conjunto da população. Destaca-se, em particular, a repressão política e sindical dos governos autoritários que se sucederam após o golpe militar de 1964.

Nos anos 80, entretanto, o País foi abalado pela crise da dívida externa. A política econômica forçou a obtenção de um superávit comercial suficiente para pagar o serviço da dívida externa. Os estímulos à exportação não se mostraram suficientes, e foram necessárias recorrentes restrições ao ritmo de atividade econômica. O saldo comercial foi, então, obtido com estagnação da economia, elevada inflação e deterioração das finanças públicas, que terminaram conduzindo o País a uma situação próxima da ingovernabilidade ao final da década.

A crise da economia e a do Estado impediram que os efeitos sociais da redemocratização e do fortalecimento de novas práticas e formas de organização social se fizessem sentir sobre a melhoria das condições de vida e trabalho. Em todo o caso, a estrutura da produção foi basicamente preservada, embora por toda a década tenha permanecido baixa a taxa de investimento.

As condições gerais do mercado de trabalho urbano, entretanto, deterioraram-se com um crescimento relativamente lento do emprego formal e um aumento da proporção dos trabalhadores por conta própria e dos assalariados sem contrato de trabalho formalizado, além de significativa redução do nível dos salários. Revelou-se ainda, principalmente nos momentos de recessão, um problema inédito na história econômica e social brasileira: o desemprego aberto (BALTAR, GUIMARÃES NETO, 1987; CACCIAMALI, 1989; SABÓIA, 1986). No entanto tratava-se de um desemprego vinculado, em grande medida, às oscilações da atividade produtiva.

A insuficiente geração de empregos nas áreas urbanas ao final da década de 80 transparece na pequena participação, no total das oportunidades ocupacionais não agrícolas, dos empregos em grandes organizações públicas e privadas (16,3%) e na elevada proporção de empregos não formais (27,0%) e de trabalhadores por conta própria (19,1%). No seu conjunto, o emprego formal, em

1989, já abrangia menos da metade das pessoas ocupadas em atividades não agrícolas, e somente a terça parte desses empregos formais foram gerados por estabelecimentos com mais de 1.000 empregados.

O emprego formal, depois de ter aumentado intensamente dos anos 50 aos 70, teve seu ritmo de crescimento bastante reduzido pela estagnação da economia brasileira na década de 80. A partir do início dos anos 90, entretanto, o mercado de trabalho nacional, já marcado por condições estruturais de intensa heterogeneidade (com ampliado leque salarial, elevados níveis de rotatividade e baixos salários), deteriorou-se ainda mais, com a elevação de um desemprego resultante de importantes alterações da estrutura produtiva, a baixa dinâmica de geração de empregos formais e a crescente precarização das condições e das relações de trabalho.⁷

Tabela 2

Estrutura das oportunidades ocupacionais não agrícolas — 1989

CATEGORIAS OCUPACIONAIS	PESSOAS OCUPADAS (1)	(%)
Assalariados de estabelecimentos		
Com mais de 1 000 empregados	16,3	
Com 100 a 1 000 empregados	13,5	
Com 10 a 100 empregados	17,7	
Assalariados não formais	27,0	
Trabalhadores por conta própria	19,1	
Trabalhadores sem remuneração	2,1	
Empregadores	4,3	
TOTAL OCUPAÇÃO NÃO AGRÍCOLA	100,0	

FONTE: PNAD, IBGE 1989 e RAIS, MTb 1989.

(1) Dados absolutos da PNAD, corrigidos em função do crescimento da população entre os Censos Demográficos de 1980 e 1991.

⁷ A esse respeito, ver Baltar, Dedecca e Henrique (1996); Baltar e Proni (1996).

3 - Os problemas recentes do emprego nacional

O agravamento das condições de trabalho no Brasil tem tido, desde o início dos anos 90, múltiplas determinações externas ao mercado de trabalho, e somente sobre a base de um diagnóstico apropriado poder-se-ão formular políticas alternativas efetivamente capazes de enfrentar o grave problema do emprego.

A retomada das políticas de inserção passiva e de subordinação ao refeitório de ajustes propostos por países avançados e organismos internacionais prejudicou a busca de um projeto de desenvolvimento nacional mais integrado e voltado para a consolidação de um mercado interno mais amplo que incorporasse maior parcela da população. A forma adotada de inserção da economia brasileira na dinâmica globalizante da nova (des) ordem econômica internacional não admite alternativas. Por isso, é acompanhada de um discurso absolutamente incansável, que repete sempre a idéia de que as condições são dadas, não existindo outra saída que não esta ou aquela, determinada exclusivamente pelo mercado e por sua lógica. Os interesses e as características nacionais, a política e a organização democrática da sociedade brasileira são sempre vistas como nocivas ao pleno funcionamento desta entelúquia suprema, o mercado auto-regulável.

Na ausência de um projeto nacional, a abertura brasileira aconteceu de forma indiscriminada e, portanto, desprovida de quaisquer políticas de inserção ativa e de proteção à produção e ao emprego, seja de políticas setoriais (indústria e agricultura) e de comércio exterior, seja de mecanismos democráticos de negociação. Nesse contexto, as câmaras setoriais sofreram forte e crescente oposição de setores do Governo (sobretudo da área econômica) e de parcelas mais conservadoras da academia e da sociedade, pouco depois de sua implantação.⁸ Para estes, seguindo a crítica dominante à "politização das relações econômicas", a ruptura com o passado dar-se-ia através da ação individual e da disputa entre concorrentes e não pela coordenação democrática de decisões, sobretudo porque seus **agentes** esta-

⁸ As principais críticas ao **corporativismo** das câmaras setoriais e que depois irão servir de base às posições governamentais antinegociação foram os artigos de Salgado (1993) e Franco (1993, 1993a). Em contraposição, lúcida e criativa análise da câmara setorial da indústria automobilística encontra-se em Arbix (1996).

riam pouco preocupados com interesses gerais. Assim, políticas setoriais de qualquer tipo deveriam ser abandonadas em troca de políticas horizontais, da intensificação e da desregulação da concorrência. Esta, em contrapartida, se manifestaria predominantemente nas empresas e seria regulada exclusivamente através do mercado.

