

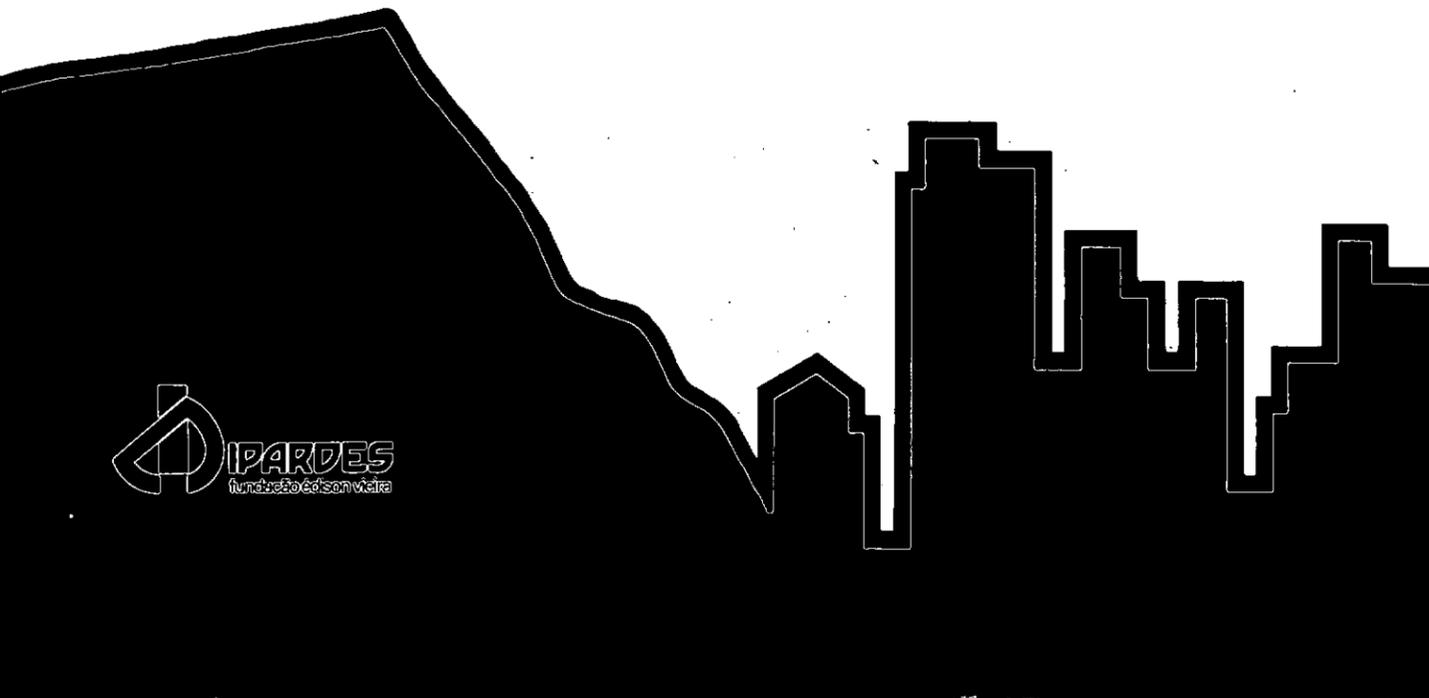
Cláudio Salm • Carlos Lessa  
Paulo Paiva • Ricardo Lima  
José Carlos de Souza Braga

NÃO  
HÁ

VAGAS

URGENTE

**EMPREGO**



**SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO**

OTTO BRACARENSE COSTA – *Secretário*  
FRANCISCO BORJA BAPTISTA DE MAGALHÃES FILHO – *Diretor-Geral*

**CONSELHO ESTADUAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA**

SYLVIO PÉLLICO NETTO – *Secretário Executivo*

**IPARDES-Fundação Edison Vieira**

CARLOS ARTUR KRÜGER PASSOS – *Diretor-Presidente*  
HERBERT ANTONIO AGE JOSÉ – *Secretário Geral*  
MARIANO DE MATOS MACEDO – *Coordenador Técnico*

**ORGANIZADORES DO I CURSO NACIONAL DE POLÍTICAS DE EMPREGO**

Mariano de Matos Macedo (*economista*)  
Paulo Cesar Loureiro Botas (*filósofo*)  
Vicente Rodriguez (*sociólogo*)

**COLABORADORES TÉCNICOS DESTA PUBLICAÇÃO**

Dimas Floriani (*sociólogo*)  
Domingos Van Erven (*economista*)  
Igor Zanoni Carneiro Leão (*economista*)  
Julio Cesar de Araujo Nogueira (*economista*)

**APOIO TÉCNICO OPERACIONAL**

Luiza de Fátima Pilati Lourenço (*normalização bibliográfica*)  
Antônia Schwinden (*editoração*), Marise Manoel (*revisão*), Letícia  
T. C. Koniarski (*diagramação e arte*), Régia T. O. Filizola  
(*programação visual*)

**URGENTE**  
**EMPREGO**



**IPARDES**

fundação edson vieira Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social

APOIO

Secretaria de Estado do Planejamento

Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia - CONCITEC

CURITIBA

NOVEMBRO/1984

159e      IPARDES – Fundação Edison Vieira, ed.  
Emprego urgente. Curitiba, 1984.  
75p.

1. Emprego. I. Curso Nacional de Políticas de Emprego, 1., Curitiba, jun. 1984.  
II. Título.

CDU 331.6

# SUMÁRIO

## APRESENTAÇÃO

SETOR PÚBLICO E EMPREGO: Reflexões sobre a agenda estatal a partir de Keynes José Carlos de Souza Braga	1
TECNOLOGIA E EMPREGO Cláudio Salm	13
MARCO GERAL PARA ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE EMPREGO IPARDES	21
EMPREGO E UMA POLÍTICA ECONÔMICA ALTERNATIVA Carlos Lessa	35
A CRISE DO EMPREGO NO BRASIL: suas origens e perspectivas Paulo Paiva	55
POLÍTICA DE EMPREGO NO BRASIL: Avaliação e sugestões Ricardo Lima	63
DOCUMENTO DOS PARTICIPANTES DO I CURSO NACIONAL DE POLÍTICAS DE EMPREGO	73



# APRESENTAÇÃO

A questão do emprego nas economias capitalistas é, há algum tempo, extremamente polêmica para os teóricos das ciências sociais. Para uns, a expansão do emprego está unicamente ligada ao crescimento econômico e, portanto, decorre apenas da expansão das forças produtivas. Para outros, não basta apenas o desenvolvimento das forças produtivas, é necessária também uma ação do Estado, consciente e dirigida, visando à garantia de um nível mínimo de emprego, compatível com o avanço político-social de determinada sociedade.

A segunda posição é mais difundida nas economias capitalistas avançadas. Nessas, onde a intervenção social do Estado é politicamente aceita, a discussão prende-se, de um modo geral, à abrangência, aos limites e à eficácia de sua ação, e muito pouco à sua necessidade e oportunidade. A intervenção do Estado nas áreas sociais — de saúde e emprego, por exemplo — é, então, mais ou menos acentuada em função de problemas econômicos conjunturais e também como elemento anticíclico e regulador de alguns desajustes dessas economias.

Nas economias capitalistas retardatárias, a questão do emprego se apresenta muito mais complexa. No caso concreto do Brasil, além de não se restringir a problemas conjunturais, qualquer tentativa do Estado em atuar de modo a garantir uma certa absorção do volume de mão-de-obra existente na economia é tida geralmente como intervenção indevida e espúria. Ou melhor, aqui, ao contrário do que ocorre nas economias capitalistas avançadas, o problema do emprego/desemprego é colocado normalmente como uma questão a ser resolvida pelo mercado. Essa questão se acirra quando, em decorrência da crise econômica atual, vem à tona a discussão acerca da pretensamente elevada estatização da economia brasileira e, mais recentemente, quando se atribui ao déficit público a maior parte das dificuldades encontradas pelo país no momento.

Os rumos dessa discussão tornam-se improdutivos não somente pelo seu equívoco — maior ou menor estatização e responsabilidade do déficit público pelos problemas hoje enfrentados pela economia brasileira — mas também e principalmente por impedir uma discussão mais profunda sobre a necessidade e possibilidade de uma maior intervenção do Estado em áreas sociais — especialmente na área do emprego —, fornecendo uma série de bens de serviços básicos, tidos hoje como um direito legítimo e tecnicamente possível em qualquer sociedade com um nível mínimo de democracia.

Nesse sentido, a questão do emprego hoje assume importância única, dado que ao problema estrutural do emprego na economia brasileira — insuficiente absorção pelo mercado formal de trabalho de um elevado contingente de trabalhadores — soma-se uma massa enorme de novos desempregados, como consequência dos últimos quatro anos ininterruptos de recessão. Como referencial, o emprego no setor industrial retraiu-se em cerca de 20%, retrocedendo aos níveis de 1973, e a renda per capita brasileira cerca de 11%, equivalendo àquela vigente em 1977.



Assim, qualquer discussão que traga à superfície os problemas da economia brasileira referentes ao emprego e aponte possíveis alternativas ao desemprego, merece não apenas destaque, como também absoluta prioridade. Sem levar isso em consideração, quaisquer reformulações na atual orientação da política econômica não serão propriamente efetivas.

Com o objetivo de esclarecer e clarificar alguns pontos controversos e obscuros acerca do emprego e do mercado de trabalho e entender a dinâmica da economia em relação a esses dois pontos, o IPARDES, com apoio de entidades nacionais e internacionais,\* realizou em junho de 1983, em Curitiba, o I Curso Nacional de Políticas de Emprego. Esse curso contou com renomados profissionais na área e teve como beneficiários técnicos de diversas instituições públicas, nacionais e estaduais, que atuam diretamente sobre a questão do emprego. O Curso, cabe lembrar, foi produto do amadurecimento de discussões internas ao IPARDES a partir de 1981 e, indiretamente, resultado do Projeto Estudos para uma Política de Emprego para o Paraná, desenvolvido pela Fundação entre 1981-82.

Em razão da constatação, uma vez mais, da importância do tema e da sua extrema atualidade, o IPARDES torna públicos os textos que proporcionam uma visão ampla e integrada do assunto do Curso e parte do Projeto mencionado, por acreditar que esses textos abarcam um conjunto de questões, estruturais e/ou conjunturais, que permeiam o problema do emprego em economias capitalistas, avançadas e retardatárias, e possíveis alternativas de política econômica. Além desses textos, inclui-se nesta publicação Documento dos participantes do I Curso, no qual se posicionam frente ao problema do emprego.

Ao publicar esta coletânea, o IPARDES pensa estar contribuindo com discussões tão necessárias, particularmente neste momento de redefinição dos rumos da sociedade brasileira.

*\* Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Ministério da Educação e Cultura/CAPEs - Ministério do Trabalho/Secretaria de Emprego e Salário - Conselho Nacional de Recursos Humanos (CNRH); Organização Internacional do Trabalho/Programa Regional de Emprego para América Latina e Caribe (PREDIC-OIT).*



# SETOR PÚBLICO E EMPREGO: reflexões sobre a agenda estatal a partir de Keynes

José Carlos de Souza Braga

Pode-se abordar a vinculação entre setor público e emprego procurando, de um lado, detectar certas dimensões teóricas dessa articulação e, de outro, revelar alguns aspectos históricos desse problema, especificamente tal como ele se manifestou na década de 30, quando da primeira Grande Depressão do que se poderia chamar de capitalismo monopolista. As conseqüências foram, na verdade, uma expansão e uma diferenciação das funções do Estado, ou do setor público, na economia e na regulação do conjunto de relações sociais da sociedade capitalista.

A minha exposição vai se concentrar nas dimensões teóricas desse problema e em algumas experiências históricas dos países capitalistas avançados. Divide-se a discussão em quatro itens. Um deles se refere à dinâmica capitalista e de como ela está relacionada com o problema do emprego; o segundo item diz respeito aos dilemas da agenda estatal, particularmente na geração de emprego; o terceiro é uma discussão de algumas experiências dos anos 30 que vão revelar, de certa forma, emperramentos nos mecanismos de mercado na economia capitalista e, por fim, serão feitas algumas observações sobre a crise atual e sobre os problemas que surgem para a ação dos estados capitalistas nacionais.

Assim, a primeira chamada que cabe fazer no que diz respeito a esse tema é a de que, na verdade, estamos assistindo, no final deste século XX, a um paradoxo e a um dilema no que se refere à expansão estatal nas próximas décadas. Está-se desenhando, com muita clareza, que um dos problemas econômicos e sociais mais graves a que possivelmente se assistirá até o final do século, e até que a economia mundial venha a se recuperar, é o do emprego. A dinâmica capitalista tal como ela se desenvolveu ao longo do século XX e tendo em vista o que está se desenhando para o final deste século, vai colocar de forma radical aquilo que os grandes pensadores do capitalismo, seja à esquerda, seja na sua vertente conservadora, evidenciaram: o capitalismo torna o trabalho uma coisa redundante na sociedade, quer dizer, uma dinâmica que vai arrebentar com a própria ética do trabalho que fundamentava o capitalismo nos seus primórdios. Essa dinâmica vai, na verdade, transformar o tempo livre em desemprego, porque o dinamismo da sociedade foi tal, no que se refere à constituição das suas bases técnicas e materiais, que transformará cada vez mais em coisa desnecessária o trabalho humano. Em publicação recente do *Time*, coloca-se que os trabalhadores humanos terão o mesmo destino que o dos cavalos: tornar-se-ão uma força de trabalho desnecessária. Ora, isso dentro da envoltura capitalista significa o quê? Desemprego generalizado e segregação no âmbito da sociedade. Esse é um dilema sério que está aí. Portanto, paradoxo é que essa técnica avançada significa tempo livre igual a desemprego e, possivelmente, igual a miséria.

De outro lado, o paradoxo é que para enfrentar essa questão do desemprego, bem como outras questões, é necessário que a expansão do Estado se verifique em vários setores da regulação social e econômica desses países, ou seja, a expansão estatal está inequivocamente posta tam-

bém no horizonte como um processo bastante significativo.

Mas, frente a isso, aparecem vários problemas. De um lado, nota-se que os setores dominantes no capitalismo vêm com muita cautela, para dizer o mínimo, essa expansão da regulação estatal. Se se olhar o Brasil hoje, toda a discussão em torno da estatização vai realmente revelar um paradoxo porque, para sair da crise, inclusive no que diz respeito ao desemprego, como já dizia Keynes desde a década de 30, a expansão estatal tem de ser forte, os controles estatais têm de crescer. Porém, os capitalistas vêm essa expansão estatal como uma intervenção que lhes tira o controle da regulação capitalista, o que, na verdade, é a negação da eficiência dos mecanismos de mercado. Assim, a regulação estatal passa a ser problemática e conflituosa ao longo da história, como foi na década de 30. As tentativas de o programa estatal impor regulações que viabilizassem o próprio capitalismo reformado, nos Estados Unidos, ocasionaram sérias resistências por parte dos setores dominantes. Assistimos hoje também, não só no mundo capitalista como no *mundo socialista*, à questão do poder estatal frente às massas como uma questão séria em torno do problema democrático. Essa base material avançada precisa, cada vez mais, da regulação estatal e o problema do desemprego que será gestado de forma crescente até o final do século é outra dimensão do paradoxo, tanto mais grave quanto mais dinâmica vier a ser a inovação tecnológica que já está, por assim dizer, nas gavetas.

Desenha-se hoje um pacote imenso de inovações pelos países capitalistas líderes, principalmente Japão e Estados Unidos, e, na medida que for possível redinamizar a economia capitalista, mais grave se tornará o problema do desemprego. Dessa forma, a dimensão estrutural da nova fronteira tecnológica irá se manifestar na queda das possibilidades de emprego, uma vez que essa nova tecnologia se estenderá aos setores industriais que ainda não estejam modernizados segundo essa nova técnica — setores de bens de capital e de bens de consumo duráveis — e ao setor serviços.

## dinâmica capitalista e emprego

O primeiro grande item, a que me referi anteriormente, diz respeito à dinâmica capitalista e ao problema do emprego. Começa com uma dificuldade estrutural, o fato de o investimento, especialmente o investimento industrial, ser o elemento líder e dinâmico da geração de emprego. Isso, uma obviedade, é, ao mesmo tempo, muito problemático: o investimento é extremamente instável. Todas as obras de Keynes, no fundo, apontam para o investimento na sociedade capitalista como um processo extremamente complicado. Porque é uma sociedade onde a decisão de investimento, ou seja, os gastos produtivos dos capitalistas na implantação de fábricas, na compra de máquinas, de equipamentos, etc., essa decisão, no capitalismo, é extrema-

mente complexa, pois se trata de uma economia monetária. O capitalismo é uma economia monetária, não no sentido de que é uma economia que tenha moeda, onde a moeda viabiliza as trocas, mas de uma economia monetária cujo objetivo da produção é o lucro monetário e o dinheiro é o ativo estratégico da sociedade. A decisão de investimento, portanto, é uma decisão problemática porque investir significa abrir mão da liquidez. E o que é liquidez? É abrir mão da posse do ativo estratégico, o dinheiro, que, ao mesmo tempo, é uma reserva do valor. Então, o capitalista para se decidir por investir e imobilizar, gerar emprego e gerar renda com o seu gasto está, permanentemente, avaliando a lucratividade produtiva desse investimento com o uso que ele pode fazer, para dizer de forma simplificada, do dinheiro, da liquidez que está em suas mãos, do capital monetário que possui. Vê-se que é uma decisão extremamente instável e, por isso, a elaboração da teoria geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro chama a atenção para o fato de que o papel do setor público é o de regular o investimento para evitar o que Keynes chamava do *equilíbrio de subemprego*.

