

## POLÍTICA DE EMPREGO\*

*Paula Xavier\*\**

Nos últimos anos, a questão do emprego, tem sido objeto de um intenso e polêmico debate, tendo em vista a crise econômica que o País atravessa. São muitas as proposições voltadas para a resolução do problema, também discutíveis quanto à sua eficácia e viabilidade político-social. É de fundamental importância, portanto, um aprofundamento de estudos, tendo por fim a compatibilização das políticas de desenvolvimento à realidade sócio-econômica brasileira. A isto se propõe o conjunto de textos do livro **Política de emprego** (Salm et alii, 1982), uma publicação do Instituto Euvaldo Lodi, que reúne as idéias mais significativas referentes à superação do problema do desemprego. A obra apresenta artigos de vários autores sobre o tema **emprego: Política econômica e política de emprego**, de Cláudio Salm; **As múltiplas dimensões do emprego**, de Henri Acsehrad; **Política de emprego e desenvolvimento** da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro e Instituto de Desenvolvimento Gerencial(FIERJ/IDEG); **Desemprego: um grave problema não equacionado**, de Paulo Renato Souza; e, ainda, **Emprego e salário: implicações das políticas de Governo**, de Fernando Lopes de Almeida, texto sobre o qual não será feita nenhuma referência, pois enfatiza as questões de política salarial, distanciando-se de um enfoque específico sobre as propostas de políticas econômicas de emprego. O objetivo do presente trabalho é resenhar tais propostas, tentando, com isso, evidenciar alguns dos principais posicionamentos sobre a situação ocupacional no Brasil.

Segundo Henri Acsehrad, em seu texto **As múltiplas dimensões do emprego**, dois aspectos devem estar presentes em qualquer estudo sobre a questão da absorção de mão-de-obra. O primeiro, mais genérico, atribui a importância do ato de trabalhar à sua condição de reconstituidor das próprias relações sociais de produção, isto é, “o trabalho produz bens e, le forma recorrente, reproduz a sociedade, alimenta os trabalhadores e reconstitui o aparelho produtivo” (Salm et alii, 1982, p. 65). Para o autor, o processo de trabalho reflete três tipos de relações: as que se esta-

---

\* SALM, Cláudio et alii (1982). **Política de emprego**. Rio de Janeiro, Instituto Euvaldo Lodi/Universidade do Estado do Rio de Janeiro. 133p. (Coleção Universidade Indústria-monografias).

\*\* Do grupo Emprego e Mercado de Trabalho, da GERPRO/FEE.

belecem entre o homem e o seu meio natural, entre o homem e seus instrumentos de trabalho e as relações dos homens entre si, portanto “o estudo da atividade de trabalho conforma . . . o campo do conhecimento das relações técnicas e sociais que definem a forma específica de existência da sociedade” (Salm et alii, 1982, p. 65). Quanto ao segundo aspecto, Acselrad enfatiza o caráter diversificado da questão do emprego, propondo análises mais amplas que vinculem as sugestões de políticas de emprego à heterogeneidade das formas de produção e das relações sociais delas decorrentes. Nesse sentido, a política de emprego atinge novas dimensões, pois extrapola a questão do crescimento econômico, colocando-se também como política de ocupação, política de renda e, por conseguinte, como política social mais ampla, na qual se faz necessária a intervenção específica do Estado sobre os problemas relativos ao trabalho.

Esse tipo de abordagem, que estimula a adoção de medidas especiais para aumentar a absorção de mão-de-obra, é contestada por uma corrente que vincula este aumento essencialmente ao ritmo de expansão do Produto Interno Bruto, posição defendida pela FIERJ/IDEG em seu texto **Política de emprego e desenvolvimento**, caracterizando, assim, uma polêmica acerca da necessidade ou não de políticas específicas relativas ao emprego no Brasil. As divergências residem, fundamentalmente, em dois aspectos: o primeiro é a maior ou menor flexibilidade nas combinações entre capital e trabalho, e o segundo, o caráter inflacionário de algumas medidas propostas.