Não sem razão, foram crescentemente abandonadas quaisquer propostas visando democratizar o sistema de relações de trabalho ou criar uma efetiva agência pública de emprego. A constituição de um sistema democrático de relações de trabalho,⁹ traria à luz não somente a efetivação da contratação coletiva ao nível da empresa, mas sua articulação com os níveis setorial e nacional e com o indispensável reconhecimento da organização dos trabalhadores nos locais de trabalho. A construção de uma agência pública de empregos gerida de forma paritária e capaz de articular a concessão do seguro-desemprego, a intermediação da mão-de-obra e o processo de formação e qualificação profissional tenderiam a constituir um fórum de negociação e pressões democráticas inadmissíveis aos apologetas do mercado auto-regulável.

Na ausência de acordos setoriais ou nacionais¹⁰ e sob a inspiração de uma estabilização monetária com valorização cambial e elevadas taxas de juros que amplia a armadilha do crescimento, deu-se continuidade às políticas iniciadas nos primeiros anos da década de 90 e ampliaram-se seus efeitos deletérios sobre a estrutura produtiva, o emprego e as condições de trabalho.

De fato, os governos que se sucederam desde 1990 têm usado a estratégia de abertura externa com restrição à atividade econômica como instrumento para conter a inflação e forçar o ajuste da economia. O resultado tem sido um debilitamento ainda maior no potencial de crescimento da economia nacional, traduzido no rebaixamento da taxa bruta de investimento. Esta, após três anos de recuperação da atividade econômica, atingiu somente 15,4% em 1995, nível relativamente menor que o de qualquer ano da década de 80, inclusive o de 1984, quando a taxa de investimento, após três anos de recessão, alcançou 16,3%.

⁹ A esse respeito, ver Oliveira (1994) e Siqueira Neto e Oliveira (1996).

¹⁰ O atual Governo, ao mesmo tempo em que vem tentando eliminar proteções legais ao trabalho e à produção nacional, vem buscando fragmentar e enfraquecer os sindicatos e outros segmentos organizados da sociedade capazes de fazer frente à subordinação passiva e ao mercado auto-regulável.

Essa combinação de políticas provocou um aumento sem precedentes de importações em 1994 e 1995. Estas saltaram de pouco mais de US\$ 25 bilhões para cerca de US\$ 50 bilhões: quase 100% em dois anos. Em 1996, os resultados obtidos até o segundo trimestre, projetados para 12 meses e dessazonalizados, indicam um déficit de US\$ 2,9 bilhões. Essa invasão de importados vem acusando intenso processo de desindustrialização, através da redução do valor agregado nas principais e mais complexas cadeias industriais (automobilística e eletrodomésticos), da substituição de parcelas da produção doméstica de bens finais por importados (têxteis, vestuário, calçados, alimentos industrializados e máquinas e equipamentos¹¹) e da supressão da produção de alguns ramos da química e da petroquímica, de componentes e de bens de capital.

As exportações continuaram crescendo num valor de aproximadamente 6,8% (entre junho de 1996 e o mesmo mês de 1995). No entanto essa taxa foi praticamente a mesma do ano anterior e deveu-se, sobretudo, à elevação de preços de apenas quatro produtos. Ainda assim, as exportações brasileiras não acompanharam o crescimento do comércio internacional. Em um mundo onde o comércio cresceu a taxas mais elevadas que a expansão econômica, o Brasil perdeu posição no comércio de maior valor agregado, exportando menos manufaturados e ampliando significativamente sua participação na importação de mercadorias. Em contraposição aos efeitos dessas políticas sobre países como o Brasil, ainda recentemente o Secretário do Tesouro dos EUA reconhecia que, graças aos programas de ajuste propugnados e financiados pelo FMI e pelo BIRD, somente esses mercados reajustados foram responsáveis por um aumento anual das exportações norte-americanas de 11,8% e pela criação, no período recente, de mais de 850 mil empregos nos EUA.¹²

O tamanho da economia brasileira, medido pelo Produto Interno Bruto, oscilou a partir da flutuação do volume da produção do setor industrial. O Produto global diminuiu cinco pontos percentuais entre 1989 e 1992, devido a uma queda do Produto industrial de 13%. A partir de 1993, recuperou-se

¹¹ Após um desempenho precário em 1995, a indústria de máquinas fechou o primeiro semestre de 1996 com uma queda na produção de mais de 16% relativamente ao mesmo período do ano anterior.

¹² *Wall Street Journal* apud FSP (15.10.95).

com a retomada da atividade industrial, tendo atingido, em 1995, 9% a mais do que em 1989, por conta da maior produção agropecuária e da prestação de serviços, já que o volume global da produção do setor industrial foi muito semelhante nesses anos.

A diferença entre os níveis do Produto Interno Bruto correspondeu exatamente ao aumento da população ocorrido entre 1989 e 1995, de modo que o Produto por habitante ficou praticamente o mesmo nesses dois anos.

Em 1995, a produção manufatureira global voltou ao nível alcançado em 1989, depois de ter diminuído 15% entre 1989 e 1992, como se observa na Tabela 4. A composição da produção manufatureira por tipo de uso dos produtos, entretanto, modificou-se significativamente. Destaque-se a intensidade do aumento da produção de bens duráveis de consumo, que, após 1992, atingiu 19% ao ano. Esse ritmo de crescimento, capaz de fazer dobrar o volume produzido em somente quatro anos, é comparável apenas à intensidade verificada no final dos anos 60 e no começo dos 70.