Assim, o papel do Governo é o de regular o investimento, pois, se o investimento for deixado para as decisões privadas, a economia estará sempre sujeita a profundas instabilidades e tenderá a não atingir o pleno emprego, contrariamente ao que a tradição ortodoxa em teoria econômica dizia a sua época. Keynes é dessa forma, um pensador lúcido e, ainda que favorável, ideologicamente, à sociedade capitalista, apresenta esse problema básico: a decisão de investimento é instável; a sociedade tenderá a se situar abaixo do pleno emprego e não há mecanismo de mercado que conduza a economia para corrigir esse *desequilíbrio* na direção do pleno emprego. Para se obter o pleno emprego é preciso que o Governo regule o investimento. É preciso que o setor público faça como que uma planificação econômica nos moldes das *sociedades socialistas* e indique os caminhos dos investimentos privados e compatibilize-os, no tempo e fisicamente, como se ao Estado capitalista coubesse mapear as áreas e setores em que os investimentos privados deveriam se realizar e se adequar. Por exemplo, tantos investimentos na indústria automobilística requerem tantos investimentos na indústria siderúrgica, tantos investimentos na indústria de borracha, etc.; a geração de emprego, que decorrerá disso, precisará de tantos investimentos na indústria de consumo e assim por diante, de tal forma que o Estado seja uma espécie de canalizador ou compatibilizador das decisões privadas.

Caberia ao setor público, tendo em vista esse problema, garantir uma baixa taxa de juros, porque numa sociedade onde o objetivo da produção é o lucro monetário e onde o dinheiro exerce esse papel de ativo estratégico, os investidores capitalistas, sempre que essas taxas de juros tiverem perspectivas de elevação, tenderão a se desfazer dos seus investimentos produtivos e a preferir a liquidez, a forma de riqueza plena dessa sociedade monetária. É a forma mais líquida e é a forma pela qual se garante uma valorização desse capital monetário. Se o Estado não garante uma taxa de juros baixa, agrava-se ainda mais a instabilidade do investimento e, conseqüentemente, da renda e do emprego, porque o investimento é o elemento dinâmico e gera uma elevação da renda nacional. Cabe ao Estado regular, compatibilizar os cronogramas físicos e temporais dos investimentos globais da economia e garantir uma taxa de juros baixa, bem como executar uma política fiscal que seja incentivadora das decisões de investir e consumir.

No que diz respeito à política fiscal, o argumento de Keynes começa com a discussão de que o crescimento da

riqueza nacional, longe de depender da abstinência dos ricos, como geralmente se supõe, tem mais probabilidade de encontrar nessa riqueza o seu impedimento, o que elimina, portanto, uma das principais justificativas sociais da desigualdade da riqueza. Keynes, aqui, está combatendo o fato de que se justifique a desigualdade na distribuição da renda nacional como algo favorável para a elevação de investimento. Por quê? Se se tem uma massa de renda concentrada nas mãos de poucos, esses poderão poupar e investir e, com isso, dinamizar a renda e o emprego. Mas acontece que a decisão de poupar nessa sociedade não é igual à de investir; a poupança pode se canalizar para aplicações financeiras/monetárias em torno do dinheiro, em torno de uma taxa de juros que esteja elevada. Nesse caso, o investimento produtivo não se realiza. Para Keynes, o importante é que a distribuição da renda seja tal que eleve o consumo do conjunto da população. Isso, evidentemente, porque a elevação do consumo melhora as perspectivas de decisão de investimento, o que significa que as plantas produtivas instaladas terão sua capacidade produtiva cada vez mais ocupada e isso dinamizará as decisões de investir, fazendo com que a taxa de lucro esperada dos investimentos seja constante ou crescente e não decrescente.

Poder-se-ia retomar o primeiro raciocínio, de que a concentração de renda possibilita a poupança e os investimentos, dinamizando o emprego. Esse é o argumento conservador que ele combatia, tradicional na teoria econômica de então, alegando que: se a renda está concentrada e se há um segmento da população que detém maiores parcelas dessa renda, esse segmento vai poder poupar mais e, assim, investirá mais. Há uma noção que ele vai criticar, qual seja, a de que a poupança não necessariamente conduz à decisão de investimento, porque a poupança é um ato passivo de se decidir por não consumir plenamente a renda que se detém, e pode girar no interior do sistema financeiro e, portanto, significar simplesmente a existência de um circuito financeiro-monetário, calculado numa taxa de juros, interessante para o aplicador financeiro. Ao contrário, se se tiver uma renda mais bem distribuída, pode-se elevar o conjunto do consumo da sociedade e, conseqüentemente, dinamizar a indústria de bens de consumo. Essa dinamização da indústria de bens de consumo dinamizará a indústria de bens de capital, dinamizando, portanto, o investimento no seu conjunto.

No curto prazo, o que Keynes está discutindo é justamente isso: uma melhor distribuição da renda faz elevar a propensão marginal a consumir, o que vai propiciar maior ocupação da indústria de bens de consumo. A diminuição da capacidade ociosa da indústria de bens de consumo implica maior demanda de máquinas, equipamentos e matérias-primas para a indústria de bens de capital que, por sua vez, irá ter a sua capacidade ociosa também reduzida e, por essa via, fortalecerá as decisões de investir. Se a taxa de juros é eficientemente regulada pela política monetária e creditícia, a eficiência marginal do capital, ampliada, até por essa elevação da propensão marginal a consumir, tenderá a elevar o investimento e, portanto, a reduzir o que ele chamava de *escassez do capital*, produzindo, no limite, segundo a sua visão otimista, a eliminação do rentista na sociedade capitalista.

O que estou querendo ressaltar, seguindo Keynes, são problemas monetários, financeiros e de distribuição da renda em torno da dinâmica capitalista, tornando-se necessário que o setor público regule as decisões de investimento. Sabe-se, pela evolução histórica do capitalismo, especialmente a partir da década de 30, que essa regulação passou a ser

feita além do que os próprios interesses de certos setores capitalistas entendiam, porque o Estado passou não só, em determinadas circunstâncias, a esboçar uma forma de regulação do investimento, mas também porque veio a se desenvolver um setor estatal empresarial no conjunto dos países capitalistas, com a única exceção da economia norte-americana.

Assim, o investimento, do ponto de vista da dinâmica de uma economia capitalista, é o elemento líder, gerador da dinâmica do emprego e extremamente instável, e que tende a gerar, na verdade, subemprego, subemprego da força de trabalho e subemprego da base material produtiva instalada. Esse é o elemento estrutural da dinâmica capitalista e só se sai dessa instabilidade através da regulação estatal, quer dizer, não há mecanismos de mercado que possam se contrapor a essa instabilidade. Esse também é o sentido do artigo sobre o fim do *Laissez Faire*, onde Keynes critica a ideologia e a doutrina filosófica, política e econômica baseadas no fato de que as decisões individuais numa sociedade de mercado tenderiam a promover o bem público comum.

A idéia fundamental aqui é discutir a questão do emprego numa *economia empresarial*, como dizia Keynes, alertando: isso é uma economia de empresários, isso não é uma economia de troca mercantil. É uma economia monetária com uma produção fabril, industrial, com retenção de estoques de mercadoria, retenção de títulos financeiros e, no limite, retenção do dinheiro propriamente dito. Esses são os ativos que todos os agentes da sociedade capitalista observam, analisando qual deles é preferível manter em suas mãos. No limite, a decisão é pela retenção do dinheiro e, por isso, o investimento é muito instável. Quando a conjuntura financeiro-monetária se encaminha na direção de uma elevação na taxa de juros, a perspectiva é de uma paralisação crescente nos investimentos. Se não ocorre a regulação estatal sobre os investimentos, a economia entra numa estagnação e dela não sai pelos mecanismos de mercado; não adianta fazer política de arrocho salarial, não adianta fazer política monetária solta, não adianta fazer política creditícia solta, porque, mesmo que as taxas de juros baixem, o importante é que a perspectiva de rentabilidade produtiva, a eficiência marginal do capital, não crescerá se as decisões de gasto produtivo não redinamizarem o setor industrial, o setor agrícola e assim por diante.

Um outro plano a ressaltar é o que diz respeito ao que se poderia chamar de tendências a longo prazo: a redundância do trabalho e a conversão do tempo livre em desemprego. Aqui são outras as dimensões estruturais em torno do problema do emprego: a combinação capital/trabalho e a concorrência capitalista nesse processo e sua relação com a mecanização e a produtividade do trabalho. Nos aspectos setoriais, o que se teve como tendências de longo prazo no século XX foi, como se sabe, a queda do emprego na agricultura em termos absolutos e relativos; no setor industrial, o emprego cresceu em termos absolutos e relativos, mas foi o setor chamado terciário que passou a liderar a oferta de emprego.

Em relação ao primeiro ponto, a combinação capital/trabalho e a concorrência capitalista, deve-se chamar a atenção para o fato de o dinamismo tecnológico da sociedade capitalista se realizar por um aumento da relação capital/trabalho — isso já está em Ricardo, economista clássico, que falava da introdução da maquinaria e do desemprego da mão-de-obra, está em Marx, através da composição orgânica, em Schumpeter e em Keynes. Essa é a dimensão tecnológica e econômica que implica a redundância do trabalho como perspectiva de longo prazo na

história econômica do capitalismo, isto é, uma dimensão estrutural. Por outro lado, a concorrência capitalista, ao contrário do que diz a teoria econômica convencional e do que querem sugerir algumas propostas de política econômica, é que regula essa combinação capital/trabalho. Quero dizer, por exemplo, que não adianta colocar, como algumas propostas que surgem no Brasil, que o trabalho é pouco utilizado e, por isso, existe desemprego, em razão dos custos sociais da mão-de-obra serem elevados, ocasionando uma alta relação capital/trabalho. Isso é uma falácia.

A relação capital/trabalho é elevada e será crescentemente elevada, inclusive pelas razões da concorrência, porque é através do aumento dessa relação que se consegue, com a mecanização, a elevação da produtividade do trabalho e, portanto, a ampliação da massa de lucros. Não é uma comparação dos custos do trabalho com os custos do capital que informa e eleição da técnica. A eleição da técnica no capitalismo se faz, permanentemente, pela elevação da relação capital/trabalho, ou seja, o homem é, crescentemente, capaz de produzir mais numa quantidade de tempo menor e isso expressa que a produtividade do trabalho está crescente. E isso graças ao processo de mecanização, que faz com que o trabalho seja redundante, desnecessário. Ora, isso significa que o tempo da sociedade capitalista vai se tornando tempo livre, livre do trabalho; porém, como se está na envoltura privada, o tempo livre se converte em desemprego. Ou seja, a elevação da relação capital/trabalho, impulsionada pela concorrência entre os capitais, faz com que o tempo na sociedade capitalista seja cada vez mais livre como possibilidade. No entanto, nesta sociedade capitalista aparece como desemprego, significando cada vez mais, que as pessoas são desnecessárias para o trabalho. Essa é uma dimensão estrutural no avanço que o capitalismo faz sobre as forças produtivas. Do ponto de vista setorial, só para lembrar, a agricultura passa a oferecer menos emprego em termos absolutos e relativos, a indústria no século XX incrementou o emprego em termos absolutos e relativos, e toda a modernização das cidades e a urbanização fez com que o setor terciário passasse a liderar a oferta de emprego. Justamente os dois setores que vinham sendo dinâmicos na oferta de emprego estão, hoje, ameaçados — o setor da indústria de bens de capital e da indústria de bens de consumo e o setor de serviços e terciário em geral, porque a mecanização que virá, incidirá nesses setores, fazendo com que a relação capital/trabalho cresça enormemente. Portanto, do ponto de vista da tendência que vários analistas têm detectado, esses setores também perderão a possibilidade de ocupar mão-de-obra.

Para alinhar esse ponto, gostaria de chamar a atenção para alguns aspectos que estão relacionados com as flutuações de longo prazo, afetando a questão do emprego ou do desemprego. O primeiro ponto se refere ao problema das decisões de investimentos na sociedade capitalista que estão submetidas àquela instabilidade já mencionada. Essas decisões instáveis de investir são as responsáveis pelo problema dos ciclos econômicos do capitalismo que significam, do ponto de vista do emprego, a recorrência do tempo livre, dos problemas do desemprego. Além dessa instabilidade de investimento, aparece o problema da instabilidade tecnológica, ou aquilo que Schumpeter chamava de destruição criadora, que está relacionada com essa dimensão da combinação capital/trabalho, da mecanização, da elevação da produtividade do trabalho, ou seja, as estruturas de produção do capitalismo são montadas e desmontadas com muito dinamismo, o que não só modifica as bases materiais e cria novos setores industriais, como eleva constantemente a pro-

atividade do trabalho e tende, portanto, a cristalizar a perspectiva do desemprego.

Se se toma o sistema capitalista, em seu conjunto, no século XX, observa-se, crescentemente, uma espécie de cristalização do problema do desemprego; tomando-se as economias avançadas do pós-guerra, fica claro que houve redução da taxa de desemprego dos trabalhadores manuais das suas economias nacionais. Mas todo o movimento que ocorre na periferia desse mundo capitalista avançado significa uma geração simultânea de mão-de-obra que circula (no caso da Europa, turcos, portugueses, italianos, etc.) pelo conjunto do sistema capitalista, formando um quadro de desemprego que é cristalizado, que é agravado quando os ciclos entram na sua trajetória descendente. Essa é uma dimensão que está estruturada já no capitalismo. A destruição criadora que está presente hoje, no fim do século, significa um salto mais avançado nessa cristalização do desemprego.

Quanto ao impacto da robótica na oferta de empregos da economia norte-americana, faz-se uma simulação, para fábricas e escritórios, acerca dos empregos que serão afetados diretamente pela automação. A título de ilustração, observemos alguns números relativos a empregados que seriam afetados por essa automação: nas fábricas: montadores, 1 289 000; controladores de qualidade e inspetores, 746 000; pintores, 186 000; esmeriladores e operadores de maçarico, 713 000; empanadores, 626 000; operadores de máquinas, 2 385 000, e assim por diante. O resultado da automação no setor de serviços é estimado em: escritórios e gerências, 9 000 000; outros profissionais, 14 000 000; secretárias e pessoal de suporte, 5 000 000; escriturários, 10 000 000. Assim, a destruição criadora que virá até o final do século, no momento em que essa crise se resolver no sentido de montar-se uma nova estrutura técnica, tornará praticamente insuportável a conversão desse tempo livre em desemprego.

A essa dimensão tecnológica somam-se a instabilidade financeira, a que estamos assistindo em escala mundial, e a combinação de estagnação e inflação. A recorrência desses problemas desde os anos 60 permite enquadrá-los como de longo prazo.

A instabilidade financeira e o processo inflacionário tendem a desorganizar as decisões de investimento e a criar uma área de valorização financeiro-monetária. Todas essas dimensões, na verdade, afetam, fundamentalmente, a dinâmica do emprego; são dimensões que revelam um certo anacronismo da envoltura capitalista privada para resolver os problemas sociais que são gerados pela própria expansão capitalista. Parece claro que toda a discussão em torno da intervenção estatal frente à questão do emprego terá de ser feita à luz desses problemas. De que maneira isso pode ser viabilizado, ao longo do tempo, é o que se deve discutir daqui para a frente. Até aqui tentou-se estabelecer quais os problemas da dinâmica econômica que o Estado, ou o setor público, tem de enfrentar para lograr, de fato, uma política efetiva de atuação na questão do emprego. Retomemos então a questão do papel do Estado na geração de emprego.

## o estado e a monopolização capitalista: dilema da agenda estatal

A primeira consideração é acerca do chamado Estado Liberal e da questão da doutrina do liberalismo. Cabe lembrar que o Estado Liberal, anterior ao século XX, tinha como fun-

ções clássicas as da segurança nacional, da segurança interna e das relações exteriores. Sua atuação direta na regulação da economia era bastante precária e a doutrina do liberalismo, que pregava a harmonia entre a realização do lucro individual e do bem-comum, reforçando a propriedade e a posse legal, implicava, na verdade, que esse Estado Liberal devesse atuar o menos possível na economia, uma vez que essa harmonia entre realização individual e bem-comum estava assegurada.