De acordo com as posições defendidas pela FIERJ/IDEG, se não há viabilidade de uma autodeterminação do País com relação à adoção de uma tecnologia própria, a saber, menos poupadora de mão-de-obra, e se quaisquer propostas direcionadas para manutenção e criação de novos postos de trabalho implicam abdicar as medidas recessivas de contenção da inflação, então, o crescimento do nível de emprego coloca-se como uma variável que depende unicamente da expansão do PIB. O crescimento econômico, portanto, deve ser o foco das políticas de desenvolvimento, descharacterizando, com isso, um direcionamento específico para a questão da absorção da mão-de-obra, ou seja,

“ . . . a manutenção do emprego em níveis razoáveis nos países em vias de desenvolvimento, com integral absorção de mão-de-obra nova que surge no mercado, exige taxas substancialmente elevadas de incremento do PIB. A manutenção dessas taxas em nível adequado constitui, portanto, o aspecto mais importante de qualquer política de emprego” (Salm et alii, 1982, p. 25).

Fica por esclarecer, entretanto, a idéia de que a simples elevação das taxas de incremento do PIB é condição necessária, mas não suficiente, para uma maior integração da mão-de-obra no mercado de trabalho, pois a relação entre a retomada do crescimento econômico e a expansão do emprego vai depender também das características próprias do tipo de desenvolvimento do País.

Contrariamente à posição da FIERJ/IDEG, os demais autores enfatizam a importância e urgência da intervenção estatal no sentido de adotar políticas específicas de emprego, aliadas às políticas de desenvolvimento mais globais. O caráter emergencial é dado basicamente pela situação de crise pela qual passa o País e que,

desde 1976 e principalmente a partir de 1979, teve como consequência uma queda significativa no nível de absorção de mão-de-obra, chegando aos anos 80 com taxas crescentes de desemprego aberto.

Em seu artigo **Política econômica e política de emprego**, Cláudio Salm ainda que saliente a profunda inter-relação do processo de desenvolvimento econômico com o de ampliação do mercado de trabalho, evidenciando sua subordinação ao nível de investimentos produtivos, admite, ao contrário da FIERJ/IDEG, a necessidade de medidas direcionadas especialmente para os problemas relativos ao emprego.

Dada a urgência de atuações específicas no sentido de promover uma maior absorção de mão-de-obra, surgem também controvérsias voltadas fundamentalmente para a validade de implementação de políticas de curto ou longo prazos. Segundo Jorge Jatobá, no texto **Empregos de emergência: a política de emprego e o curto prazo**, as propostas de curto prazo, ou melhor, propostas emergenciais, devem ser direcionadas para o setor privado, visto sua maior vulnerabilidade às mudanças cíclicas da economia. O autor sugere o estabelecimento de subsídios a salários e de crédito fiscal, condicionando sua concessão à maior ou menor capacidade da empresa em criar novos postos de trabalho. O subsídio governamental seria concedido ao nível de complementação salarial por cada trabalhador adicional empregado, e o crédito fiscal, via dedução do Imposto de Renda devido pela empresa. Jatobá valoriza, assim, as medidas voltadas para o setor privado, minimizando, portanto, a importância dos projetos de criação de empregos públicos, tal como propõem Salm e, mais adiante, Paulo Renato de Souza.

A alternativa básica de curto prazo, da FIERJ/IDEG, é a adoção de medidas consideradas paliativas, como a redução em 25% das horas de trabalho. O que não está evidenciado em seu texto, entretanto, é se tal proposta de diminuição da jornada de trabalho implicaria alterações nos atuais níveis de salários. Contrária à intervenção diretiva do Estado, e enfatizando que a criação de novos postos de trabalho depende essencialmente do crescimento do PIB, a FIERJ/IDEG posiciona-se no sentido da não-adoção de medidas que acarretem aumento da inflação, como, por exemplo, o seguro-desemprego, cuja adoção imediata no Brasil, segundo essa entidade, teria sérias conotações inflacionárias. Por outro lado, mesmo reafirmando as vantagens que decorreriam de uma especialização internacional do País em atividades intensivas em mão-de-obra, admite a elevação da mão-de-obra por unidade de produto em determinados setores. Isto porque pode haver uma pequena margem de opção entre o uso mais ou menos intensivo de capital, ou seja, "uma política consistente em manter uma alta taxa de incremento do PIB pode de fato ser utilmente complementada através de providências destinadas a aumentar a mão-de-obra utilizada por unidade de produto" (Salm et alii, 1982, p. 26). A proposição relativa ao uso de técnicas intermediárias, entretanto, é considerada pouco viável dada a falta de flexibilidade nas relações entre capital/trabalho. A rigidez nessas relações técnicas de produção ocorre em função da internacionalização das economias e da consequente interdependência e homogeneização tecnológica que se estabelecem entre elas. Segundo a FIERJ/IDEG, a opção por técnicas intermediárias ou a criação de técnicas próprias intensivas em mão-de-obra, portanto, pode-