Tabela 3

Indicadores da atividade econômica, por setores, no Brasil — 1989-95

ANOS	AGROPE- CUÁRIA		SERVIÇOS		INDÚSTRIA		PIB	PIB PER CAPITA	
1989	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0
1990	96,3	-3,7	99,2	-0,8	91,8	-8,2	95,7	-4,3	94,1
1991	99,0	2,8	100,8	1,6	90,1	-1,8	96,0	0,3	92,9
1992	104,3	5,4	100,8	0,0	86,7	-3,8	95,2	-0,8	90,7
1993	103,3	-1,0	104,3	3,5	92,7	6,9	99,2	4,2	93,1
1994	111,7	8,1	108,6	4,1	99,1	6,9	104,2	5,8	97,1
1995	118,3	5,9	114,8	5,7	101,1	2,0	109,3	4,2	99,8

FONTE: Banco Central do Brasil.

A produção de bens intermediários, a de bens de capital e a de bens não duráveis de consumo aumentaram muito mais lentamente e, quando muito, voltaram ou superaram ligeiramente o nível atingido previamente à recessão de 1990-92.

Tabela 4

Indicadores da produção industrial, por setores, no Brasil — 1989-95

ANOS	PRODUÇÃO INDUSTRIAL		BENS DE CAPITAL		BENS INTERME-DIÁRIOS		BENS DE CONSUMO DURÁVEIS		BENS DE CONSUMO NÃO DURÁVEIS	
1989	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-
1990	91,1	-8,9	84,5	-15,5	91,3	-8,7	94,2	-5,8	94,8	-5,2
1991	88,7	-2,6	83,4	-1,3	89,3	-2,2	98,6	4,7	96,5	1,8
1992	85,4	-3,7	77,6	-6,9	87,2	-2,4	85,8	-13,0	92,8	-3,8
1993	91,8	7,5	85,0	9,5	92,0	5,5	110,7	29,1	99,0	6,6
1994	99,0	7,8	100,9	18,7	98,0	6,5	127,5	15,1	100,9	2,0
1995	100,4	1,5	101,3	0,4	98,3	0,3	142,8	12,0	105,0	4,1

FONTE: Banco Central do Brasil

O intenso aumento das vendas de bens duráveis de consumo, no mercado doméstico, fez parte do início de uma profunda reestruturação da produção, que permitiu atualizar um mercado que esteve estagnado ao longo de toda a década de 80. A produção final desses bens duráveis foi racionalizada, a rede de fornecedores reorganizou-se, e importaram-se componentes mais caros e sofisticados. Conseqüentemente, aperfeiçoou-se a qualidade dos produtos, e diminuíram seus preços relativos.

No entanto a recuperação da atividade econômica entre 1992 e 1995 tem peculiaridades que a diferenciam da verificada entre 1968 e 1970, que também esteve baseada no intenso aumento das vendas de bens duráveis de consumo. Na recuperação da primeira metade dos anos 90, os efeitos intra-industriais do aumento da produção de bens duráveis de consumo foram muito menores que os da recuperação do

final da década de 60, como indicam os aumentos bem menos expressivos do emprego e do valor agregado do setor industrial como um todo. Isso provocou, por sua vez, um impacto muito menor no Produto global da economia no período recente, quando, associados aos menores efeitos intra-industriais do aumento das vendas de bens duráveis de consumo, se encontram os maiores impactos das importações.

O escasso dinamismo intra-industrial do aumento das vendas dos bens duráveis de consumo refletiu-se na limitada geração de oportunidades de emprego formal tanto na indústria de transformação como em outros setores de atividade, como se observa na Tabela 5. No conjunto da indústria de transformação, o emprego formal, que tinha diminuído 15% na recessão, praticamente não aumentou com o retorno, em 1995, da produção industrial global ao nível de 1989.

Essa escassa geração de empregos, apesar do aumento da produção industrial, é consequência de transformações que elevaram intensamente a produtividade. Estudos recentes para o Brasil apontam o crescimento da produtividade no período mais recente, mas indicam extraordinárias dificuldades na sua avaliação qualitativa e em sua relação com o emprego — pelos efeitos da “terceirização” de parcelas da atividade produtiva e da força de trabalho e pelo crescimento do conteúdo importado na fabricação de bens finais —, resultantes das transformações estruturais impostas pelas políticas adotadas nos últimos anos (PRODUTIVIDADE..., 1995; AMADEO, SCANDIUZZI, PERO, 1996; CARVALHO, BERNARDES, 1996).

Além disso, a “terceirização” de atividades de serviços, antes realizadas pelas empresas industriais, e a importação de bens intermediários permitiram aumentar a produção de uso final com uma ínfima geração de empregos nas empresas industriais.

O emprego formal também diminuiu apreciavelmente na construção civil e nas entidades financeiras e, menos acentuadamente, no comércio, nos serviços técnicos e de apoio à atividade econômica e em transporte e comunicações. Na realidade, no começo da década de 90, o emprego formal aumentou somente em educação e saúde e num conjunto heterogêneo de serviços urbanos, que inclui alojamento, alimentação, reparação, manutenção, diversão e serviços pessoais. O resultado global foi um nível de emprego formal que, em 1995, era 7% menor que o de 1989.