Keynes se dedicou, já em 1926, a fazer a crítica dessa doutrina filosófica, política e econômica; e seus estudos econômicos são feitos na tentativa de dar fundamentos científicos a essa questão. Uma das coisas a que Keynes chama a atenção é o fato de que se torna cada vez mais duvidoso que essa busca do lucro individual por parte dos *capitães de indústria*, como ele chama, nos conduza, pela mão invisível, ao paraíso. *Sugerir à City de Londres uma ação social para o bem público, é como discutir A Origem das Espécies com um bispo de 60 anos atrás. A primeira reação não é intelectual mas moral; é uma ortodoxia que está em questão e quanto mais persuasivos os argumentos, mais grave será a ofensa.*<sup>1</sup> O mundo não é governado do alto, de forma que o interesse particular e social sempre coincidam. A partir disso, Keynes entra numa discussão do que é a agenda e a não-agenda do setor público. Vejam, já em 1926, Keynes traçava uma espécie de roteiro do que será a sua proposta em torno de uma modificação desse Estado Liberal. Eu estou utilizando Keynes porque o percurso que estou querendo fazer sobre a discussão de setor público/emprego é o de recorrer a um pensador que discutiu a questão da reforma do capitalismo, justamente da ótica do problema do emprego. Então, ele vai discutir o que seria a agenda e a não-agenda do setor público, quais os problemas que devem ser contemplados num elenco de atuação do Estado e quais os que não devem ser contemplados. Evidentemente, essa discussão passa pela qualificação da economia de sua época, uma economia de grandes empresas, de oligopólios, monopólios e assim por diante. Uma das questões importantes para a qual Keynes chama a atenção, e que já havia também estado presente na própria obra de Marx e de Schumpeter, diz respeito a uma tendência à empresa socializada. Ora, essa é uma questão crucial para a intervenção estatal porque, na verdade, o que ele está ressaltando é o fato de que, mesmo no âmbito do capitalismo, o grau de concentração e centralização do capital vai fazendo com que as empresas se tornem cada vez menos uma ação individual e se transformem numa aglutinação de capitais e, nesse sentido, socializando-se dentro da envoltura privada, o que é uma contradição. Keynes chamava a atenção para isso e ao fazê-lo diz o seguinte: *o crescimento de uma grande instituição, seja uma grande empresa ferroviária com utilidade pública, ou um grande banco, ou uma grande companhia de seguros, em que os proprietários do capital, isto é, os acionistas estão quase inteiramente dissociados da administração, resulta em que o interesse direto dessa última, de produzir um grande lucro, se torna completamente secundário; uma vez atingida essa fase, a estabilidade e a reputação geral da instituição são mais consideradas pela administração do que a maximização dos lucros para os acionistas. Os acionistas devem ficar satisfeitos com os dividendos convencionalmente adequados, e, estando esses assegurados, o interesse direto da administração frequentemente consiste em evitar a crítica da opinião pública e dos clientes da empresa.*<sup>2</sup> É óbvio que aí também se têm os limites ideológicos, mas, no que diz respeito ao setor público, acredito que está sendo posto em discussão justamente esse caráter de socialização contraditório da em-

presa, quando a empresa, no capitalismo, quer pública ou privada, deve buscar a realização pública. Esse ponto será retomado mais adiante.

Com relação à agenda estatal, os pontos a que Keynes se refere são: a) controle da moeda e do crédito por uma instituição central; b) coordenação da poupança e do investimento; e c) política nacional sobre o tamanho da população e aperfeiçoamento das técnicas do capitalismo moderno. A questão colocada nos pontos a e b diz respeito à regulação das finanças e das decisões de investimento capitalistas para se poder enfrentar o problema do emprego. Por outro lado, aparece a questão populacional, vertente que na linha conservadora muito tem enfatizado a questão do controle populacional. Evidentemente, sabe-se que toda proposta conservadora para os problemas do desemprego e da miséria, na sociedade capitalista, visa quase que exclusivamente a resolvê-los por um chamado controle populacional. Agora, esses dois pontos são os que se referem àquela dinâmica de que tratamos na primeira parte desta discussão. Vê-se que não se trata, unicamente, de ampliar as funções do setor público para que a geração de emprego direto seja maior; isso decorrerá, mas a atuação do Estado frente ao problema do emprego, na verdade, passa por essas duas dimensões centrais, e se tivéssemos de formular uma frase síntese, diríamos *reforma do capitalismo*. O problema, olhado de uma ótica como a de Keynes, é, na verdade, de reformar as coisas no interior da sociedade capitalista. Como já foi visto, essa proposição de Keynes está baseada no fato de que a dinâmica capitalista é incapaz de gerar pleno emprego, mas sim de promover uma desigual distribuição da renda e da riqueza. De outro lado, essa agenda recomenda explicitamente uma política fiscal que implique elevação de impostos sobre os ganhos de herança, etc.; quer dizer, uma política fiscal que afete a distribuição da renda, porque isso dinamizará a economia e aumentará a oferta de empregos.

De outro lado, a coordenação da poupança e do investimento é a eutanásia do rentista, uma proposta que inclusive se manifesta como contraditória dentro dos próprios limites ideológicos de Keynes, porque a eutanásia do rentista não se verificará unicamente pela *escassez do capital*. Na verdade, a expansão do sistema financeiro generaliza a prática do rentismo, na sociedade capitalista, o que é perceptível pela própria leitura, por exemplo, do capítulo quatro da *Teoria Geral*. É com esse propósito, ou seja, a eutanásia do rentismo, que Keynes chega a falar na socialização bastante completa dos investimentos; ora, isso significa, na verdade, uma tendência da empresa a se socializar. Ele está propondo também uma regulação da própria realização do lucro; poder-se-á dizer que isso é um sonho, na medida em que essa reforma se insere num quadro político-institucional dos estados nacionais capitalistas que nós conhecemos. A preocupação de Keynes com a questão do emprego enfrenta essas dimensões estruturais da atuação do Estado.

Nessa agenda do Estado frente à questão do desemprego, outro ponto que é importante, mesmo para discussões atuais da situação internacional e da situação brasileira, refere-se à política interna e ao comércio internacional. Como se nota, essa é uma agenda bastante complexa e, pode-se dizer, que é pedir demais a um Estado capitalista. Em síntese, essa agenda propõe socialização bastante complexa dos investimentos mas não da propriedade dos meios de produção. Bem, aí está posto o paradoxo a que me referi no começo. Mesmo como conservador, Keynes faz uma crítica lúcida do próprio sistema, chegando nos limites fundamentais para que essa sociedade possa resolver a questão do

desemprego, tocando nos pilares da questão das finanças capitalistas, da questão das decisões de investimento, portanto, da socialização desse processo de decisões de investimento e de uma regulação da própria realização do lucro.

Quanto à política interna e à relativa ao comércio internacional, gostaria de apontar uma passagem que considero importante no último capítulo da *Teoria Geral*. Considerando toda essa agenda que, na verdade, já começa a ser construída desde 1926, portanto antes da crise dos anos 30, e já percebendo que esse Estado Liberal *já era*, frente à evolução da estrutura capitalista, a partir da crise do final do século XIX e a montagem de capitalismo monopolistas no século XX, Keynes diz que, se as nações capitalistas podem aprender a procurar o pleno emprego com sua política interna e se podem lograr também o equilíbrio na tendência de sua população, não se necessita que haja forças econômicas importantes destinadas a enfrentar o interesse de um país com o de seus vizinhos. Ou seja, ele está combatendo o seguinte: se a partir dessa agenda é possível elaborar uma política estatal que regule a economia e enfrente o problema do desemprego, não é preciso recorrer aos embates internacionais no comércio e empurrar a crise para o vizinho, isto é, empurrar o desemprego para o seu vizinho. Todavia, haveria ainda lugar para a divisão internacional em condições adequadas, mas já não existiria motivo premente para que um país necessitasse forçar suas mercadorias sobre outros ou recusar as ofertas de seus vizinhos. Ou seja, não é preciso travar a luta desgarrada do comércio internacional, como protecionismo, etc., e querer empurrar, querer ter uma balança de pagamentos e comercial superavitária às custas dos outros países. O comércio internacional, se se executa uma política de regulação do emprego conforme a agenda proposta, deixaria de ser o que é, a saber, o expediente desesperado para manter a ocupação no interior do país, forçando as vendas nos mercados estrangeiros e restringindo as compras — vide política atual do FMI —, o que, ao ter êxito, simplesmente desloca o problema do desemprego para o vizinho que estiver pior dotado para tal luta. Além disso, viria a se converter num livre intercâmbio de bens e serviços mutuamente vantajoso; ou seja, se os estados nacionais são capazes de cumprir tal agenda, é possível que o sistema de crédito internacional e o sistema de comércio internacional, a divisão internacional do trabalho sejam mutuamente vantajosos para esses países.

Na crise dos anos 30, bem como na crise atual, assiste-se à incapacidade de os estados capitalistas regularem as suas crises e a um transbordamento, para o sistema de crédito internacional e para o sistema de comércio, das disputas e das rivalidades imperialistas. Quer dizer, esse sonho da agenda estatal keynesiana não foi realizada nem nos anos 30 e tampouco agora. Ao que se chama de políticas keynesianas são, fundamentalmente, as políticas fiscal, monetária e de crédito, que constituem apenas parte da agenda dele. Nesse sentido, é necessário fazer uma recuperação da lucidez keynesiana na crítica ao problema do emprego no capitalismo e ao papel que o Estado tem de exercer. Era uma proposta, ainda que com limites ideológicos, bastante avançada, que não foi cumprida por nenhum Estado capitalista na década de 30, época em que ele escreveu, e muito menos hoje, porque, na verdade, atacava pontos problemáticos, cruciais, e extremamente contraditórios de se realizar no âmbito de uma sociedade capitalista e de um Estado capitalista nacional. As políticas que conhecemos como keynesianas e que os neomonetaristas criticam como insuficientes para resolver o problema do emprego são apenas uma dimensão do que Keynes propunha. O que o ponto 7 propõe é quebrar a natureza especulativa dos sistemas

financeiros internacional e nacionais. Vê-se que foi, de fato, essa estruturação adequada do sistema de crédito que se rompeu nos anos 30 e que agora também volta a ser rompida em condições mais graves, porque se tem um sistema privado de intermediação financeira em escala internacional, cujo exemplo é o mercado de euromoedas, um mercado altamente especulativo e descolado da base produtiva das nações e mesmo do comércio internacional. Através desse mercado, monta-se uma escala de dívidas financeiras que são impagáveis à luz do que está acontecendo com a produção e o comércio internacional. Esses vão se deprimindo, as dívidas vão crescendo, tornam-se impagáveis. O sistema de crédito é de fato o financiamento da produção, mas ele se transforma no seu contrário, ou seja, numa autonomia financeira; coisa que também Marx e vários pensadores marxistas já haviam colocado, tanto no século passado quanto no início desse século, e que Keynes resgata à sua maneira.

A política interna, na verdade, é a regulação da poupança e do investimento, a socialização do investimento; ou seja, o investimento tem de ser realizado com uma perspectiva do social, do conjunto dos investimentos; não pode ser mais uma decisão unicamente privada, tem de possuir uma dimensão pública, objetivando a ocupação das capacidades instaladas e da mão-de-obra ociosa. O que Keynes está defendendo é o planejamento da ação econômica estatal para enfrentar o problema do desemprego, embora isso seja contraditório com a sociedade que ele mesmo descreveu como uma sociedade empresarial. Então, Keynes, ideologicamente posto na defesa do capitalismo, enfatiza a necessidade de se aperfeiçoar as técnicas do capitalismo moderno. O chamado capitalismo liberal é individualista, sendo responsável por um problema grave que gerará no seio da população uma intolerância que é o problema do desemprego. Na verdade, é uma ansiedade por reformar um Estado que se colocava numa modalidade liberal em uma sociedade que nada mais tinha a ver com os princípios do liberalismo econômico dos séculos XVIII e XIX; é uma sociedade de grandes grupos, com decisões de investimento complicadas pelo mecanismo financeiro — monetário e creditício — e que necessitava, para sobreviver, de reformas, de um Estado moderno, técnicas de gestão aperfeiçoadas de forma a enfrentar o problema do desemprego.

O fato é que esse Estado capitalista do século XX não é mais o Estado Liberal. É um Estado cuja forma e nomenclatura são objetos de polêmica — capitalismo monopolista do Estado, capitalismo tardio, capitalismo trustificado ou burocrático, etc.; é um Estado que vai desenvolver as suas funções regulatórias, e o fará tanto na área econômica, em torno do câmbio, do comércio internacional, da moeda, do crédito e assim por diante — de modo que esse desenvolvimento de suas funções implique profunda diversificação do aparelho estatal, o que significa que o Estado passa a ter, diretamente, uma grande participação na geração de emprego pela própria diversificação física de seus mecanismos regulatórios, com um número crescente de ministérios, aparecimento de bancos centrais, etc. — como também uma regulação que vai atuar na relação capital/trabalho — serviços sociais e toda a máquina relacionada com essa regulação, políticas salariais e assim por diante. Esse Estado moderno, do capitalismo moderno, passa a ser um Estado que atua não só diretamente gerando emprego como através dessa sua regulação, age como instrumento, mais ou menos com a orientação keynesiana, de atuação sobre os pilares da determinação do emprego. Ora, esse desenvolvimento das funções do Estado se faz historicamente, a partir da primeira Grande Crise desse capitalismo moderno, in-

dustrializado oligopolicamente, com grandes conglomerados industriais e financeiros, e que na crise de 30 revelou, do ponto de vista social, a grande epidemia do desemprego.

## a manipulação econômica estatal entre a reforma e o totalitarismo

Dois experiências fundamentais, no que diz respeito a esse desenvolvimento das funções regulatórias do Estado capitalista forjam-se nas sociedades norte-americana e alemã, com conseqüências políticas já conhecidas. No caso norte-americano, com a quebra financeira de 29 e a profunda deflação por que vai passar a economia, no período, com milhões de desempregos e com a incapacidade do sistema de mercado em responder automaticamente a essa crise, promovendo uma recuperação, assistia-se à operação de um Estado que deixa de ser e atuar segundo aqueles princípios do liberalismo. Toda a história do projeto norte-americano vai revelar uma intervenção do Estado em todos os setores básicos da economia: na indústria, na agricultura e inclusive nas relações sociais e trabalhistas. Nos Estados Unidos, país onde a força do pensamento liberal era e é bastante forte, a presença dessa doutrina vai formar a permanente existência de conflitos em torno dessa expectativa de regulação. Todos os institutos que são criados e a tentativa de Roosevelt de executar uma política fiscal, uma política creditícia e uma política monetária que junto com esses órgãos reguladores promovessem a recuperação, revela idas e vindas. Isso, mesmo sabendo-se que o Programa de Roosevelt não constituía uma agenda tipo keynesiana, da forma que acabamos de discutir. Na verdade, tem-se inúmeras vacilações do Governo Roosevelt ao longo da instauração dessas regulações da economia. As tentativas de programar investimentos na indústria, na agricultura, toda a batalha em termos de realização de contratos coletivos de trabalho, foram batalhas políticas importantes que passaram por ondas de repressão armada contra os trabalhadores, por oposições da parte dos setores detentores do capital, revelando, historicamente, essa contradição que sempre causa perplexidade nessas conjunturas. Evidentemente, os programas de Roosevelt eram programas que se colocavam, a partir do Estado, como possibilidade de reformar e garantir a sobrevivência política e ideológica do capitalismo, com o aparecimento das reformas sociais, o que tinha a ver com a questão do desemprego. No entanto, essa reforma, que é conduzida pelo Estado para a defesa da sobrevivência do sistema, é objeto de repulsa pelos seus próprios beneficiários maiores, ou seja, os capitalistas. Vê-se como a história revela essa complexidade dos planos econômicos, político e ideológico. Houve muita resistência às reformas sociais, aos gastos públicos nas áreas sociais — construção de rodovias, reflorestamento, programas culturais. Tudo isso lançado por Roosevelt, que jamais teve o fôlego e a capacidade de quebrar realmente o desemprego; atenuou bastante o nível do desemprego, mas jamais a coordenação dos investimentos chegou ao ponto de promover uma recuperação efetiva. Em 1937 já há um recuo forte de Roosevelt, caindo numa política fiscal, creditícia e monetária de arrocho; de fato, não há uma recuperação nos investimentos, porque a saída desse momento de crise só seria possível se o Estado fosse capaz de coordenar a recuperação dos investimentos macroeconomicamente. E mesmo no período Roosevelt isso não é logrado. Há atenuações através dos gastos públicos sociais

e de alguns programas que se realizam em 34 e 35, atenuando em 36, e em 37 volta-se a uma política de arrocho, pensando-se que a recuperação estava garantida e, na verdade, a recuperação, como se sabe só vem com a Grande Guerra.