ria significar a “renúncia a um desenvolvimento econômico integral” (Salm et alii, 1982, p. 26), ou melhor, “usualmente a opção que [o País] tem diante de si é entre adotar uma tecnologia altamente utilizadora de capital ou renunciar a investimentos no setor” (Salm et alii, 1982, p. 25). Com relação a este tópico, Salm, por sua vez, ressalta a possibilidade de expansão do nível de emprego justamente através do aprimoramento tecnológico, pois a adoção de técnicas mais intensivas em capital pode agregar a si novas atividades e unidades produtivas que globalmente estimulem uma maior absorção de mão-de-obra. Nos termos do autor,

“... o uso de uma tecnologia altamente intensiva em capital, pela maior produtividade a ela associada, pode gerar demanda para trás, assim como possibilitar novas atividades ‘para frente’, que no conjunto são mais absorvedoras de mão-de-obra do que a manutenção do emprego, através da menor produtividade, no marco de uma tecnologia intermediária” (Salm et alii, 1982, p. 12).

Isto é, os resultados insatisfatórios da industrialização sobre os níveis de emprego devem-se menos ao aprimoramento tecnológico do que às deficiências na irradiação dos processos industriais no sentido de criar atividades produtivas que associem um uso intensivo de capital a uma maior absorção de mão-de-obra.

A viabilidade ou não da aplicação de políticas tecnológicas adequadas às especificidades de dotação dos fatores capital e trabalho no País remete à discussão questões que se referem às alternativas de emprego no longo prazo. Dentre as proposições que surgem nesse sentido, destaca-se o estímulo aos setores mais absorvedores de mão-de-obra, particularmente a construção civil e a indústria de transformação, bem como alterações nas técnicas de produção no setor rural.

Ao criticar a primeira sugestão, Salm afirma não haver uma relação direta entre o incentivo a setores absorvedores de mão-de-obra e a expansão da demanda por trabalhadores, pois um aumento de incentivos para estes setores poderia acarretar uma concentração produtiva e uma sofisticação técnica tais que teriam como consequência resultados inversos aos esperados sobre o nível de emprego.

Com relação à segunda sugestão, Salm defende modificações nas atuais relações homem/terra, optando por alternativas de produção “baseadas em empresas familiares, com coeficientes de produtividade altamente competitivos” (Salm et alii, 1982, p. 17). Segundo o autor, “Apesar dos avanços tecnológicos na agricultura, trata-se de uma atividade que não padece de determinismos no que se refere à relação homem/terra, em termos globais” (Salm et alii, 1982, p. 17), acrescentando mais adiante que “nada obriga que sigamos um modelo que expulsa mão-de-obra rural de forma vertiginosa como tem acontecido nas últimas quatro décadas” (Salm et alii, 1982, p. 17). Para Salm, então, seria viável a adoção de um tipo de desenvolvimento para o campo que não implicasse necessariamente a expulsão da força de trabalho do setor rural ou mesmo a sua pauperização crescente. Souza, por sua vez, salienta que as proposições voltadas para um aumento do nível de emprego agrícola não deve significar uma “volta ao campo”, pois a recondução ao setor rural dos segmentos sociais que migraram para o setor urbano requereria “uma força política e/ou um autoritarismo certamente inviáveis nas condições atuais” (Salm et alii, 1982, p. 126) dado o intenso processo de metropolização nos últimos anos.

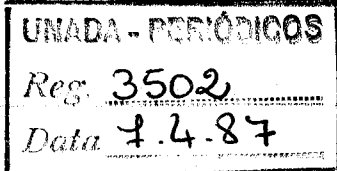
Souza aponta como sugestões mais eficazes para a redução do problema do subemprego/desemprego a adoção do seguro-desemprego e a expansão dos gastos públicos. Quanto ao primeiro, o autor adverte que a sua instituição implicaria criar um mecanismo capaz de sustentar 25 a 30% da força de trabalho urbana, o que, no caso brasileiro, poderia gerar dificuldades na obtenção de recursos e formas de financiamento para a sua instituição. Conforme o autor,

“... o seguro-desemprego para ser viável em um país como as características estruturais do Brasil, e especialmente numa conjuntura como a presente, deveria vir acompanhado de medidas para aumentar o emprego e diminuir o excedente de mão-de-obra a níveis que o tornem operacional” (Salm et alii, 1982, p. 127-8).