Tabela 5

Evolução do emprego formal, por setores de atividade, no Brasil — 1989-95

ANOS	TOTAL	INDÚSTRIA DE TRANS- FORMAÇÃO	CONSTRU- ÇÃO CIVIL	COMÉR- CIO	FINANÇAS	IMÓVEIS, SERVIÇOS TÉCNICOS E DE APOIO À ATIVIDADE ECONÔMICA
1989	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1990	99,7	97,8	97,0	101,8	96,9	98,9
1991	96,1	91,3	91,0	97,6	89,1	95,3
1992	93,5	86,5	90,3	93,1	85,0	93,4
1993	93,1	85,8	86,3	93,9	83,1	92,1
1994	93,7	85,8	85,2	95,5	80,8	92,7
1995	93,9	85,8	82,7	96,8	74,7	92,0

ANOS	TRANSPORTE E COMUNICAÇÕES	ALOJAMENTO, ALIMENTAÇÃO, REPARAÇÃO, PESSOAL E DIVERSOS	SAÚDE	EDUCAÇÃO	ADMINISTRA- ÇÃO PÚBLICA
1989	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1990	100,6	102,2	102,2	106,3	100,2
1991	98,4	102,7	104,2	110,4	100,4
1992	97,0	102,1	105,2	110,9	101,1
1993	96,4	103,4	108,3	112,3	100,6
1994	95,3	106,4	111,0	115,3	100,5
1995	95,7	109,3	113,0	118,8	100,4

FONTE: MTb, Lei nº 4.923.

A população ativa, entretanto, continuou aumentando, com o que se agravou o problema da falta de empregos. Assim, o emprego formal, que em 1989 abrangia 47,5% da ocupação não agrícola total, deve hoje, com seu menor nível absoluto, representar não muito mais que 40% das oportunidades ocupacionais urbanas. Além disso, aumentou o desemprego aberto e o oculto. A Região Metropolitana de São Paulo, a principal aglomeração urbana do País, ilustra esse impacto da perda de capacidade de gerar empregos formais sobre o desemprego da população ativa. Na recessão, a taxa de desemprego, em São Paulo, aumentou de 8,7% para 15,3%, e, na recuperação, ao não se gerarem empregos formais, a taxa de desemprego não retornou ao nível prévio à recessão. A taxa de desemprego ficou em 13,2% em 1995, e quando o Governo restringiu a atividade econômica, em

meados deste ano, a taxa de desemprego aumentou rapidamente e hoje está no nível máximo atingido na recessão, em 1992.

Como a abertura comercial tampouco se fez acompanhar da criação e/ou utilização de instrumentos de negociação, da reestruturação ou de mecanismos de prevenção ao *dumping* e à concorrência desleal e predatória realizada por outros países, seu efeito foi significativo sobre a dinâmica econômica e sobre a forma da concorrência empresarial. A redução da competitividade dos produtos nacionais exportados e o favorecimento das importações pela abertura indiscriminada, em um ambiente de baixas taxas de crescimento da economia, favoreceram o aumento da insolvência e das falências¹³ e a retração acentuada da produção industrial (-17,7% em abril de 1996 em relação a abril de 1995), além de um intenso processo de reestruturação defensiva das empresas.¹⁴

Ao internalizarem inovações tecnológicas e organizacionais que são, efetivamente, redutoras de mão-de-obra, e sem possibilidades de reduzirem custos externos e expandirem a produção, dadas as restrições à demanda no mercado interno e às exportações, para as empresas não havia saída que não as pesadas demissões. Outra medida redutora de custos empreendida pelas empresas tem sido a de externalizar parcelas da produção ou de atividades de apoio (restaurante, segurança, etc.) conjuntamente com alguns de seus efeitos deletérios. Quando reduzidas as regulações setoriais e nacionais que estabelecem ou patamares, ou padrões básicos ou ausentes mecanismos de articulação entre empresas do setor e/ou da cadeia produtiva, as empresas propendem “naturalmente” a privilegiar o curto prazo e fatores de competitividade — custo ou preço — em detrimento de estraté-

¹³ No segundo ano do Plano Real (jul./95-jun./96), foram requeridas 183% a mais de falências, os títulos protestados aumentaram 37%, e as falências foram 88% maiores no Brasil do que no período anterior, segundo a Serasa (centralização de Serviços dos Bancos S. A.) apud **FSP** (17.7.96).

¹⁴ As recentes alterações visando ao aumento do consumo, à ampliação das alíquotas de importação de alguns setores e ao favorecimento às exportações resultam menos de uma mudança de estratégia ou do reconhecimento da necessidade de políticas articuladas de defesa da produção e do emprego nacional e mais da pressão de *lobbies* de setores organizados interessados em medidas *ad hoc* e/ou em medidas temporárias visando aos efeitos eleitorais. Na verdade, esses estímulos dão-se em um marco geral, que continuaria considerando sustentável a atual posição cambial e fiscal e dispensável a constituição de um projeto estratégico para o País.

gias mais efetivas de sustentação da competitividade no médio e/ou longo prazo, tais como alianças, contratos de parceria, elevação da capacidade de projeto através de desenvolvimentos junto com fornecedores, etc. ou de fatores sistêmicos capazes de dar conta da extraordinária complexidade e dinâmica da competitividade internacional.

Dessa forma, as empresas tendem, em primeiro lugar, a jogar para empresas menores ou para empresários "terceirizados" e autonomizados parcelas menos rentáveis da produção, e estas contratam em condições mais precárias, quase sempre driblando a legislação trabalhista e tributária. Em segundo lugar, procuram reduzir custos via substituição crescente da produção nacional de componentes, peças e matérias-primas por importados. Finalmente, mas não menos importante, buscam praticar incessantes cortes de pessoal, elevação da jornada de trabalho e definir salários através de méritos individuais.

As empresas tentam encontrar quaisquer mecanismos capazes de assegurar a competitividade ameaçada pela abertura comercial indiscriminada, pela ausência de mecanismos protetores, pela sobrevalorização cambial e pelos elevados juros. Não sem razão, abandonou-se, ao menos temporariamente, a discussão dos fatores sistêmicos da competitividade ou do Custo Brasil e acentuou-se a discussão sobre o custo do trabalho, deslocando-se o debate para o mercado de trabalho, sobretudo através do questionamento dos encargos (sociais e outros) incidentes sobre a folha de pagamentos das empresas.¹⁵

Contudo trabalhos elaborados desde 1994 indicam menor importância dos custos do trabalho na competitividade do que a alegada por setores empresariais, alguns economistas e Governo.¹⁶ Mais recentemente, relatório

¹⁵ É verdade que, embora ignorando os problemas referentes à miséria e à desigualdade, setores mais "modernos" do empresariado estão atentos para outros fatores sistêmicos da competitividade e, portanto, externos às empresas, como a infra-estrutura, o comércio exterior, a educação, etc. No entanto, na mídia nacional, o Custo Brasil tem sido quase sempre identificado com a redução dos custos salariais.