Tomando-se a experiência nazista frente ao desemprego por que passava a Alemanha, verificar-se-á, além da repressão política e da violência exercida sobre inúmeros setores, a aplicação demoniacamente eficiente de um esquema de dispêndio público combinado com uma dívida articulada com o sistema bancário e com a grande indústria. Evidentemente, um dispêndio público articulado na corrida armamentista que sedimentava o terreno para a expansão e ocupação da Europa pelo nazismo. Esse esquema funciona da seguinte maneira: o dispêndio público cresce, mesmo que a partir de déficit público. Como se faz isso? O Governo emite títulos públicos que são absorvidos pelo sistema bancário; à medida que os gastos públicos estão crescendo, provocam uma elevação da renda nacional. Esses gastos estão articulados com a grande indústria, então a massa de lucros da grande indústria cresce com as encomendas estatais. Essa massa crescente de lucros flui para o sistema bancário que, então, pode ir permanentemente reciclando o conjunto do sistema. Monta-se pois um esquema de dívida, de dispêndio e de ampliação da massa de lucros que recupera a economia e faz com que o desemprego decline.

Por insistência direta de Hitler, de que era preciso absorver rapidamente o desemprego, foi então arquitetado um grande programa de obras públicas que contribuiu para reativar a economia.

A recuperação preenche o financiamento do investimento de maneira que o crédito inicial se paga depois. O esquema utilizado foi muito engenhoso; o programa foi todo financiado com títulos da dívida pública, as grandes empreitadas de obras foram pagas diretamente com títulos-dívida que podiam ser descontados na rede bancária após certos prazos, durante os quais a renda crescia e a massa de lucros também. A rede bancária, por sua vez, tinha de reter esses títulos durante um certo tempo, depois se descontavam os títulos nos bancos e, esses, posteriormente, podia-se descontá-los no banco central. Havia, então, um mecanismo defasado no desconto dos próprios títulos que fazia com que se criasse uma disponibilidade de recursos monetários para o Tesouro. Esse, ao financiar o gasto público crescente, ampliava o volume de depósitos bancários e, assim, a circulação creditícia podia se expandir e absorver o lançamento de novos títulos. Assim, foi sob o horror do nazismo que se verificou nos anos 30 como um Estado capitalista desenvolveu um esquema de dispêndio público, dívida pública e articulação do sistema bancário com o sistema privado industrial, pelo qual a renda se expandiu e sancionou aquele gasto público anterior que foi feito com déficit. Isso porque, quando o dispêndio cresce, a renda nacional não fica constante, ela aumenta e quando ela aumenta, a massa de lucros aumenta, aumento esse que flui para o sistema bancário. A capacidade utilizada das indústrias cresce, a base fiscal do Estado cresce, porque aumenta a renda nacional. Assim, aquele investimento que se fez inicialmente, como um salto no escuro, digamos, inclusive com déficit público, vai ser financiado pela expansão da própria renda, de modo que a expansão do dispêndio não depende de uma poupança prévia; o dispêndio é que vai gerar a renda que vai financiar esse próprio investimento, porque quando o Estado está ganhando, ele está dispendendo, realizando encomendas, dinamizando a demanda para o setor privado. O setor privado, para produzir, tem de realizar demandas

ao próprio setor privado. Dessa forma, a demanda de um capitalista por máquinas e matérias-primas, por exemplo, é igual ao lucro de outros capitalistas.

Assim, a base fiscal cresce e fluem recursos para o setor público que vai equilibrando receita e despesa. Se há capacidade ociosa na economia, o aumento do dispêndio não implica inflação, ou seja, a oferta é elástica; e não tem porque os preços responderem com inflação; o que cresce é o número das vendas e, portanto, a massa de lucros. Então, o investimento faz com que a renda nacional e o emprego cresçam. Como nas fases depressivas dos ciclos, pelas razões já apontadas, é difícil que o dinamismo privado venha a executar esse papel de dar o impulso inicial, isso tem de ser feito pelo setor público. Se a expansão dos investimentos não vem, não virá a recuperação dinâmica da economia e do emprego, no máximo se fica numa espécie de estagnação, como ficou a economia americana, apesar de os gastos sociais terem ajudado bastante a atenuar o problema do desemprego, mas não se articulou o programa pesado dos investimentos como ocorreu na Alemanha nazista já em 33.

Nos Estados Unidos, nessa época, o que aconteceu foi uma reação forte das classes dominantes frente a duas coisas: de um lado, a reforma social e, de outro, o poder regulatório do Estado como contrário ao Estado Liberal, de profundas raízes na sociedade norte-americana. Isso, a despeito de essa intervenção moderna do Estado, como lembrava Keynes, ter sido feita em benefício dos próprios capitalistas, porque, no fundo, tratava-se de atenuar a enorme crise social. Essa estava provocando um grau de organização política nas classes trabalhadoras que preocupava Roosevelt; a sindicalização cresceu enormemente com a organização dos negros, dos mineiros, dos trabalhadores da indústria do aço, da indústria automobilística, etc. Paralelamente, ocorria forte repressão a esses movimentos. Roosevelt, de modo vacilante, agia no sentido de responder a essas circunstâncias. Nessa época, sua política era oscilante, e essa situação, de certa forma, é explicada por Kalecki, em um artigo<sup>3</sup> que lembra muito 37: quando a demanda estiver arrojada, os setores capitalistas provavelmente até sancionarão as decisões do Estado, no sentido de liberá-la. Quando o emprego começar a crescer, se a sociedade tiver um jogo democrático mínimo — contrato coletivo de trabalho, negociação, etc. — a parte salarial começará a crescer. Então, os capitalistas, lembrando o ciclo a que nos referimos anteriormente, tenderão a retirar o apoio ao Estado para a manutenção de uma política fiscal creditícia e monetária aberta. Em 37, os Estados Unidos recuaram, Roosevelt recua e volta-se para cair numa recessão; tem-se aí uma trajetória de miniciclos e, de fato, não se constrói uma tendência ascendente, porque o investimento não se recupera plenamente. Fica-se num jogo de curto prazo, de ocupação maior ou menor da capacidade instalada, segundo varia a política fiscal, creditícia e monetária, mas não se monta a recuperação.

Estou querendo chamar a atenção para uma dimensão técnica do dispêndio público, da dívida pública, e de sua articulação como sistema privado que pode promover uma recuperação da renda nacional, do emprego, como ainda, se se consideram os contextos brasileiro (vide Plano de Metas de Juscelino Kubitschek) e mexicano, por exemplo, pode implantar uma industrialização pesada e moderna no país. É lógico que essa dimensão técnica estará atrelada às condições específicas de cada momento, em cada país.

Estamos tratando de uma determinada articulação da política fiscal que favorece a recuperação da economia. No entanto, quando a política fiscal arrocha, você tem um

multiplicador inverso, ou seja, aquela articulação do dispêndio público, da dívida pública, do setor privado, inverte seus efeitos sobre a dinâmica da economia, contendo-a. Assim, se se tem como perspectiva uma tendência ascendente de recuperação do investimento, o que se coloca, portanto, no horizonte, é uma participação crescente do Estado, que implicaria uma política fiscal mais progressiva e, conseqüentemente, apropriação de parte da renda que estava antes em mãos dos setores capitalistas.

De fato, é o que tem ocorrido com o vai e vem (*stop and go*) da política econômica e o que tenderá a ocorrer. Ou seja, como em 30, da crise atual só se sairá com a participação estatal crescente.

Como já foi visto, a partir da década de 30, o chamado Estado Liberal vai cedendo terreno para a emergência de um Estado mais complexo que corresponde ao estágio mais avançado das sociedades capitalistas contemporâneas, que é chamado por alguns de um estágio monopolista ou trustificado, que correspondeu a uma profunda modificação nas suas formas de intervenção na economia e nas relações sociais. Do ponto de vista do emprego direto, gerado por esse Estado, houve também uma modificação importante em comparação com o Estado Liberal.

Enquanto o Estado Liberal tinha como função básica a segurança interna, a segurança nacional e as relações com o exterior, o Estado da fase monopolista é um Estado que reflete a diversificação das funções estatais tanto na área econômica, regulando várias instâncias da atividade econômica, como nas relações capital/trabalho. Isso faz crescer seu próprio aparato produtivo, expressando a burocratização das funções públicas que, inclusive, é paralela à própria burocratização das funções de administração das grandes empresas capitalistas deste século, o que também é responsável pela expansão do emprego no chamado setor terciário. Esse Estado capitalista dessa fase de monopólio, é um Estado que representa a idéia de se tentar planejar a acumulação capitalista, que, a princípio, seria algo dificilmente possível a essa experiência de planificação. Na década de 30, nos Estados Unidos, o caminho encontrado foi um; hoje, no Japão, temos um tipo de experiência de planificação que se aproximaria daquela agenda de Keynes. Esse Estado, portanto, é um Estado bastante diferente daquele Estado Liberal, e se desenvolveu apesar de todas as contradições inerentes ao processo de estabelecer funções regulatórias importantes na economia e na sociedade capitalista. Frente a essa inexorável expansão estatal, a lembrança dos anos 30 repõe a questão de como controlar democraticamente esse Estado.

## a crise atual: políticas keynesianas versus a agenda de Keynes

Seria importante discutir agora a crise atual e a ação estatal frente a essa crise, especificamente no que diz respeito à capacidade de geração de emprego. O primeiro tópico se refere à regulação estatal. Se tomarmos as dimensões internacionais da crise de hoje, verifica-se a inexistência de mecanismos institucionais e políticos de regulação dessa crise. Hoje, não se trata, propriamente, de colocar a questão em termos de uma regulação no âmbito dos estados nacionais; pois, a regulação que os estados nacionais lograram fazer em todo o pós-guerra, revela-se, na crise atual, insuficiente, inoperante, incapaz de dar conta das dimensões dessa crise. Portanto, é a manifestação da neces-

sidade de regulação *supranacional* para as questões que a crise internacional hoje coloca. Ou seja, coloca-se a necessidade de uma armação político-institucional para dar conta da crise monetária internacional, da reestruturação do sistema de crédito, da nova e possível redivisão internacional do trabalho. Isso se o desdobramento dessa crise for feito nos moldes da negociação política e da negociação econômica, porque, evidentemente, não está excluída a hipótese de que essa crise se desdobre em conflitos mais agudos entre as nações e dentro das nações, como temos assistido em vários casos.

O segundo ponto se refere aos limites das chamadas políticas keynesianas e, como no plano econômico, esses limites aparecem especialmente através do mecanismo inflacionário. A inflação é um problema porque desorganiza todo o processo de cálculo capitalista e, nesse sentido, vai minando as possibilidades de desenvolvimento da produção.

Aqui é necessário esclarecer o significado de políticas fiscal, monetária e creditícia. Por política fiscal se entende a prática governamental no sentido de organizar a sua base tributária, ou seja, organizar o conjunto de impostos diretos e indiretos que são aplicados na economia. Essa estrutura tributária tem impactos sobre a distribuição da renda e da riqueza, e, portanto, é um instrumento poderoso para alterar os quadros distributivos, para sinalizar incentivos ou desincentivos para as diferentes áreas da produção. É, portanto, um instrumento à disposição do Estado para ordenar o encaminhamento dos investimentos. Como queria Keynes, para alterar a distribuição da renda, elevar a propensão ao consumo e promover uma recuperação econômica da capacidade instalada da economia. Além disso, essa base tributária sustenta aquilo que se chama de *gasto direto da administração pública*.

Essa política fiscal nos estados capitalistas modernos está articulada com o setor produtivo estatal. Aqui, o Estado passa a combinar uma capacidade de dispêndio que é de base fiscal com uma capacidade de dispêndio que é de base empresarial. A natureza dessas duas formas de gastos é diferenciada.

O setor produtivo estatal é formado por empresas, cuja forma de gerar receitas é diferente daquela de base fiscal; são empresas que funcionam através da realização de lucros. Portanto, o aparelho produtivo estatal conta com apoios fiscais do Estado, através de repasses do Tesouro Nacional, mas ele se compõe de unidades que realizam seus lucros capitalistas como uma empresa privada qualquer.

A política monetária é a política de oferta de meios de pagamento para o funcionamento do sistema. Em geral, essa oferta de meios de pagamento é associada com a expansão dos depósitos à vista dos bancos comerciais e com a expansão do papel moeda em poder do público. Isso é o que constituiria a oferta dos meios de pagamento.

A corrente monetarista tende a compreender a expansão da oferta monetária como causadora de inflação, porque a expansão da oferta monetária geraria uma ampliação da demanda nominal agregada que pressionaria uma oferta de produtos relativamente inelástica e tenderia a produzir inflação.

O que os keynesianos procuravam mostrar é que o capitalismo contemporâneo tende a operar sempre com um grau de ociosidade, até planejado, por parte das empresas capitalistas; elas nunca estão operando a 100% da capacidade. Faz parte da própria estratégia de concorrência dos grandes conglomerados industriais operar com uma certa faixa de ociosidade, que é admitida como uma prática positiva, porque prepara essa empresa para os momentos

de *boom* dos mercados, quando poderão absorver esse crescimento do mercado e ganhar dos concorrentes que não estão preparados para responder imediatamente a essa expansão das vendas e da demanda.

Ora, se essas empresas operam nessas condições, quando advém uma recessão, o seu grau de ociosidade tende a aumentar além do planejado nos momentos em que decai o nível de renda, decai o emprego, o nível de encomendas na economia. Nesse sentido, argumentam os keynesianos que frente a um momento recessivo não haverá problema em liberar e flexibilizar a oferta monetária; mesmo que eleve a demanda em termos de dinheiro, essa demanda terá como contrapartida uma oferta que é elástica, uma vez que há capacidade ociosa. Portanto, uma política monetária flexível pode ajudar a recuperação da demanda agregada da economia sem provocar inflação.

A recuperação da demanda agregada deve também ser sustentada por uma política creditícia flexível, ou seja, o sistema bancário deve ser ajudado pelo setor público no sentido de ter uma capacidade de empréstimo ampliada. Para isso, o sistema dos bancos centrais deve diminuir as taxas de recolhimentos compulsórios que exige dos bancos comerciais. Então, a liberação dos depósitos compulsórios é uma medida de política creditícia que irriga o mercado com mais crédito. De outro lado, a política monetária é flexibilizada com a diminuição das taxas de redesconto bancário cobradas pelos bancos centrais aos bancos comerciais. Quando o banco comercial bate às portas do banco central e pede recursos adicionais, uma política de crédito dita flexível se expressa através de uma diminuição das taxas de juros que o banco central cobra pela concessão dessa liquidez ao banco comercial. Uma liberalidade dessa política de crédito era sugerida pelos keynesianos como forma de enfrentar a recessão, uma vez que a capacidade ociosa instalada responderia com o aumento das vendas e não com o aumento dos preços a uma expansão da demanda. Assim, é como se essas políticas monetária, creditícia e fiscal, keynesianas, fossem a outra face das políticas chamadas monetaristas.

A idéia da economia convencional, antes de Keynes e até hoje, para o enfrentamento das recessões, passava por uma quebra de salário real, porque, segundo esse receituário ortodoxo da economia, a quebra do salário real faz com que a rentabilidade das empresas capitalistas se eleve e se elevando a rentabilidade dessas, elas tenderão a empregar mais gente. Então, todo o debate em torno do problema do desemprego na década de 30, entre Keynes e os representantes da Escola Econômica Convencional, passava, em boa parte, por esse lado da política salarial. A defesa da tradição econômica era a de que com a quebra do salário real, sem a resistência dos sindicatos, não existiria desemprego. Quando existe desemprego é porque os sindicatos se opõem à quebra do salário real e, como o salário real não cai, a rentabilidade das empresas não cresce e elas deixam de ofertar mais empregos. A tradição econômica dizia que frente a essas circunstâncias, o Estado não deve interferir, deve manter o orçamento público equilibrado, e que não adiantaria maiores ações no campo monetário e creditício. O fundamental é que os sistemas de preços fossem flexíveis, especialmente um preço básico que é o salário; se esse preço for flexível para baixo, a recessão e o desemprego se curarão automaticamente, porque à quebra do salário real corresponderá uma elevação da rentabilidade capitalista e, portanto, os capitalistas empregarão mais gente a partir desse aumento da rentabilidade.

A resposta keynesiana a essa concepção foi a seguinte: se os sindicatos aceitam uma quebra do salário real, o que

acontece imediatamente, sem nenhuma defasagem no tempo, é que à queda do salário real corresponde uma queda da demanda por bens de consumo na economia. Se cai a demanda por bens de consumo na economia, significa que as vendas de todo o setor produtor de bens de consumo declinam. Se as vendas declinam, a massa de lucros realizada declina, então aquilo que teria sido ganho no primeiro momento com a queda do salário real, é perdido pela queda da massa de lucros decorrente da queda da demanda agregada.

Ora, se isso é verdade, a receita para combater o desemprego é o contrário do que a teoria econômica até então colocava. Os sindicatos, pelo contrário, têm de defender os seus salários reais, porque defendendo os salários reais, defende-se a demanda agregada da economia no que diz respeito ao consumo. Ao Estado cabe fazer uma política fiscal expansionista, entendendo que a receita decorre do dispêndio, portanto, fazer déficit público e ter, nesse sentido, uma política fiscal liberada, inclusive para quebrar o dogma do orçamento equilibrado. Deve-se financiar esse déficit — receita menor que despesa — através da dívida pública e através da tributação. Como há ociosidade, essa pressão de demanda não terá como resposta aumento de preços, mas sim ampliação das vendas.