Com o objetivo de aumentar os níveis de ocupação, Souza enfatiza, então, o aumento de emprego nas atividades organizadas da economia, pois a incorporação de trabalhadores ao “núcleo” do sistema reduziria o desemprego e diminuiria a concentração nas atividades informais. Nesse sentido, o autor propõe a expansão dos gastos públicos através de projetos de prestação de serviços e melhoria da infra-estrutura social, com amplos horizontes de tempo, pessoal e recursos para, com isso, garantir um “fluxo permanente de mão-de-obra”. Estes projetos, além de possibilitarem a geração direta de novos postos de trabalho, favorecem o surgimento de uma maior demanda por trabalhadores originária da dinamização de outros setores de produção, vinculados indiretamente com os serviços prestados pelo setor público. Segundo Souza, essas medidas devem vir acompanhadas de alternativas econômicas que visem ao equilíbrio da situação sócio-econômica do País via renegociação da dívida externa, ao controle de preços e também a um aumento no poder de compra dos salários.

Em seu artigo, Souza faz ainda uma análise detalhada dos principais aspectos relacionados com a questão do emprego nos países em fase de desenvolvimento. Para o autor, o caso brasileiro apresenta características próprias, resultantes de sua forma de inserção nos processos históricos de industrialização e na divisão internacional do trabalho. A adoção de tecnologia importada, atendendo essencialmente aos interesses econômicos dos países centrais, e as dificuldades para a formação de um mercado interno mais significativo são algumas dessas características que conformam os problemas estruturais de emprego no País.

A principal manifestação desses problemas estruturais constitui-se na subutilização, nos centros urbanos, da capacidade de trabalho de um grande contingente populacional que recorre, então, a atividades autônomas de baixa produtividade e renda. Nas zonas rurais, o mesmo fenômeno se reflete na sazonalidade do emprego agrícola. As causas conjunturais, por sua vez, são definidas em função dos movimentos de oferta de trabalhadores e de demanda de mão-de-obra pelo setor organizado da economia. Ou seja, se a demanda de mão-de-obra, por parte do núcleo do sistema, supera a sua oferta, caracteriza-se uma escassez circunstancial de trabalhadores. Por outro lado, pode ocorrer uma desaceleração da demanda, do que resulta a criação de um excedente significativo de mão-de-obra. Nesse caso, são agregados aos problemas estruturais preexistentes os conjunturais, na medida em que,



umentando o desemprego, crescem os índices de subemprego, ou seja, se crescem as taxas de desemprego aberto, o contingente social que recorre a atividades autônomas também aumenta, provocando, assim, uma queda da renda média dos subocupados em relação à remuneração de outros segmentos de trabalhadores.

A análise desenvolvida por Souza considera a economia e o emprego num sentido dinâmico, ou seja, entende que a demanda e a oferta de mão-de-obra variam simultânea e continuamente. No que se refere à realidade brasileira, o autor percebe um descompasso nos movimentos dessas forças, do que resulta uma tendência negativa da evolução dos níveis de ocupação. Dados, então, o declínio no ritmo de geração de empregos e a expansão da concentração e crescimento populacional, espera-se que, para os anos 80, surjam problemas cada vez maiores no que se refere ao mercado de trabalho.

Essa conjuntura de queda acelerada da criação e da manutenção de postos de trabalho confere à discussão de políticas de emprego um caráter emergencial, tendo em vista a urgência na formulação de medidas para a minimização dos efeitos sociais decorrentes dos altos índices de subemprego e desemprego. Acrescentando, também, a idéia mais abrangente de que a forma como a sociedade produz define a sua própria existência, conclui-se a importância de uma reflexão voltada para os múltiplos aspectos do emprego da força de trabalho, pois, tal como afirma Acselrad, "o emprego constitui mais do que uma simples categoria econômica, na medida em que envolve um conjunto de relações dotadas de dimensões sociais e políticas" (Salm et alii, 1982, p. 84). Para a resolução dos problemas do desemprego-subemprego, é necessário que os estudos relativos ao nível de emprego no Brasil tenham consigo ainda as perspectivas de crescimento da economia, possibilitando, assim, medidas mais eficientes e compatíveis com a realidade ocupacional do País.