¹⁶ A esse respeito, ver Cesit (EMPREGO..., 1994; AMADEO, 1994; POCHMANN, SANTOS, 1996; SANTOS, 1996).

de instituição financeira internacional¹⁷ considerou a inutilidade da redução desses encargos.¹⁸

4 - Mercado de trabalho e políticas de emprego

Se, desde os anos 80, o desemprego apareceu na cena econômico-social brasileira, nos anos 90 tornou-se um grave problema estrutural. A população ativa continua aumentando de um modo relativamente rápido, enquanto o nível global de emprego formal tem diminuído significativamente. Em consequência, o desemprego aumentou.

O desemprego aumentou substancialmente em conjunturas de baixo ritmo de atividade econômica e não retornou ao nível prévio com a recuperação da economia. Essa assimetria de comportamento do desemprego e da atividade econômica vem tornando-se cada vez mais aguda, como mostra a rapidez com que aumentou o desemprego com a queda no ritmo da atividade econômica verificada desde meados de 1995.¹⁹

¹⁷ Relatório do BIRD sobre o Custo Brasil (1996, p.32-35).

¹⁸ Na América Latina, exemplos como o da intensa desregulamentação e flexibilização do mercado de trabalho argentino, acentuando a desigualdade em meio à elevação gradual das taxas de desemprego, e as políticas compensatórias do tipo Pronasol mexicano, incapazes de reverter a miséria estrutural ampliada pelas políticas neoliberais, são experiências que exigem maior atenção. As experiências do México e da Argentina demonstraram que, mantida a atual agenda de políticas passivas, para muito pouco servem políticas localizadas ou compensatórias, em termos da ampliação de postos de trabalho de maior produtividade e integração formal, redução efetiva da pobreza e da desigualdade social.

¹⁹ Devido a peculiaridades metodológicas, os dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE e da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) do SEADE-DIEESE acusam de modo diferente, mas igualmente dramático, o impacto das mudanças que estão ocorrendo na estrutura da economia brasileira sobre o mercado de trabalho. A PME indica uma redução significativa, desde 1990, nas taxas de participação na atividade econômica da população residente em seis metrópoles brasileiras. Por esse motivo, o aumento verificado na taxa de desemprego não expressou totalmente os efeitos destrutivos das mudanças na estrutura da economia sobre o mercado de trabalho. Esses efeitos são melhor evidenciados, tomando-se como indicador a proporção de pessoas de 15 anos ou mais que se encontram desempregadas ou na inatividade. Essa proporção não somente é muito elevada no Brasil, comparativamente aos países desenvolvidos, como vem tendendo a aumentar e a mostrar crescente sensibilidade à queda da atividade econômica sem retornar ao nível prévio, com a recuperação do ritmo de atividade. Sobre esse assunto, ver Dedecca (1996).

O fato é que, atualmente, o desemprego não consegue diminuir de cerca de 14% da população ativa numa metrópole como a de São Paulo, onde, na década de 80, em períodos normais de atividade econômica, a taxa de desemprego dificilmente superava 8%. Em países de baixos salários, elevada rotatividade e precário sistema de proteção social, tais taxas de desemprego sinalizam a vigência de um grave problema social.

O aumento do grau de exclusão social no Brasil, com a escassa geração de empregos formais, é o fator mais marcante em qualquer discussão sobre o mercado de trabalho, indicando que a questão central é a da reorientação macroeconômica. Portanto, **é somente num contexto de retorno do investimento produtivo, com crescimento econômico sustentado, distribuição da renda e com a incorporação de uma crescente fração da população ao consumo de bens e serviços, que os diversos tipos de medidas de política para tentar estimular o mercado de trabalho ganham sentido e eficácia.**

Uma das medidas para estimular a geração de empregos é o apoio ao desenvolvimento das pequenas empresas e empreendimentos. As novas condições de produção parecem comportar um espaço maior para os pequenos negócios, e o aproveitamento mais intenso desses espaços poderia ser estimulado com a implementação de um regime legal especial para as pequenas empresas, diferenciando-as das médias e das grandes.

O tratamento especial à pequena empresa deveria facilitar o seu surgimento, registro e gestão contábil, assim como o financiamento para empreendimentos pessoais sem maiores exigências de garantias.²⁰ As vantagens do regime legal especial para as pequenas empresas não devem significar um relaxamento dos padrões mínimos de trabalho, estabelecidos por lei para evitar o estímulo à burla das leis trabalhistas através do recurso, das empresas médias e grandes, de um processo de "terceirização". Para se gerarem empregos que cumpram os padrões mínimos de trabalho exigidos por lei, pode ser necessário conceder vantagens especiais para viabilizar os pequenos empreendimentos. Essas vantagens podem ser, eventualmente, isenções e reduções de impostos, contribuições e subsídios especiais.

²⁰ Nesse sentido, várias experiências de financiamento ao estilo Banco do Povo vêm sendo empreendidas com sucesso em alguns municípios e estados brasileiros, como demonstram os exemplos de Porto Alegre, Distrito Federal e Ceará.