Que tipo de dívida pública pode o setor público realizar, de forma a ampliar a oferta de emprego sem provocar inflação? Uma dívida pública que seja financiada através de prazos médios e longos. Ou seja, o lançamento de títulos públicos nessa linha de política deve ser concebido como um lançamento de títulos com prazos de maturação médios e longos, de tal modo que esses recursos assim captados pudessem ser usados para aplicações até de investimentos em infra-estrutura pública, por exemplo, ferrovias, rodovias, energia elétrica, construção de hospitais, escolas, etc. Esses investimentos com prazos médios e longos de maturação não causariam problemas porque adequados à dívida pública de prazos médio e longo de maturação. Esses títulos da dívida pública seriam, fundamentalmente, comprados pelos setores capitalistas que estariam realizando massas de lucros crescentes com a ampliação da demanda e, portanto, o déficit público original estaria sendo financiado por essa dívida pública. Isso impediria que a oferta monetária crescesse significativamente, uma vez que parte do déficit está sendo financiada pela dívida. Pode-se ampliar a oferta monetária para acompanhar parte da expansão real dos gastos e, para outra parte, usa-se a dívida pública. Uma terceira via, é usar a tributação. Se a economia está num momento de recessão e de especulação financeira, é até aconselhável, para o bem da dinâmica capitalista, que o Estado tribute os ganhos especulativos, porque tributando esses ganhos que são financeiros, fictícios, o Governo pode recanalizar recursos para o sistema produtivo. Então, é até aconselhável, se há especulação financeira, que se tributem esses ganhos especulativos.

Admitamos que não há capacidade ociosa, que as indústrias de bens de consumo estão perto de sua plena utilização, que simultaneamente está havendo nisso uma especulação financeira. Nessas circunstâncias, continua sendo recomendável tributar os ganhos especulativos pesadamente, porque assim o fazendo, diminui-se o consumo das classes capitalistas em cima da indústria de bens de consumo, dificultando uma elevação mais significativa da taxa de preços. Ou seja, quando há uma combinação de inflação e ganhos especulativos nos circuitos financeiros, é bastante recomendável, dizia Keynes e também Kalecki, que se faça uma tributação em cima desses ganhos.

É nisso que consistem as chamadas políticas keynesia-

nas e, historicamente, esses esquemas foram sendo aplicados mais ou menos durante a década de 30 e, no pós-guerra, essas políticas fiscais, monetárias e creditícias liberadas foram, de fato, importantes para a manutenção da grande expansão capitalista que se seguiu a partir da década de 50. Evidentemente, ao lado da reconstrução do capitalismo da Europa, ao lado da expansão das empresas multinacionais americanas no mercado europeu e da própria saída das empresas multinacionais norte-americanas, européias e japonesas para a periferia do mundo capitalista. Mas, do ponto de vista das políticas governamentais de sustentação do nível do emprego, essas formulações foram fundamentais para a manutenção de taxas de desemprego bastante baixas nas economias capitalistas avançadas.

Nesses países avançados, o exercício dessas políticas foi bastante exitoso ao se realizar aquilo que se poderia chamar de *quase-pleno-emprego*, uma vez que algumas dessas taxas podem ser vistas como taxas sazonais, como fricções do mercado de trabalho.

Quando a economia se aproxima dessa situação de pleno emprego, em decorrência da aplicação dessas políticas keynesianas, aqueles capitalistas que a defendiam tendem a pôr obstáculos a essa ação estatal e passam a defender uma política contrária àquela; passam a defender uma política de retirada do setor público na promoção de emprego. Aqui, o que está sendo chamado de política keynesiana (fiscal, monetária e creditícia) é diferente do que foi analisado como agenda do Estado, segundo Keynes, que passa pela regulação do investimento, pela eutanásia do rentista, pela coordenação da poupança e do investimento. O que se entende como agenda estatal de Keynes é algo mais avançado e cuja aplicação estamos por ver efetivamente; é a regulação e a socialização do processo de investimento, ou seja, tornar o processo de investimento uma coisa pública.

Esse é o único entendimento possível do que Keynes chamava de regular a poupança e o investimento e socializar esse processo de investimento; ou seja, combater o fato de que a decisão do investimento seja fundamentalmente privada. Essas decisões têm de ser articuladas, porque se forem privadas, isto é, tomadas por unidades autônomas de investimento, elas não se compatibilizam no tempo e dão em crise, em instabilidade. Então, é preciso compatibilizar, articular essas decisões, através do Estado e esse seria o grande papel do Estado na promoção do emprego. Esse é o papel da agenda keynesiana e que não foi objeto de implantação efetiva nos capitalismo dos Estados Unidos e da Europa. Agora, as políticas fiscal, monetária e creditícia, tais como acabei de descrever, foram e são de prática corrente, desde a década de 30, apesar das suas oscilações, agravadas pelos *ciclos políticos*.

Quando menciono ciclos, estou me referindo àquelas oscilações da economia capitalista que ocorrem porque não se tem o investimento socializado e regulado pelo Estado; no entanto, se o sistema de crédito e financiamento está adequado, se existem inovações técnicas para serem feitas, novos produtos, novos processos de produção, ampliação da produtividade do trabalho, novas formas de organização dos sistemas de gerenciamento da produção, de gerenciamento financeiro, se tudo isso está em pauta — e é o que esteve no pós-guerra — esses ciclos são inofensivos; as recessões são menores que as expansões. Quando ocorre um desequilíbrio nos investimentos, como existem todas essas forças positivas atuando na economia, pode-se retomar o auge rapidamente a partir de uma adequada política fiscal e uma política creditícia flexível. Assim, se constrói uma senda de expansão a longo prazo, sujeita a intermitências cíclicas, porém com tendência expansionista. Essas flu-

tuações correspondem aos *ciclos de demanda efetiva*, que são facilmente manipulados pela política fiscal, monetária e creditícia.

Isso funcionou muito bem enquanto as sociedades capitalistas; sob a liderança americana, passavam pelo surto de expansão do pós-guerra e tiveram suas economias próximas do pleno emprego.

Agora, na recessão com tendência à estagnação, a situação se torna mais grave, os ciclos passam a ser de recessões mais acentuadas que os auge. Nesse caso, combinam-se forças tecnológicas, financeiras e de criação de capacidade ociosa que tendem a deprimir os investimentos e, frente às quais, as políticas fiscal, monetária e creditícia tendem a ser inoperantes e não conseguem recuperar efetivamente a fronteira de expansão de médio e longo prazos dos investimentos. É nessa situação que se encontram as economias capitalistas desde meados da década de 60.

A crise atual é uma crise de esgotamento do padrão tecnológico das economias capitalistas, a nível mundial; é um processo de gradativa expansão da especulação financeira, de existência de capacidade ociosa, com plantas produtivas amarradas à velha técnica, à base energética, à matriz de transportes, aos bens de consumo e aos bens de capital existentes; capitais que estão imobilizados e que têm ainda de ser valorizados com base nessa técnica.

Então, essa é a situação que começa a se configurar, ao longo da década de 60 e que passa por vários elementos complicadores: a política externa e os gastos militares norte-americanos; o balanço de pagamentos deficitário da economia americana, devido não só à sua política de expansão militar, como à própria saída das empresas norte-americanas, à invasão do dólar no conjunto das economias capitalistas e até nas economias capitalistas da periferia.

Essa situação extremamente complexa não se resolve, unicamente, através de uma política fiscal, monetária e creditícia. O necessário é regular a introdução de uma nova matriz tecnológica, regular as relações de crédito e financiamento, bem como a concorrência capitalista que passa a ser feroz, dentro de cada país e no comércio internacional.

Esse é o sentido que orientou a análise que eu vinha desenvolvendo do Governo Roosevelt após a crise de 29. Embora as políticas Keynesianas tivessem sido aplicadas em alguns momentos com maior ênfase e, em outros, com menor, de fato, não se fez, a fundo, a regulação do investimento, nos moldes da agenda de Keynes, e que estão, inclusive, nos documentos de alguns dos membros da equipe de Roosevelt, os quais tinham idéias reformistas sobre o capitalismo muito mais avançadas que aquelas implementadas.

Só a guerra, como se sabe, é que acabou por promover a recuperação. No pós-guerra, as chamadas políticas keynesianas voltam a ser utilizadas com bastante ênfase. Os keynesianos mais eufóricos dizem: *acabamos com o ciclo*. Não há condições de se acabar com os ciclos a menos que se faça aquela utopia da agenda de Keynes. Então, a partir da década de 60, observa-se que os ciclos não só não acabaram como caminhou-se para mais uma crise, crise no sentido estrutural, que está revelando o emperramento dos mecanismos de regulação do mercado; é isso que a crise está expressando.

Hoje, a palavra crise está na boca dos mais empenhados conservadores e dos mais obtusos chefes de Estado. A crise voltou com toda a força, deixando claro que os manejos puramente fiscal, monetário e creditício não dão conta do problema do emprego e da recuperação.

As grandes questões voltam, evidentemente que trans-

formadas. Na questão financeira, tem-se, hoje, um sistema financeiro internacional privado que comanda os sistemas de pagamentos financeiros e comerciais do mundo capitalista. Ou seja, as dívidas dos países não são mais dívidas com organismos públicos internacionais como eram na primeira metade do século. Hoje, as dívidas dos países são dívidas com o sistema bancário privado internacional. Recoloca-se a necessidade da regulação financeira. Os bancos internacionais estão insolventes, concederam créditos além do seu capital mais reservas, o que significa que concederam mais crédito que a sua base de sustentação em capital mais reserva permitia. Os bancos também estão oscilando e já houve falências bancárias importantes nos Estados Unidos, na Alemanha, no Brasil, Chile e assim por diante.

Também recoloca-se a questão fiscal. A despeito das reações ideológicas e políticas, a participação do Estado cresceu. Cresceu porque a necessidade está acima da ideologia liberal, porque é importante o Estado nas questões dos dispêndios tecnológicos, dos gastos militares, dos gastos sociais. Ou seja, com atuações importantes para o próprio funcionamento do capitalismo. O Estado está aí a despeito do discurso da ideologia liberal que é dardejado permanentemente sobre esse próprio Estado.

Nessa questão fiscal, coloca-se a do déficit público, de recorde da própria queda da base fiscal no processo recessivo e estagnacionista. Para eliminá-lo, vem a proposta da política econômica conservadora, a de cortar os impostos, como foi feito pelo Governo Reagan. Isso porque, cortando os impostos, a disponibilidade monetária das empresas cresce e elas investiriam mais. Sucede que as decisões de investimento não são feitas a partir de uma disponibilidade monetária, mas sim nos momentos em que a eficiência marginal do capital é crescente, ou seja, que a taxa de lucros esperada é crescente.

Nesse sentido, não são avaliações psicológicas decorrentes da subjetividade do capitalista que embasam as decisões de investimento, mas sim as avaliações que se fazem num clima de incerteza. Ao contrário do que supõe a teoria econômica convencional, o mundo capitalista é um mundo de incertezas, a temporalidade capitalista é uma temporalidade enigmática; por exemplo, o capitalista monta uma fábrica e não sabe quais serão seus rendimentos no ano um, no ano dois, no ano três. . . pode-se estimar, pode-se ter uma expectativa em torno de seus rendimentos. O capitalista não controla sua massa de lucros, mas unicamente o seu dispêndio; quanto vai pagar de salários, quanto vai comprar de matérias-primas, quanto vai comprar de equipamentos, quanto vai pagar de energia elétrica e assim por diante. Quero dizer, o capitalista não sabe quanto vai vender, portanto, essa é uma incerteza do cálculo capitalista e, é nesse sentido que Keynes trata das expectativas capitalistas, é um desconhecimento do futuro que condiciona os capitalistas.

Frente a isso, é necessário que os capitalistas tenham um mercado de investimentos para os títulos, que constituem as bolsas de valores. Elas formam a cara institucional dessa incerteza capitalista: por exemplo, um capitalista compra papéis, passa a ter ações de uma certa empresa, faz uma expectativa de que a taxa de lucros nesse setor vai cair; imediatamente vai ao mercado de ações e transfere as que possui, fica livre, o capitalista imobilizou e voltou à liquidez. Então, para que no capitalismo exista investimento, é necessário um ágil mercado de circulação de títulos. Esse mercado é, ao mesmo tempo, uma coisa muito instável, porque nele os capitalistas, de repente, estão lançando investimento e, de repente, abrem mão de colocar

investimento. É a essa incerteza que Keynes está se referindo quando trata de problemas das expectativas.

Quando se acumulam expectativas depressivas, a base fiscal vai se corroendo e contribuindo para o déficit público, o que ajuda a subir as taxas de juros. O corte de impostos não resolve a recuperação porque as expectativas de rentabilidade, no momento, não são fortes; a preferência é pela liquidez. O panorama dos investimentos é frágil, porque a velha técnica ainda está instaurada, a nova técnica está somente no horizonte e não é rentável todos se lançarem a instalar novos projetos produtivos, numa outra matriz tecnológica. Então, tem-se, assim, um quadro de crise estrutural, do qual não se sai com as chamadas políticas keynesianas. Esse quadro é agravado pelo problema da inflação. Os setores oligopólicos compensam a crescente ociosidade ampliando as margens de lucro, pela elevação dos preços. É lógico que isso é feito dentro de certos limites. É por causa desses limites que as políticas não-keynesianas propõem um tratamento de choque, que arrebente com a demanda agregada, aprofundando a recessão, a fim de, pelo sufoco, conter a inflação.

Simultaneamente, esse tratamento de choque faz com que os custos financeiros das empresas se elevem e sejam repassados para os preços. Esse é o dilema da inflação moderna; para combatê-la, não é suficiente a política fiscal, monetária e creditícia keynesiana, embora essa provoque menos mal que a política de tratamento de choque.

Como já foi dito, quando se entra numa conjuntura recessiva, quer dizer, quando a taxa de investimentos começa a cair, a demanda agregada cai e a ociosidade das empresas cresce e, a partir das estruturas oligopólicas existentes hoje nas economias, as empresas têm condições de marcar preços; simplificarmente, essa é a combinação de estagnação com inflação.

O mecanismo de mercado que supostamente faria a regulação, nesse caso não funciona. Ou seja, com a recessão, ter-se-ia uma concorrência entre as empresas — umas seriam vencedoras, outras, perdedoras. Esses mecanismos seriam uma forma de quebrar a capacidade instalada, isto é, o famoso processo de concentração e centralização do capital. Então, no mercado, as vendas começam a cair, as empresas intensificam a concorrência; as mais eficientes, as que estavam menos endividadas, quebram as demais; as mais endividadas não agüentam a queda dos preços e saem do mercado, concentra-se o capital; a capacidade ociosa desse mercado declina, as empresas podem recuperar um nível de produção próximo de sua capacidade plena, mesmo tendo sido reduzido o volume de vendas no mercado como um todo, pois os concorrentes foram eliminados.

Esse é um mecanismo de regulação de mercado através de concorrência, pelo qual se eliminam capital ocioso e concorrentes. Porém, esse mecanismo não funciona hoje com a mesma eficiência com que funcionou no século XIX, ou no primeiro terço, ou quartel, do século XX. Isso porque a estrutura industrial se tornou oligopolizada e as empresas têm poder de concorrência análogo. Isso significa que a capacidade ociosa não diminui, porque não há eliminação de capital excedente. A regulação que o mercado fazia deixa de existir. A consequência é que as empresas são capazes de conviver com ociosidade maior, garantindo sua margem de lucro, elevando os preços e provocando inflação, mas, ao mesmo tempo, reduzindo suas taxas de investimento, o que leva à estagnação. Hoje, o quadro de falências é diferente, porque tem-se uma regulação que é oligopolizada. Assim, a crise é menos tormentosa, mas, por outro lado, prolongada e crônica. Ou seja, a crise não é um furacão, como foi nos anos 30, porque já há uma

regulação estatal. Enfim, tem-se um Estado que regula, embora não o faça tanto quanto a agenda de Keynes propunha.

Essa agenda será revivida por força da epidemia do desemprego que o capitalismo, até mesmo por sua dinâmica, acaba, recorrentemente, por provocar.

## NOTAS DE REFERÊNCIA

<sup>1</sup> KEYNES, J.M. *O fim do laissez-faire*. In: SZMERECSANYI, Tamás, org. *Keynes*. São Paulo, Ática, 1978. p. 120

<sup>2</sup> KEYNES, p. 121

<sup>3</sup> KALECKI, Michal. *Os aspectos políticos do pleno emprego*. In: MIGLIOLI, Jorge, org. *Crescimento e ciclo das economias capitalistas*. São Paulo, HUCITEC, 1977. p. 54-60

# TECNOLOGIA E EMPREGO

Cláudio Salm

Na palestra de hoje, pretendo ficar num nível um pouco mais abstrato, mais conceitual, e discutir a relação entre *tecnologia* e *emprego*. Não desejo apresentar aqui uma história da tecnologia desenvolvida nesses últimos 200 anos, mas apenas alguns conceitos, algumas idéias aceitas, já consolidadas na literatura econômica; discutir um pouco a relação da tecnologia com o emprego, não só em termos quantitativos, de absorção de mão-de-obra, mas abordar também os aspectos de qualificação.