A pequena empresa precisa de assistência técnica, crédito especial e tratamento diferenciado nas licitações realizadas por órgãos públicos. A eficácia dessas medidas de apoio à pequena empresa depende das características do setor no sentido de permitirem espaços para os pequenos negócios. O apoio à pequena empresa deveria, então, ser parte de uma programação setorial mais ampla, capaz de promover os pequenos negócios no contexto do desenvolvimento do setor. A expansão do setor, por sua vez, depende da interação com os demais setores na constituição de um padrão de desenvolvimento do conjunto da economia. Sem esse crescimento articulado dos vários setores, a tentativa de se promoverem os pequenos negócios corre o risco de significar uma simples intensificação da disputa por um espaço dado, em que a ampliação das oportunidades ocupacionais dos pequenos negócios ocorre à custa do rendimento médio das pessoas envolvidas.

Quanto ao papel da flexibilização das relações de trabalho como estratégia para estimular a geração de empregos, deve-se levar em conta que a elevada rotatividade do trabalho e o baixo nível dos salários indicam que a remuneração, a contratação e a dispensa dos empregados já são muito flexíveis no Brasil. Na medida em que o País se envolvesse numa disputa com outras nações sub-desenvolvidas para atrair investimentos que permitam participar da configuração de uma base produtiva internacionalizada, o Brasil seria levado a fazer parte de um processo de extrema flexibilização de horário, remuneração e contratos de trabalho. A enorme flexibilidade do trabalho, já existente, tem prejudicado o treinamento dos empregados e sua cooperação com a empresa para o aperfeiçoamento do trabalho, em prejuízo da produtividade.

A discussão sobre mercado de trabalho não deve ser restringida ao problema do aperfeiçoamento das relações de trabalho, de modo a induzir apenas uma interação patrão—empregado que seja mais positiva para a eficiência da empresa. O simples aperfeiçoamento das relações de trabalho no interior da empresa poderia significar uma separação ainda mais radical entre os trabalhadores e destes com os excluídos das escassas oportunidades de emprego, ampliando-se a desigualdade da renda.

No entanto a busca de condições institucionais mais favoráveis ao aperfeiçoamento das relações de trabalho tem sido acompanhada da idéia de restringir a negociação coletiva ao âmbito da empresa. Esta não é a única, nem a melhor abordagem do problema.

O efetivo aperfeiçoamento e a democratização das relações de trabalho deve reconhecer o papel dos sindicatos no local de trabalho e na redução das

desigualdades, e este deve ser colocado num contexto mais amplo da retomada do desenvolvimento econômico, na geração de empregos e na redistribuição da renda. Nesse sentido, as negociações coletivas deveriam dar-se em diferentes níveis (empresa e setor, regional e nacionalmente) e articuladas democraticamente. Os padrões mínimos de trabalho e remuneração poderiam ser estabelecidos em negociações setoriais e nacionais e, na sua ausência, através de leis favorecidas pelo Estado.²¹ Aos sindicatos nas regiões ou nas empresas caberiam ampliar, contratualmente, os direitos dos trabalhadores.

A ausência de um amplo processo democrático de negociação tem limitado a discussão sobre o desenvolvimento de atividades voluntárias e de cooperação que permitam a absorção de mão-de-obra fora das relações de trabalho assalariadas, o direito a uma renda mínima e a redução da jornada de trabalho²².

A qualificação e o treinamento da mão-de-obra como direito de cidadania e instrumento para facilitar a recolocação dos desempregados e a absorção dos novos contingentes de população que procuram se incorporar na força de trabalho são fundamentais para o País. O treinamento e a reciclagem, entretanto, não são panacéias, e a eficiência no uso dos recursos envolvidos exige a existência de um sistema universal básico de educação pública e de amplas oportunidades ocupacionais, que permitam a potencialização dos resultados do treinamento.

Esse treinamento e essa qualificação devem ser dirigidos aos ocupados e aos desempregados. Aos primeiros, até hoje, têm sido destinados amplos recursos públicos, obtidos através de impostos sobre a folha de pagamentos, e desenvolvidas atividades através do chamado sistema **S**, gerido por entidades empresariais.²³ As transformações recentes das empresas, do mercado de trabalho e da sociedade brasileira impõem o debate urgente sobre a criação de

²¹ Em uma sociedade tão heterogênea e com um mercado de trabalho de baixos salários, elevada rotatividade e acentuada desigualdade como no Brasil, descartar-se *a priori* o papel do Estado de fixar os padrões mínimos de trabalho e remuneração pode favorecer a maior ampliação da heterogeneidade e as desigualdades sociais.

²² Têm sido significativas as experiências de negociação de redução da jornada de trabalho com banco de horas entre empresas e sindicato na região do ABCD. No entanto trata-se, ainda, de medidas defensivas e limitadas que, se bem podem assegurar o emprego dos trabalhadores envolvidos, não têm efetivamente capacidade de geração de novos empregos.

²³ Ainda recentemente, a **Folha de São Paulo** denunciou, em uma série de artigos, que essas entidades desviariam e/ou gastariam, sem critérios definidos socialmente, vultosos recursos destinados à formação e à qualificação profissional. Ver **FSP** (26-30.6.96).

um efetivo sistema público de formação e qualificação dos trabalhadores,²⁴ com participação paritária de trabalhadores e empresários.²⁵

Aos desempregados pouco tem sido realizado até hoje em termos de formação e qualificação profissional. Para romper com essa trajetória, necessitar-se-ia desenvolver um efetivo sistema público de emprego, que englobasse a atenção econômica aos desempregados (seguro-desemprego), a reciclagem (formação e qualificação) e a intermediação da mão-de-obra para novos empregos. O sistema de empregos deveria coordenar ações aos níveis municipal, estadual e federal, vinculando-se estreitamente à política de desenvolvimento do País.

A política de desenvolvimento do País poderia ser detalhada em programas setoriais negociados pelo Governo com empresários e trabalhadores, no estilo das câmaras "setoriais". Estas, ainda que precárias, *ad hoc*s e limitadas setorialmente, mostraram as enormes possibilidades que a negociação democrática de objetivos comuns poderia ter no desdobramento concreto de um projeto estratégico para o desenvolvimento do País.²⁶ Interessa promover os investimentos não apenas em setores intensivos em mão-de-obra, como a construção civil e o turismo, mas também nos outros setores que, embora tenham a capacidade limitada da geração direta de empregos, geram empregos indiretos e contribuem intensamente para a criação de valor agregado, induzindo a atividade econômica em outros setores, com maior capacidade de emprego.

Outras linhas de atuação, que, além de estimular a geração de empregos, melhorariam a qualidade de vida da população nas pequenas cidades, poderiam assegurar o fortalecimento dos pequenos municípios e o melhoramento de suas condições de urbanização.

²⁴ Apesar das reconhecidas necessidades de formação e qualificação profissional capazes de favorecer a competitividade sistêmica do País, o Governo vem insistindo na redução ou na eliminação da contribuição para essas atividades, como na recente tentativa de criação de contratos temporários.

²⁵ Embora o elevado desemprego e a frequência de trabalhos flexíveis não façam da Espanha um exemplo a ser seguido, a experiência espanhola de constituição de um sistema de formação contínua com gestão paritária de trabalhadores e empresários merece especial atenção. A esse respeito, ver Millan-Astray (1996).

²⁶ A esse respeito, ver Arbix (1996).

5 - À guisa de conclusão

Este trabalho procurou ressaltar as principais determinantes do agravamento recente dos problemas de emprego no Brasil. Destacou a abertura comercial indiscriminada, a ausência de uma política para orientar a reestruturação industrial, a redução da participação direta do poder público na produção, a pura e simples desregulamentação dos mercados e da concorrência, os juros elevados e a valorização artificial da moeda nacional.

As conseqüências foram, de um lado, a perda de capacidade de crescimento da economia brasileira, manifestada na dificuldade de sustentar um elevado ritmo de atividade e na baixa taxa de investimento e, de outro, a desintegração de diversas cadeias de indústrias que, dado o aumento explosivo das importações, já não geram, tão intensamente, emprego e valor agregado.

Esse diagnóstico dos atuais problemas de emprego põe dúvidas sobre a eficácia de se tentar atenuar os efeitos sobre o nível de emprego das mudanças que estão ocorrendo na estrutura da economia, com medidas que atingem exclusivamente o modo de funcionar do mercado de trabalho, sem uma reorientação radical das linhas gerais da política econômica, notadamente a restauração do papel do poder público no desenvolvimento da economia.

Não é questionada a validade geral do apoio ao desenvolvimento das empresas pequenas, da construção de um sistema público de emprego que reúna o amparo ao desempregado, a reciclagem e a intermediação para recolocação no mercado de trabalho, do aperfeiçoamento da educação básica e da formação profissional, dos programas de expansão de setores de atividade intensivos em mão-de-obra e da redução da jornada de trabalho. Apenas são colocadas dúvidas sobre a eficácia dessas medidas de política de emprego sem uma reorientação básica no direcionamento da economia, no sentido de rever a passividade de sua inserção internacional, a desregulamentação dos mercados e da concorrência, os altos juros e a valorização artificial da moeda nacional, mudanças que seriam indispensáveis para a retomada do desenvolvimento do País.

É questionada a proposta de mudar os arranjos legais e institucionais que regem as transações e as relações de trabalho, na direção de uma maior flexibilidade no uso e na remuneração do trabalho. A experiência internacional tem mostrado que, em países onde o mercado de trabalho é mais rígido que no Brasil, onde o poder de compra dos salários não pode oscilar tão significativamente sem provocar uma comoção na sociedade e

onde o leque salarial e a rotatividade do trabalho estão longe do patamar atingido no nosso país, é muito discutível que uma flexibilização no uso e na remuneração do trabalho realmente contribua para elevar a geração de emprego. A flexibilização e a desregulamentação do mercado de trabalho não têm sido acompanhadas de elevação no nível de emprego, que permanece baixo por causa de outros fatores que se impõem às normas que regem a compra-venda e o uso da força de trabalho.

Na realidade, presumiu-se que a desregulamentação dos mercados, o encolhimento do Estado e o saneamento das finanças fariam retornar o investimento, fazendo a economia crescer, de modo a melhorar a situação do mercado de trabalho. Na verdade, o lento crescimento da economia é o principal responsável pela escassa geração de empregos, embora o problema assuma formas diferentes nos diversos países, o que não tem a ver somente com o grau de rigidez do mercado de trabalho, mas também com diferenças em termos da própria condução da política econômica.

De um modo geral, como constatado pela OIT, mercados financeiros desregulamentados e políticas monetárias extremamente restritivas têm contido a inflação com juros reais muito elevados, em prejuízo do ritmo de atividade da economia.

Por sua vez, baixo ritmo de atividade e elevados juros reais provocam déficit e realimentam a dívida pública, apesar da contenção orçamentária dos governos. A economia dilapida o potencial de crescimento. As empresas não investem no aumento da capacidade de produção ao anteciparem mercados limitados, e a mão-de-obra desqualifica-se ao não dispor de oportunidades de emprego. A economia enreda-se numa armadilha de crescimento lento, que preserva o saldo comercial e a inflação baixa, mas subverte as finanças públicas e provoca desemprego.

Bibliografia

- AMADEO, E. (1994). Análise comparativa da indústria manufatureira brasileira. In: PROJETO emprego, produtividade e salários na indústria brasileira. Rio de Janeiro : BNDES. (mimeo).
- AMADEO, E., SCANDIUZZI, J. C., PERO, V. (1996). Ajuste empresarial, empregos e terceirização. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.16,n.1, p.61, jan./mar.