Para os que são economistas, muita coisa não vai ser novidade. No entanto, é interessante lembrar que aquele que é considerado o pai da Economia enquanto ciência, enquanto objeto específico de reflexão, *Adam Smith*, começa sua obra principal, *Uma investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações* (1776), exatamente com esse tema. Os três primeiros capítulos versam sobre a divisão do trabalho, que é o aspecto mais importante da relação entre tecnologia e emprego. As idéias abordadas nesses três capítulos estão vivas até hoje e não há nada ali que tenha sido negado pela evolução dos fatos. Nesses capítulos, ele procura entender como ocorre o processo de divisão do trabalho, partindo de uma constatação fundamental. Essa divisão se faz visando ao aumento da produtividade, à quantidade produzida por homem/hora/empregado. A. Smith inicia a obra mostrando que essa divisão depende do tamanho do mercado. Na medida que aumenta a divisão do trabalho, aumentam as trocas entre as pessoas, aumentando consequentemente a produtividade. Isso que parece uma banalidade, poderia ser visto como causa do aumento do mercado. No entanto, o sentido da determinação é o contrário em Adam Smith. E é o que vem se afirmando ao longo do pensamento econômico. O que se salienta é o aumento do mercado, é a existência de uma *demanda efetiva* que torna possível a divisão do trabalho.

No final desses três capítulos, ele vai mostrar que o progresso, a maior divisão do trabalho, a especialização das pessoas em certas atividades ocorrem justamente onde existem grandes mercados, isto é, nas grandes cidades ou naquelas localidades que têm facilidade de acesso ao mercado mundial, os portos próximos às grandes vias navegáveis. Ao contrário, quanto mais isolado, quanto mais longe do mercado, maior é a dificuldade de especialização, da divisão do trabalho, e, portanto, mais baixa a produtividade e maior a pobreza. Exemplo dessa situação é o campo, ou as aldeias isoladas, normalmente mais atrasadas e pobres que as grandes cidades.

O homem do campo sabe fazer de tudo um pouco, ao passo que o homem da cidade é mais especializado. Este, fora das relações de troca, está perdido. Nós, por exemplo, nas poucas coisas que sabemos fazer, dependemos intensamente de trocas com outras pessoas, enquanto um sertanejo, ou um homem criado no interior, é capaz de sobreviver perfeitamente com suas próprias habilidades. Quanto mais atrasada for uma região, quanto mais pobre ou quanto menos especializados forem seus habitantes, menor é a divisão do trabalho e mais o homem é capaz de produzir suas condições (precárias) de existência.

Dessa forma, a idéia básica de Adam Smith é que o tamanho do mercado é que vai *permitir e limitar* a divisão do trabalho. Smith discorre a seguir sobre as três grandes vantagens da divisão do trabalho. A primeira, por aumentar a destreza do trabalhador, na medida que ele se ocupa de um ou de um número reduzido de movimentos ou de tarefas, o que aumenta a sua destreza. Ele se torna uma pessoa mais ágil naquela função na qual se especializou. A segunda, porque ocorre uma grande economia de tempo. O indivíduo capaz de produzir um bem em todas as suas etapas, passa de uma tarefa para outra para produzir o mesmo bem. Há, portanto, uma perda de tempo, pois se há uma divisão do trabalho, cada um se ocupa de apenas uma parte do processo de produção daquele bem. Isso diminui a porosidade, diminui a perda de tempo ao se deslocar de uma tarefa para outra. A terceira *vantagem* é que chega um momento em que a tarefa se torna tão específica, tão rotineira, tão rítmica, que abre a possibilidade de mecanizar. Nesse momento, a divisão do trabalho permite introduzir um mecanismo diferente do da força humana. Dessas três *vantagens* da divisão do trabalho resulta o aumento da produtividade.

Smith, em capítulo distinto, aborda esse assunto de maneira diferente. Ele tem total consciência de que, se por um lado, a divisão do trabalho aumenta a produtividade e é a alavanca do progresso material, por outro, é o início de um empobrecimento em termos de realização, de integridade humana. Ele não tinha nada de ingênuo. Aliás, escreveu há 200 anos e consegue ser lido com interesse ainda hoje. Vocês se lembram do filme *Tempos Modernos*, de Charles Chaplin? Essa visão da personagem de Carlitos Adam Smith já tinha há muito tempo. Seria o lado negativo do quadro que estava se formando.

A própria redução do tempo de aprendizagem também foi abordada por ele. Smith mostra que através da divisão do trabalho e daquela nova maneira de organizar a produção, a aprendizagem longa ia perder totalmente o sentido e que um menino de 12 anos seria capaz de aprender em poucas horas, ou poucos dias, uma profissão, um ofício, que até então levaria anos. A desvalorização, a desqualificação do trabalho, foi prevista e analisada por Adam Smith. Mostrava, e lamentava, que no futuro os trabalhadores iriam perder a noção do todo, aprenderiam apenas as partes e o aprendizado passaria a ser uma coisa simples. Entretanto, ele não via isso como algo positivo. Sabia que iniciava, naquele fim de século, uma fase de degradação humana.

No século XX, os economistas praticamente ignoraram essa dimensão da divisão do trabalho e da relação entre tecnologia e qualificação da mão-de-obra.

No final da década de 60, surgem autores, como *Stephen Marglin*, que retomam essa questão, criticando Adam Smith. Reinterpretam a origem da divisão do trabalho. Para eles, a divisão do trabalho não é uma coisa que se impõe por razões econômicas. É muito freqüente encontrar pessoas que acham que a divisão do trabalho foi uma artimanha dos patrões, que o patrão, com medo do poder do trabalhador pelo seu conhecimento do processo produtivo ou para afirmar o seu controle, seu domínio, divide o

trabalho para roubar do trabalhador as informações necessárias sobre o processo de trabalho. E, ao dividir o trabalho, ele, patrão, é o único que detém a visão do processo produtivo como um todo. Ou seja, *dividir para reinar* e com isso quebrar a força dos trabalhadores.

Não nego esse componente de enfraquecimento do trabalhador. Mas como interpretação da gênese do fenômeno, deixa muito a desejar. É como se fosse um ato de vontade, roubar informação do trabalhador para poder exercer o seu domínio. A coisa não é tão simples assim. Stephen Marglin vai tentar mostrar que as três grandes vantagens da divisão do trabalho são uma mistificação, uma mentira de Adam Smith, e que o aumento da produtividade do trabalho poderia ter sido alcançado sem a divisão do trabalho. Quer dizer, ele coloca Adam Smith como se fosse apenas um intelectual orgânico a serviço da ideologia patronal, um empregado das federações das indústrias da época.

Vamos analisar agora alguns conceitos de *Marx*, e nessa questão de tecnologia *Marx* é muito indicado, porque é extremamente didático.

*Marx* analisa o processo de trabalho, a organização do trabalho no interior das empresas, sob dois aspectos: o lado concreto, útil, o lado de produzir um bem, mas que é também um processo de valorização do capital, isto é, por mais que um empresário ame a sua fábrica, tenha orgulho da sua limpeza, do seu funcionamento, da beleza da mercadoria final, por mais que seja uma pessoa apaixonada pela sua atividade, ele nunca pode esquecer a outra dimensão: que tudo que ali existe tem como finalidade valorizar o capital empregado. O processo de trabalho é simultaneamente um processo de valorização do capital. Do mesmo modo que o valor de troca é a dimensão mais importante da mercadoria na economia capitalista, é a valorização do capital que vai imprimir as mudanças na organização do trabalho. É ela que domina o processo de trabalho. Essa é a idéia básica que *Marx* usa para analisar as grandes transformações tecnológicas. É sempre esse jogo dialético. O trabalho tem sempre duas dimensões: há o trabalho concreto, que é o fato de ser uma madeira, por exemplo, que é a atividade de elaborar um produto qualquer; e há o lado abstrato do trabalho, ou seja, a quantidade de trabalho socialmente necessária, condensada num determinado bem, que é o que vai dar, na teoria do valor trabalho, o valor daquele bem que está sendo produzido. O que dá valor ao bem é o trabalho abstrato, aquela parcela de trabalho realizada pela sociedade que é canalizada para um determinado bem. Não importa se assume a forma de um trabalho mais complexo em termos concretos, ou de um trabalho mais simples, isso é irrelevante na determinação do valor de um bem.

*Marx* coloca a evolução tecnológica do capitalismo em três grandes passos, que possuem tanto uma dimensão histórica quanto lógica. A racionalidade que há nesses três passos é a recorrente tentativa do capital que busca se valorizar superando o entrave que o trabalho representa. A questão que se apresenta é a seguinte: como isso acontece se *Marx* via que o valor de um bem era determinado pela quantidade de trabalho incorporada nesse bem e, dessa forma, como é que o capital vai ter interesse em se desvencilhar do elemento que produz o valor, que produz, portanto, o lucro, a mais-valia? Essa é uma das contradições básicas do capitalismo. A concorrência implica a necessidade de baixar custos para vencer o concorrente. Você tem de encontrar uma forma de baixar os custos de produção, aumentando a produtividade, ou seja, diminuindo a quantidade de trabalho contido no bem que você produz. Explico melhor. A idéia é que o capitalismo é um sistema movido pela concorrência. Seu motor, aquilo que faz o capitalismo funcionar, que

torna as leis da economia capitalista viáveis, concretas, o que faz esse movimento do capitalismo é a concorrência entre os capitalistas. E para que um capitalista se mantenha no mercado ou derrote outro capitalista, ele tem de estar sempre preocupado em reduzir seus custos de produção.

Pergunta: isso é válido numa economia onde predominam os oligopólios?

O oligopólio não elimina a concorrência. Ela assume outras formas, podendo evitar, por exemplo, a concorrência em termos de preço. Pode haver acordo de preços, mas sempre vai haver a luta pelo mercado, pela sua ampliação. Ela está sempre presente e cada vez mais acirrada. Essa pergunta me faz lembrar a discussão do início do século a respeito do imperialismo. Havia correntes da social-democracia alemã que achavam que o mundo já estava dominado pelo imperialismo, e que, portanto, existiria a possibilidade de um acordo entre os países imperialistas para dividir os mercados mundiais, terminando assim com as disputas e as guerras. Pré-anunciava-se a *paz imperialista*.

*Lenin* escreveu seu livro *O imperialismo, etapa superior do capitalismo*, mostrando que isso é ingênuo, que a concorrência é um elemento essencial do capitalismo e extremamente dinâmica, que seria impossível cristalizar uma situação de *paz imperialista*, sem concorrência e que a dinâmica levaria fatalmente a disputas e guerras. Parece que a história deu razão a esse autor, pois veio a Primeira Guerra (se bem que quando ele escreveu isso a guerra já tinha começado). Hoje, transpondo para o plano político, temos essa idéia de uma paz atômica, ou seja, uma guerra hoje não interessa a ninguém, porque acabaria com a humanidade e haveria, então, uma paz atômica. O equilíbrio de forças entre Estados Unidos e União Soviética é tão presente que logo estaríamos num período de paz porque senão seria o fim da humanidade, e a destruição não interessa a ninguém. No entanto, não há nada que indique que esse raciocínio vá prevalecer.

Retomando o tema, o que se coloca com relação à concorrência é a necessidade de se diminuir o custo de reprodução da força de trabalho. Nenhum capitalista pensa em reduzir o custo de reprodução da força de trabalho porque não podemos confundir o custo de reprodução de mão-de-obra com salário. O capitalista pode ter interesse em diminuir o salário dos seus trabalhadores. É óbvio que ele goste que os outros trabalhadores ganhem mais para comprar os seus produtos, mas que os seus ganhem menos. Mas o que move o sistema é a concorrência e para vencer essa batalha temos de diminuir os custos de produção; conseqüentemente, temos de baratear o trabalho, ou, baratear os produtos que compõem a subsistência do trabalhador. Entretanto, a idéia que quero salientar é de que há um movimento contraditório. Se por um lado o capital precisa do trabalho para se valorizar, contraditoriamente, ele precisa se livrar do trabalho para vencer a batalha da concorrência.

*Marx* propõe três passos, na seqüência lógico-histórica: num primeiro momento do capitalismo ocorre o que ele deu o nome de *cooperação simples*, que seria a mera reunião de artesãos independentes sob o comando de um mesmo empresário ou de um patrão, ou ainda, de um mesmo capitalista. Ou seja, por um motivo ou por outro, pelo empobrecimento, pela falta de dinheiro para conseguir matérias-primas, por exemplo, o artesão independente perde a possibilidade de continuar o seu negócio. Surge, então, digamos, um capitalista, provavelmente até mesmo um artesão que tinha tido um pouco mais de sorte na vida, capaz de reunir num mesmo galpão três, quatro, cinco teares e trazer para ali os artesãos empobrecidos.

Nesse instante da *cooperação simples* não há nenhuma

alteração na tecnologia, ou seja, não há nenhuma mudança na natureza do processo produtivo que permanece exatamente igual: cada artesão é dono e conhecedor do seu ofício, conhecedor da máquina. Eles estão apenas reunidos sob um mesmo comando. É isso que Marx chama cooperação simples. Ele demonstra que, apesar de não ter havido nenhuma mudança na natureza da produção, nenhuma mudança tecnológica, o simples fato de reuni-los já aumenta a produtividade do trabalho, em decorrência de vários fatores, tais como o de diminuir o desperdício de matéria-prima, o uso mais intenso das máquinas, o prolongamento da jornada de trabalho.\* E já surge nesse momento a função de supervisão, de controle, que é a função do capital. Não importa que ela seja exercida diretamente pelo patrão ou através de um gerente, isso é secundário, a função do capital é de coordenar, supervisionar o trabalho.

Essa função de supervisão e controle tem um duplo aspecto: tem um lado produtivo, ou seja, toda vez que se reúne um certo número de pessoas para realizar uma tarefa, impõe-se a função de coordenação que é uma função produtiva, útil, mas simultaneamente existe o lado despótico, a função de poder. Esse duplo aspecto é inerente a qualquer coordenação. É claro que poderíamos assumir uma posição anarquista ou revolucionária de modo a acabar com as gerências, com os capatazes, com os supervisores, enfim, com os caciques, mas estaríamos nos rebelando contra a dimensão despótica da coordenação e do controle. Agora, existe outra dimensão da coordenação e essa sempre vai existir.

O passo seguinte, que não seria possível sem esse passo inicial, é o que Marx chama de *manufatura* em que ele vai analisar como é que os ofícios, da cooperação simples, são decompostos. A essência da manufatura é a divisão do trabalho, ou seja, o ofício do artesão é decomposto em tarefas parcelares. Surge então o que se entende por qualificação da mão-de-obra, isto é, cada trabalhador vai se especializando numa etapa do processo produtivo, surgindo, assim, as hierarquias de qualificação.

Nessa etapa da manufatura, as ferramentas vão se especializar também. O que quer dizer: para cada tarefa existe uma ferramenta específica. E o trabalhador parcelado, aquele que agora não domina mais o processo como um todo, mas está confinado a uma parte do processo, é ele que vai manejar essa ferramenta especializada. Como disse antes, isso é muito mais lógico que histórico. Porque a manufatura é uma forma de organizar o trabalho que reaparece sempre. Não deve ser entendida como uma forma que existiu num período determinado e depois desapareceu por completo. Por exemplo, a construção civil no Brasil é nitidamente espécie de manufatura, onde temos vários trabalhadores qualificados: o pedreiro, o encanador, o electricista, aquele que sabe preparar a viga do telhado, e trabalham todos com ferramentas especiais. Quando surge uma indústria nova, ela surge muitas vezes na base da manufatura. Essa indústria nova baseada na eletrônica, por exemplo, surgiu usando intensamente o trabalho parcelar na montagem daqueles radinhos, dos fios, etc., e que explica, inclusive, boa parte do recente aumento da absorção de mulheres no mercado de trabalho industrial brasileiro.

Marx, após expor as características da manufatura, da divisão do trabalho, da hierarquia, das qualificações, das ferramentas especiais, faz uma análise belíssima, mostrando de que forma a manufatura é um entrave ao capita-

\* Se bem que isso não é aumento de produtividade, é aumento de produção, mas, enfim, uma série de motivos faz com que a mera reunião de artesãos já aumente a produtividade.

lismo, como impede que o capitalismo se desenvolva, ou seja, de que forma esse sistema, em que o trabalho é um processo de valorização do capital, não consegue ir adiante com base na manufatura. Isso acontece essencialmente pelo fato de que a manufatura não consegue controlar os salários, pois ela tem uma estrutura ocupacional muito rígida em termos de hierarquia de qualificação. Então qualquer aumento de produção na manufatura requer um aumento proporcional de toda a estrutura da força de trabalho.