- ARBIX, G. (1996). **Uma aposta no futuro**. São Paulo : Scritta.
- BALTAR, P. E. A., DEDECCA, C. S., HENRIQUE, W. (1996). Mercado de trabalho e exclusão social no Brasil . In: OLIVEIRA, C. A. Barbosa de, MATTOSO, J. E. L., orgs. **Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?** São Paulo : Scritta.
- BALTAR, P. E. A., GUIMARÃES NETO, L. (1987). **Mercado de trabalho e crise**. ANPEC/ PNPE.
- BALTAR, P. E. A., PRONI, M. W. (1996). Sobre o regime de trabalho no Brasil: rotatividade da mão de obra, emprego formal e estrutura salarial. In: OLIVEIRA, C. A. Barbosa de, MATTOSO, J. E. L., orgs. **Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?** São Paulo : Scritta. p.87-109.
- BARBOSA DE OLIVEIRA ver OLIVEIRA, C. A. Barbosa de.
- BERGER, S., DORE, R., orgs (1996). **National diversity and global capitalism**. Ithaca : Cornell University.
- CACCIAMALI, M. C. (1989). **Informalização recente do mercado de trabalho brasileiro**. São Paulo : USP/FEA. (mimeo).
- CARVALHO, R. Q., BERNARDES, R. (1996). Reestruturação industrial produtividade e desemprego. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo : SEADE, v.10, n.1, p.54.
- COMBATING unemployment and exclusion: issues and policy options (1996). Genebra : International Labour Organization.
- CUSTO Brasil (1996). Washington : BIRD. p.32-35. (Relatório).
- DEDECCA, C. S. (1996). **Mercados metropolitana de trabalho e emprego**. Campinas : CESIT/ UNICAMP-IE. (Cadernos do CESIT, texto para discussão, n.20).
- EATWELL, J., ed. (1996). **Global unemployment**. New York : M. E. Sharpe.
- EMPREGO, salário, rotatividade e relações de trabalho em São Paulo (1994). Campinas : UNICAMP. (Relatório de pesquisa; mimeo).
- FOLHA DE SÃO PAULO (15.10.95). São Paulo, p.2-2.
- FOLHA DE SÃO PAULO (17.7.96). São Paulo.
- FOLHA DE SÃO PAULO (26-30.5.96). São Paulo.

- FRANCO, G. H. B. (1993). Alternativas de estabilização: gradualismo, desvalorização e populismo. **Revista de Economia Política**, São Paulo : Nobel, v.13, n.2, p.50.
- FRANCO, G. H. B. (1993a). A volta do modelo concentrador. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 20 maio.
- GONÇALVES, R. (1996). Globalização e emprego. **Revista Brasileira de Comercio Exterior**, Rio de Janeiro, FUNCEX, n.46, p.64, jan./ mar.
- JATOBÁ, J. (1996). A microeconomia do emprego. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 15 jun.
- KRUGMAN, P. (1996). Stable prices and fast growth - just say no. **The Economist**, 31 aug.
- LOCKE, R., KOCHAN, T. (1995). Conclusion: the transformation of industrial relations? a cross - national review of the evidence. In: LOCKE, R., KOCHAN, T., PIORE, M. eds. **Employment relations in a changing world economy**. Cambridge : MIT Press.
- MATTOSO, J. (1995). **A desordem do trabalho**. São Paulo : Scritta.
- MATTOSO, J. (1996). Emprego e concorrência desregulada: incertezas e desafios. In: OLIVEIRA, C. A. Barbosa de, MATTOSO, J. E. L., orgs. **Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?** São Paulo : Scritta.
- MATTOSO, J., POCHMANN, M. (1996). A macroeconomia do desemprego. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 29 jun.
- MILLAN-ASTRAY, J. (1996). O modelo de formação contínua na Espanha. In: SEMINÁRIO educação para o trabalho. São Paulo : Rhodia/ FINEP/ PUCSP. (mimeo).
- OECD jobs study: facts, analysis and strategies, THE (1996). Paris : OECD.
- OLIVEIRA, C. A. Barbosa de (1994). Contrato coletivo e relações de trabalho no Brasil. In: OLIVEIRA, C. A. Barbosa de et al. **O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século**. São Paulo : Scritta. (Mtb, PNUD, CESIT).
- POCHMANN, M., SANTOS, A. L. (1996). O custo do trabalho e a competitividade industrial. In: OLIVEIRA, C. A. Barbosa de, MATTOSO, J. E. L., orgs. **Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?** São Paulo : Scritta.
- PRODUTIVIDADE e ajuste na indústria paulista (1995). São Paulo : SEADE. (Análise ensaios).

- SABÓIA, J. L. M. (1986). Transformações no mercado de trabalho no Brasil durante a crise 1980-83. **Revista de Economia Política**, São Paulo : Brasiliense.
- SALGADO, L. H. (1993). **Política de concorrência e estratégias empresariais**: um estudo da indústria automobilística. Rio de Janeiro : IPEA. (Serie seminarios, 10/93).
- SANTOS, A. L. (1996). Encargos sociais e custo do trabalho no Brasil. In: OLIVEIRA, C. A. Barbosa de, MATTOSO, J. E. L., orgs. **Crise e trabalho no Brasil**: modernidade ou volta ao passado? São Paulo : Scritta.
- SIQUEIRA NETO, J. F., OLIVEIRA, M. A. (1996). Contrato coletivo de trabalho: possibilidades e obstáculos à democratização das relações de trabalho no Brasil. In: OLIVEIRA, C. A. Barbosa de, MATTOSO, J. E. L., orgs. **Crise e trabalho no Brasil**: modernidade ou volta ao passado? São Paulo : Scritta.
- WORLD EMPLOYMENT REPORT (1995). Genebra : International Labour Organization.

Abstract

This work exams the recent aggravation of the employment issue in Brazil. It points out, at the problem's source, the reorientation of Brazilian economy towards a smaller participation of the public sector in protection and a promotion of an indiscriminate commercial and financial opening. From this diagnosis, it is questioned whether policies directed exclusively towards labor market performance can effectively modify the situation of deep deterioration of labor conditions and relations.