Nesse sentido, o processo de expansão aumenta paralelamente à demanda por trabalhadores qualificados, o que é uma pressão terrível sobre o mercado de trabalho, o que vai elevar naturalmente os salários. Tanto isso é verdade que na época em que predominava a produção manufatureira, fim do século XVIII, os governos tinham imensa preocupação em impedir a emigração de trabalhadores qualificados. Os monarcas, os déspotas esclarecidos, que procuravam incentivar as manufaturas de seda, por exemplo, se preocupavam com a emigração de trabalhadores qualificados de qualquer tipo. A primeira dificuldade da manufatura como uma organização da produção capitalista que impede o desenvolvimento do capitalismo é que ela não regula salário. Ela só pode se expandir contratando muita mão-de-obra; ou seja, mão-de-obra na mesma proporção do produto e, com isso, à medida que ele se expande, pressiona o mercado de trabalho e eleva os salários, podendo até se inviabilizar. Há alguns anos falou-se muito da escassez de mão-de-obra no Brasil para a construção civil. Isso porque ela ainda é extremamente baseada em trabalhadores qualificados. Dessa forma, se há um *boom* da construção civil, surge, rapidamente, a escassez de mão-de-obra e, conseqüentemente, sobem os salários dos trabalhadores.\*

Além da rigidez da oferta de trabalhadores qualificados, na manufatura é o trabalhador que dá o ritmo da produção. A manufatura depende da habilidade e da destreza do trabalhador qualificado. Enfim, o fator subjetivo do processo de trabalho é que domina a manufatura. Entretanto, exige também o controle, a presença do capataz ou o lado despótico da coordenação, que é fundamental. Tanto é que são raras as construções que não têm um mestre de obra e sua função principal é controlar os peões. Esse é outro problema da manufatura: obrigar a mão-de-obra a funcionar com certo ritmo. É uma força que vem de fora, vem de outra pessoa.

Outra dimensão que é fundamental, que complica o desenvolvimento do capitalismo com base na manufatura, é que as ferramentas são produzidas de uma forma também artesanal. Para cada movimento, para cada função tem de ser inventada uma ferramenta especial. A manufatura não é, assim, uma forma de organizar a produção que destrói o artesanato. Pelo contrário, ela promove o artesanato. Nas manufaturas, os instrumentos de trabalho, as ferramentas, são, normalmente, feitos dentro da própria manufatura. Até hoje temos resquícios disso, qualquer oficina maior tem a sua ferramentaria, onde estão os trabalhadores mais qualificados, a aristocracia operária (os fresadores), quer dizer, aqueles indivíduos que estão permanentemente oferecendo ao pessoal ligado à produção os instrumentos adequados de trabalho. Nesse sentido, a manufatura tem dentro de si a produção de ferramenta. Mas o que significa ter dentro de si esse tipo de produção? Significa

\* É claro que de uma forma ou de outra, a construção vai caminhar no sentido dos outros setores, quer dizer, fábricas que produzam as peças e a construção monta. Caminhamos para isso. Aliás, não vejo outra forma de enfrentar o problema habitacional a não ser através de um avanço tecnológico nesse setor. Isto é, não vai ser colocando tijolinho em cima de tijolinho que a gente vai resolver o problema habitacional deste país.

que as ferramentas não constituem uma mercadoria em termos de valor de troca. Em termos de valor de uso, sim, mas já vimos que não é o valor de uso que interessa ao capitalismo, o que interessa é o valor de troca. Assim, se eu tenho dentro da minha fábrica uma seção que produz os instrumentos de trabalho, isso não compõe o mercado, não compõe uma troca, não compõe uma venda. É um bem que é produzido ali mesmo. Ou seja, a manufatura, pelo seu funcionamento, não cria mercados. Repare que quando falamos em mercado, não nos restringimos ao mercado aonde vamos como consumidores. Não. Mercado são também e muito mais as transações entre empresas.

Dessa forma, à medida que a manufatura produz suas próprias ferramentas ela não estaria criando e ampliando mercados. E, como mantém o artesanato, diminui a proletarização que é outro entrave ao desenvolvimento do capitalismo, porque diminui a oferta de trabalhadores. Toda a economia que tem grande parcela de sua mão-de-obra composta de produtores independentes, seja artesãos ou camponeses, tem um obstáculo à expansão do capitalismo, porque não há trabalhadores livres, disponíveis, assalariáveis.

Todos nós nos lembramos das nossas aulas de história sobre a recusa do índio em trabalhar na produção da cana-de-açúcar, sua indolência, ou sua sabedoria. . . Foi preciso então trazer mão-de-obra de fora. A própria história da imigração européia para o Brasil poderia ser analisada de uma maneira muito interessante. Por que o Brasil precisou de mão-de-obra européia para plantar café, quando já era razoavelmente povoado? Por que trazer italianos, alemães, quando o Brasil já dispunha de mão-de-obra? Acontece que o Brasil dispunha de muita mão-de-obra, mas também dispunha de muita terra. Ou seja, havia alternativa para os brasileiros da época de ficarem na sua terrinha e não se submeterem às grandes plantações. Assim, sempre que há possibilidade de trabalho autônomo e independente, isso é um entrave à expansão do capitalismo. Nesse sentido, a manufatura era um obstáculo ao desenvolvimento do capital. Em resumo, se não cria mercados nem regula salários, então, num sistema manufatureiro, o capital não pode se tornar uma força dominante na sociedade. Daí, o terceiro passo, o salto definitivo para o domínio do capital: *a maquinaria ou a grande indústria*.

Cabe observar que é a manufatura que vai preparar as bases para esse salto. À medida que ela leva ao máximo a divisão do trabalho, como já havia previsto Adam Smith, quando a divisão do trabalho atinge o paroxismo, abre também a possibilidade da mecanização daquela tarefa. A manufatura prepara então as bases para a introdução da máquina. Entramos, assim, na fase da Revolução Industrial, da mecanização.

As diferenças são óbvias. A mecanização é todo o contrário da manufatura. O que é a máquina, essencialmente? É um conjunto de várias ferramentas. É ela que vai martelar, que vai tampar, que vai embalar, que vai cortar. Retira das mãos do trabalhador a ferramenta especializada. Nesse sentido, o trabalhador perde a capacidade de impor o ritmo do trabalho. Esse vai ser imposto pela máquina. Ela tende a acabar também com aquela qualificação, aquele ofício, aquela especialidade. Ou seja, o processo de trabalho vai tender a depender cada vez menos de habilidades e destrezas individuais. Não vai também depender da força física e essa é uma dimensão importante, pois, na proporção em que o trabalho não mais depende da força física, pode-se incorporar no processo produtivo membros da sociedade que não tenham força física, crianças, mulheres. . . Isso amplia a minha disponibilidade de mão-de-obra. E a

tendência é de que o trabalho hierarquizado, complexo, vá se tornando mais homogêneo, mais simples.

A produtividade, o produto por trabalhador, não vai mais, como na manufatura, depender dessa estrutura rígida de trabalhadores qualificados. Ela vai depender do conjunto do capital que é composto do que é investido em máquinas, do capital fixo e das matérias-primas, do capital chamado constante, e do capital empregado no pagamento dos salários, capital variável. A relação entre o capital constante e o capital variável é o que Marx chamava de *composição orgânica do capital*. A tendência dessa relação é crescer, ou seja, a parte do dinheiro que o capitalismo emprega em máquinas e em matérias-primas tende a aumentar muito mais do que a parte que é empregada na contratação de trabalhadores, nos salários. A parte constante é a que tende a aumentar, e é o que se chama de *concentração do capital*, isto é, a parte variável, a parte gasta com os trabalhadores vai perdendo importância relativa, embora no conjunto da economia ela possa crescer em termos absolutos.

A máquina, ao tirar a ferramenta do trabalhador, transforma o trabalhador num simples apêndice da máquina, num mero controlador, num alimentador da máquina. É claro que para a conservação da máquina ainda serão necessários trabalhadores qualificados, pessoas diferentes que vão consertá-la quando parar.

É importante destacar que é através da *grande indústria* que vai ser possível ao capitalismo avançar, ou seja, possibilitará alcançar seu objetivo básico: aumentar a escala de produção, conquistar novos mercados e baixar custos de produção.

Os entraves impostos pela manufatura vão ser eliminados com a industrialização, com a maquinaria. Com o uso de máquinas, o capitalismo é capaz de controlar salários. Em primeiro lugar, porque os instrumentos de trabalho crescem à frente da mão-de-obra, ou seja, se a oferta de mão-de-obra é escassa, ou se os salários estão aumentando muito, aumenta-se o ritmo de introdução de máquinas que substituem o trabalho humano. O capital passa, dessa forma, a ter uma arma contra o aumento dos salários através da substituição do trabalho humano, surgindo, conseqüentemente, a possibilidade de regular os salários. Em segundo lugar, a máquina é, obviamente, um bem que não é produzido no mesmo lugar onde ela é utilizada. Surge um setor da economia especializado em produção de máquinas, que Marx denominou departamento I. Vai surgindo uma indústria de bens de capital, uma indústria de máquinas, o que significa ampliação do mercado em função das trocas realizadas entre as empresas. A produção de máquinas passa a ser um setor independente, também organizado de forma capitalista, que não mais depende de artesãos que produzem ferramentas especializadas. A partir daí, o capitalismo se generaliza como maneira de produzir, não havendo mais nenhum entrave à expansão do capital. O único obstáculo é a própria dimensão do mundo enquanto mercado e enquanto fonte de matérias-primas. Não há mais nenhum entrave à expansão do capital, porque ele criou sua independência técnica, não dependendo mais de outras formas de organização de produção.

Esse é o sentido maior da Revolução Industrial, a produção independente de máquinas, ou seja, a possibilidade de o capitalismo poder se expandir ilimitadamente. Vejamos, em seguida, a relação desse movimento de introdução de máquinas e do aumento de escala de produção com o emprego.

*David Ricardo*, um dos maiores economistas clássicos, tem um capítulo especial sobre a questão da maquinaria e do emprego, em que conclui que de fato a maquinaria é

poupadora de mão-de-obra. Pois onde é introduzida, substitui o trabalho, o que se torna um problema na medida em que a evolução tecnológica causa crescente desemprego. Se a produção permanece em nível constante, a introdução da máquina provoca o desemprego. A solução que Ricardo encontrou para essa questão foi o crescimento do chamado trabalho improdutivo. A máquina é introduzida, libera-se mão-de-obra, em compensação aumentam-se os lucros, porque diminuindo a parte variável do capital, aquela que é gasta em salários, aumenta a parte representada pelos lucros e aumentando os lucros, os capitalistas tendem a gastar mais na forma de renda, isto é, não visando lucro mas consumo.

O autor achava que no futuro, com a introdução das máquinas, cresceria o desemprego, mas em compensação os capitalistas gastariam mais na forma de renda, produzindo muito emprego, no sentido improdutivo, ou seja, trabalho que pode ser duro, pode ser penoso (não estamos analisando o lado concreto do trabalho), mas que não produz lucro. Ele achava que o futuro aumentaria a parcela improdutiva da força de trabalho. Trabalho improdutivo na literatura econômica clássica é todo o trabalho que não produz mais-valia, que não produz lucro. Dessa forma, empregadas domésticas, juízes, magistrados, professores, inclusive o nosso trabalho, é improdutivo. Não que ele seja inútil, mas que não valoriza diretamente o capital. Essa era, em síntese, a visão do futuro que Ricardo tinha: crescimento da esfera improdutiva da força de trabalho. É importante reafirmar que improdutivo não é inútil, e nem um termo pejorativo. O trabalho é improdutivo no sentido de não produzir lucro, de não produzir mais-valia.

Acontece, no entanto, que a questão não é assim tão simples. Ricardo faz o suposto que a produção não aumenta e, nesse caso, com a introdução de máquinas é evidente que haverá corte nos salários e trabalhadores. Essa é apenas uma hipótese, mas normalmente não se trata de introduzir máquinas para continuar produzindo o mesmo. Ou seja, o aumento da escala é que é o sentido maior da mecanização.

A relação entre tecnologia e emprego fica, dessa forma, complicada, uma vez que o aumento da produtividade significa que cada trabalhador ao produzir em escala mais elevada que antes da introdução da máquina, está manipulando mais matérias-primas, que são produzidas pelos outros trabalhadores. Assim, o aumento da produtividade observado no local em que a máquina poupa mão-de-obra, causa desemprego. Mas os efeitos indiretos, ou seja, o que o aumento de produtividade significa em relação à demanda para trás de matérias-primas e o que significa em termos de possibilidade de negócios para frente, devem também ser considerados.

Concluindo, a literatura até há pouco tempo ou tinha dúvidas ou achava que quanto mais rápido o avanço tecnológico, quanto maior a mecanização da produção, maior o aumento da produtividade e tanto maior o mercado de trabalho pelos seus efeitos indiretos em relação à demanda da matéria-prima ou possibilidades de utilização do produto. Em outras palavras, o efeito líquido do *desenvolvimento tecnológico dos últimos 200 anos* parece ter sido favorável à criação de empregos, apesar de ser sempre poupador de mão-de-obra onde é introduzido. É comum se ouvir afirmações de que um país com problemas de desemprego como o Brasil, não deveria incorporar com essa velocidade a tecnologia moderna. Costuma-se mencionar sempre o caso do Nordeste, como exemplo, pois a industrialização nordestina foi frustrante quanto à criação de empregos. As fábricas instaladas no Nordeste têm um elevado custo de ca-

pital por emprego criado. O aumento de produção obtido deveria ter efeitos indiretos de modo a absorverem muita mão-de-obra para a região nordestina e não fora dela, como vem acontecendo freqüentemente. Esses são alguns absurdos do capitalismo brasileiro. Se os incentivos dados pelo menos motivassem a instalação de indústrias que tivessem algo a ver com a região, os efeitos sobre o emprego seriam maiores. Às vezes assistimos a casos como o fio de algodão passear por São Paulo ou Santa Catarina e ir para o Nordeste para ser transformado em camiseta ou camisas e voltar para ser vendido no Centro-Sul. Dessa forma, a falha não está na modernização da indústria nordestina. A responsabilidade é da falta de interligação setorial. O Nordeste não foi capaz de internalizar os efeitos indiretos do aumento de produtividade geradores de empregos.

Surgem, com freqüência, propostas de *tecnologias intermediárias* mas, no fundo, o que se propõe com isso, essencialmente, são tecnologias atrasadas como solução para um país subdesenvolvido. Entretanto, quanto mais avançarmos tecnologicamente, quanto mais aumentarmos a produtividade, mais ampliaremos o mercado de trabalho. Quando terminou a Guerra do Vietnã, por exemplo, os Estados Unidos tiveram de incorporar em curto espaço de tempo 500 mil soldados desmobilizados. Se não fossem a pujança e a diversificação da economia americana, dificilmente esses soldados seriam incorporados.

Assim, o progresso técnico ocorre em vários pontos simultaneamente, liberando mão-de-obra e ao mesmo tempo abrindo novas frentes. O efeito líquido parece que foi até hoje de aumento do emprego, mas muito baseado também no trabalho improdutivo ou no setor informal, que não é uma característica específica do desenvolvimento Latino-americano e do desenvolvimento brasileiro. A Europa no século passado produziu legiões de desclassificados, de expulsos da força de trabalho (chamados às vezes de ralé). É aquela parte da população que foi realmente excluída do processo produtivo, e nem todos foram ser empregados domésticos. Alguns partiram para o crime, tal qual acontece hoje no Brasil. A grande diferença entre nós e eles é que eles encontraram na emigração uma válvula, uma solução para esse excesso de população criada pelo desenvolvimento tecnológico, enquanto aqui a saída foram as migrações internas. A visão de Ricardo não pode, dessa forma, ser totalmente descartada, mas também é inegável que o aumento de produtividade não é necessariamente um inimigo da criação de empregos. Eu considero o atraso tecnológico um inimigo muito maior.

Deixando de lado essa parte mais conceitual, do sentido do avanço tecnológico, vamos tentar examinar o processo de um ponto de vista mais concreto, isto é, a conformação desse desenvolvimento tecnológico.

Em palestra anterior, foi abordado que os estudiosos estão voltando a atenção para os grandes ciclos da economia, após a economia capitalista mundial ter entrado em recessão no início de 70. Os grandes ciclos da economia foram examinados por um economista russo, Kondratiev, que levantou a hipótese de que a economia capitalista produz ciclos de 50 anos, e isso tem se evidenciado ao longo dos últimos 200 anos.

As oscilações econômicas surgem nas economias capitalistas avançadas, ou seja, as economias atrasadas não apresentam necessariamente um movimento cíclico, a não ser como reflexo das avançadas. Uma economia primário-exportadora não tem nada na sua natureza que provoque ciclos, a menos que existam ciclos climáticos. O ciclo é típico de economias capitalistas avançadas, ou seja, ele surge quando o mercado criado entre as empresas avança

ou se deprime. Se esse mercado interempresas não é desenvolvido, não podem também ocorrer ciclos econômicos. Dessa forma, quando existe um setor independente de produção de máquinas, como é que esse setor pode se manter ou expandir? Só com o crescimento da demanda final. Ninguém compra máquinas se não pretende aumentar a produção.

Para que o setor de produção de máquinas funcione, é preciso que a economia como um todo esteja se expandindo, porque, do contrário, ninguém compra máquinas. Quando a economia como um todo se estabiliza, a produção de máquinas reduz-se apenas ao necessário para repor as que se desgastaram. Por isso é que esse setor produtor de máquinas é o mais sensível às oscilações econômicas. No Brasil, esse setor, em termos relativos, é o que mais liberou a mão-de-obra, representando, atualmente, o setor com maior capacidade ociosa. A expansão do setor de máquinas é um sinal de recuperação da economia, significando que o investimento voltou a funcionar. Só as economias maduras que têm um setor de bens de capital independente e já consolidado é que apresentam oscilações cíclicas. No entanto, uma coisa é detectar estatisticamente essa realidade, e outra coisa é entender o que está por trás disso, quer dizer, entender e explicar esses grandes ciclos. E há mais ou menos um consenso de que a retomada nos longos ciclos depende em boa medida de grandes revoluções na tecnologia.

Alguns acham que todos os fenômenos político-sociais importantes estão relacionados ao ciclo econômico, que as guerras, as revoluções, estariam endogenamente ligadas ao ciclo econômico. Já, outros autores acham que ao contrário, seriam fenômenos exógenos, que explicam, inclusive, o movimento cíclico. Existe, entretanto, a questão intrigante da regularidade dos 50 anos, indicando que tudo é endógeno e faz parte do próprio movimento. Seja como for, pode-se observar, no entanto, o acordo quanto à recuperação a longo prazo da economia capitalista. Para isso é fundamental que se abram novas oportunidades de investimentos. Pode ser através da expansão da fronteira geográfica do capitalismo, do investimento no exterior, ou do crescimento demográfico, que implica o crescimento da demanda, pois quando a população cresce, necessita de casas, de escolas, etc. A dinâmica demográfica é muito importante para a dinâmica do capitalismo.

No Brasil, o intenso crescimento demográfico é um fator de estímulo ao desenvolvimento capitalista, embora seja uma complicação em termos de gastos sociais, de pobreza. Mas, entre as várias áreas de novas oportunidades de investimentos, as grandes inovações tecnológicas são fundamentais. Dessa forma, a primeira Revolução Industrial, entre 1780 e 1830, representou um pacote de inovações tecnológicas que ampliaram as oportunidades de investimentos. Basicamente, as inovações na indústria têxtil e a utilização do vapor como fonte de energia.

As grandes transformações ocorridas no sistema de transporte, como a ferrovia e o barco a vapor, ampliaram os mercados, aproximando-os. Paralelo a essa revolução nos transportes e no uso de novas fontes de energia, quer dizer, o vapor aplicado ao navio, à ferrovia, assistimos ao surgimento das inovações metal-mecânicas (armas, máquinas de costura, bicicleta, máquina de escrever) na segunda metade do século XIX.

No final do século XIX, início deste século, surgem as indústrias baseadas na ciência, como a indústria química e elétrica. A eletricidade irrompe como uma nova fonte de energia, aparecem os motores de combustão interna, com a utilização do petróleo.

É importante salientar que essas grandes revoluções tecnológicas são sempre associadas ou a novas fontes de energia ou a grandes avanços nos transportes. Com essa colocação pretendo apenas introduzir à discussão de hoje estarmos ou não vivendo uma revolução tecnológica do porte das anteriores.

O fato é que todas essas alterações desembocaram nas modernas formas de organização da produção que podem ser divididas em três grandes categorias: a primeira, caracterizada por *processos contínuos de produção*, em que o trabalho entra mais como fator de vigilância, de apertar ou soltar válvulas, e como supervisor e ajustador. Por exemplo, a petroquímica, onde o homem pouco interfere no processo produtivo.

Um segundo grande grupo de conformação tecnológica é caracterizado pelas *linhas de montagem em série* (esteira rolante do fordismo). Na esteira rolante, cada operário tem o seu lugar, fazendo sua tarefa à medida que ela vai passando. A velocidade da esteira não é controlada pelo trabalhador, o que aliás costuma fazer parte das negociações coletivas nos países avançados.

A terceira categoria são os processos produtivos baseados em *montagem e processamentos não-seriados*. Neles predomina ainda o trabalho qualificado que opera máquinas - ferramentas, tornos, fresas, etc.

Os piores postos de trabalho são encontrados na linha de montagem onde são realizadas as atividades mais rotineiras, mais grosseiras, repetitivas e monótonas. A terceira categoria está muito associada ao taylorismo. Se uma tarefa, por um motivo ou outro, não pode ser mecanizada, estudam-se os tempos e os movimentos gastos para realizá-la de tal forma a eliminar qualquer porosidade. Em outras palavras, qualquer movimento aplicado na tarefa tem de ter um sentido produtivo. Taylor se dedicou a essa digna tarefa. Cabe destacar ainda que todo o processo de mecanização produziu a necessidade de trabalhadores altamente qualificados, como os fresadores e ajustadores, capazes de toronar peças com tal precisão que possam ser facilmente encaixadas. Mas, ao mesmo tempo, existe a tendência do sistema de se livrar desses qualificados. Imaginemos uma fábrica de máquina de escrever ou de bicicletas que tenha de passar de 100 unidades para 10.000 unidades. Ora, isso é difícil se depender desse trabalhador qualificado. Ele, apesar de ser competente, é capaz de toronar e ajustar, digamos, 100 peças por dia. Não é possível fazê-lo produzir 10.000 peças, a não ser que se multiplique esse trabalhador pelo número de peças a serem torneadas e ajustadas. Dessa forma, para aumentar a escala de produção, tem-se de eliminar esse trabalhador qualificado. Ou seja, tem-se de encontrar mecanismos tão precisos quanto os realizados pelo trabalhador qualificado, de forma mecânica, ou eletrônica. Um exemplo claro disso é a emissão de passagens de avião. Há pouco tempo, em qualquer aeroporto brasileiro, a gente ia comprar uma passagem e encontrava lá a moça que emitia o bilhete com aquela letra bonita, gordinha, aquela letra de professora primária. De repente, estamos assistindo, em quase todos os aeroportos, o seguinte: vai-se comprar uma passagem, aperta-se um botão, tem lá uma comunicação com o computador central e já sai mecanicamente a emissão da passagem. Não é que a companhia aérea não goste da mocinha. É que quando aumenta a escala de produção, tem-se de se livrar daquela pessoa com seu ritmo humano de trabalho. A tendência é, portanto, de sempre suprimir trabalho e principalmente trabalho dito qualificado. Estamos no meio de uma recessão da economia capitalista, que começou no início dos anos 70 e até hoje não surgiram sinais fortes de recuperação. Os esperados 3% de crescimento da

economia americana podem representar um pequeno ciclo dentro da continuação da recessão. Assim, uma das questões a serem analisadas é se estamos diante de inovações tecnológicas, de novas oportunidades de investimento, capazes de recuperar a economia como foi o caso do vapor, da ferrovia, ou da siderurgia com altos fornos. É saber se o que está af na praça representa uma nova fronteira tecnológica.

As conclusões de alguns economistas são pessimistas nesse sentido. Eles dizem que não há nenhuma inovação radical em fonte de energia, por exemplo. A energia nuclear parece não mostrar, em termos de custos, grandes vantagens em relação às fontes tradicionais, sendo apenas uma outra forma de produção de energia elétrica, ou seja, não é nenhuma grande revolução em termos de nova fonte de energia. Temos ainda, na área da eletrônica, a *informática*, a era dos minicomputadores. Esse evento já está revolucionando inúmeros processos produtivos. Cabe, no entanto, questionar se essa inovação terá um poder de arraste, se conseguirá abrir novas oportunidades de investimento em volume suficiente para contribuir de modo significativo para a retomada da economia capitalista.

Mas, ainda que não venha a ter esse peso, já não há dúvida que passa a ter enormes conseqüências para os processos de trabalho em vários setores. Estima-se, em primeiro lugar, que nos próximos 10 ou 15 anos, a introdução da microeletrônica, da informática, nos processos de produção, irá destruir, nos Estados Unidos, cerca de 50 milhões de postos de trabalho. Em termos da organização da produção, isso representa a destruição do trabalho semiqualiificado nas linhas de montagem em série. E isso já existe: fábricas de automóveis, onde não entra mais nenhuma mão-de-obra semiqualiificada; já está tudo robotizado: solda, pintura, etc. A produção em série vai se assemelhando aos processos contínuos. Por outro lado, vai eliminar também o trabalhador qualificado que ainda manipula a máquina-ferramenta. Ou seja, a máquina-ferramenta será acionada através do computador que é capaz de ler desenhos e transmiti-los à máquina, não precisando da interferência de mão-de-obra na máquina-ferramenta.

Se até agora a literatura tem mostrado que as inovações tecnológicas não foram, de modo geral, uma coisa tão ca-

tastrófica para o emprego, agora é o contrário. Começa-se a imaginar que pela primeira vez na história do capitalismo a inovação tecnológica terá um efeito líquido negativo, principalmente porque ela não se aplica só à produção de bens, mas penetra na produção de serviços, no setor terciário (bancos, escritórios, etc.).

Se por um lado irá destruir os postos de trabalho rotineiros, que não exigem qualquer trabalho intelectual, por outro, irá requerer todo um trabalho de concepção, de programação, e um trabalho técnico altamente qualificado na gerência, seguindo a tendência de todo esse movimento tecnológico que é o de centralizar na gerência as decisões. Essas inovações tecnológicas vão reforçar essa tendência. Também a conservação, que sempre representou uma frente aberta para o trabalho qualificado, tende a se estreitar, pois a substituição pura e simples passará a ser muito mais importante que o reparo. O lado positivo de tudo isso é que surgem as condições para se produzir em quantidades suficientes para a humanidade, como um todo, sem massacrar o operariado, ou seja, liberando o homem das tarefas mais grosseiras e mais infames de que todo mundo quer fugir.

É óbvia a pergunta: e para onde vai a classe operária? Vamos ter, então, de inventar um novo sistema de produção, onde a renda da população não dependa mais do seu trabalho. Não sei como isso será feito, mas é evidente que para absorver essa produção sem pagar salários, alguém vai ter de distribuir o chamado numerário entre a população. Aliás, isso já está acontecendo. Na Europa, por exemplo, está sendo previsto, para 1984, 35 milhões de desempregados. Claro que se deve muito mais à recessão que à inovação tecnológica, mas a sociedade terá de se acostumar com taxas de desemprego de outro nível. Não serão mais os tradicionais 3% que definirão a normalidade. Faz tempo que passou a ser *normal* 5% a 6% de desemprego. Estamos entrando numa era onde 10% ou 15% de desemprego vai passar a ser o normal. Estamos com taxas de desemprego cada vez mais elevadas e nos países desenvolvidos isso se resolve com vários tipos de auxílio ao desemprego. O indivíduo está desempregado, recebe uma remuneração que é quase igual ao salário dele se estivesse trabalhando. As sociedades ricas podem fazer isso. Estamos então já na ante-sala dessa nova sociedade.



# MARCO GERAL PARA ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE EMPREGO

IPARDES

## a dinâmica do emprego

Nas economias de mercado em que predomina o trabalho assalariado, a grande indústria é a forma dominante de organização da produção, a dinâmica do mercado de trabalho é determinada pelos movimentos da acumulação de capital. Assim, as fases de expansão e auge do ciclo econômico resultam da ação dos empresários que investem, ampliando a capacidade de seus negócios. Ora, investir significa que tais agentes dirigem-se ao mercado comprando meios de produção e força de trabalho, o que implica incremento da demanda de meios de produção. Por outro lado, a nova demanda de força de trabalho faz crescer o volume de emprego e, com ele, a massa de salários, e conseqüentemente a demanda por bens de consumo. Dessas sumárias considerações, conclui-se que o investimento é a variável independente nesse processo e a expansão dos mercados em geral e do emprego em particular são variáveis dependentes. Em outras palavras, a expansão ou contração do mercado de trabalho é determinada em última instância pelos incrementos ou reduções da taxa de investimento nas economias capitalistas.

Entretanto, nesse processo, os distintos setores da economia não terão o mesmo papel. Nas economias industriais, o crescimento vai ser comandado pela acumulação do capital industrial, ou seja, os investimentos da indústria é que serão capazes não somente de auto-estimular o próprio investimento industrial, como também de expandir os mercados para a produção agrícola e para os serviços, desencadeando o processo de acumulação também nesses outros setores. Está-se afirmando que é impossível o crescimento autônomo dos serviços e da agricultura e que ainda que esses setores possam apresentar surtos de expansão independentes, essa expansão é incapaz de sustentar o crescimento da economia como um todo. Em outros termos, o crescimento da indústria através de seus investimentos é autônomo, ao passo que a expansão da agricultura e dos serviços é derivada. Ora, se a expansão do mercado de trabalho é determinada pela acumulação de capital e esta, pelo investimento industrial, pode-se concluir que o comportamento do mercado de trabalho é determinado, em última instância, pela acumulação do capital industrial.

Para melhor qualificar as observações acima, frise-se que essas são válidas em termos gerais e a longo prazo. Assim, conjunturalmente pode ocorrer que o investimento industrial esteja estagnado ou decrescendo e, por exemplo, o setor bancário apresente expansão e aumento do emprego, como ocorreu em 1981 no Brasil. Entretanto, tais fenômenos são incapazes de se manterem por largos períodos. Por outro lado, após as fases de recessão, a expansão pode ser iniciada por medidas de política econômica que estimulem outros setores que não a indústria, mas o crescimento sustentado somente é alcançado a partir do momento em que a indústria é impulsionada e passa a liderar o processo de acumulação.

Outra qualificação que se impõe: afirmar-se que a dinâmica do mercado de trabalho é determinada pelo processo de acumulação, não quer dizer que o emprego cresça na mesma proporção que o investimento. Ocorre que os investimentos são o veículo através do qual se incorporam as inovações tecnológicas na economia, inovações que constantemente incrementam a produtividade do trabalho, o que implica, permanentes incrementos na intensidade de capital da economia, ou da relação capital/trabalho. Daí resulta que as crescentes massas de capitais investidos criam proporcionalmente menos postos de trabalho, pelo fato de que decresce o volume de emprego por unidade de capital. Assim, o processo de acumulação regula seu mercado de trabalho e mesmo nas fases de auge do ciclo, geralmente não se atinge o pleno emprego, já que nesses momentos estando alta a taxa de investimento, conseqüentemente é rápida e generalizada a incorporação de progresso técnico. Por isso mesmo, os setores mais antigos, modernizando-se, podem até reduzir em termos absolutos o volume de seu emprego e os novos setores que surgem o fazem com tecnologia avançada e com alta relação capital/trabalho. Em suma, os investimentos se realizam regulando o mercado de trabalho, de maneira que a escassez de mão-de-obra não constitua uma barreira ao processo de acumulação.

Da mesma maneira que são diferentes os papéis que os distintos setores da economia jogam no processo de acumulação, serão também diversos os comportamentos desses setores no que tange à absorção de mão-de-obra, ao longo do desenvolvimento histórico dos países capitalistas.

Na medida em que, antecedendo às economias industriais, existiam países agrícolas, o emprego na agricultura vai apresentar tendência geral a reduzir-se, tanto em termos absolutos como relativos ao avançar o processo de crescimento industrial. Entretanto, se o país apresenta fronteira agrícola em expansão, pode ocorrer que durante os primeiros estádios da industrialização, o emprego agrícola reduza-se relativamente, mas cresça em termos absolutos, tal como ocorreu no Brasil até o presente. Assim, neste país, o emprego agrícola entre 1970-80 aumenta de 13 087 521 para 13 109 415. Vê-se, portanto, que houve um pequeno crescimento absoluto, incremento que é decrescente nas últimas quatro décadas e seguramente a década de 80 vai assistir ao decréscimo absoluto do emprego agrícola no Brasil.

Nas fases iniciais do processo de industrialização, o emprego industrial cresce em termos absolutos e relativos. Entretanto, a partir de determinado momento continua a crescer em termos absolutos, mas principia a decrescer em termos relativos. Assim, nos Estados Unidos, a participação dos trabalhadores industriais no total dos trabalhadores não-agrícolas que era de 45,6% em 1820, sobe para 51,1% em 1880 e a partir daí cai sistematicamente atingindo 33,0% em 1970.

Essa queda de importância relativa do emprego industrial é devida basicamente ao crescimento dos chamados trabalhadores em escritório e aqueles empregados nos serviços em geral. As funções administrativas da empresa típica do capitalismo concorrencial do século XIX eram exercidas basicamente pelo proprietário. As vendas eram realizadas por autônomos e os serviços jurídicos e de contabilidade eram executados geralmente por escritórios especializados. Assim, eram extremamente simples as tarefas administrativas e a esmagadora maioria do pessoal era diretamente ligada à produção. No século XX, vão ocorrer transformações qualitativas nesse quadro: a moderna grande empresa apresenta complexas atividades administrativas, surgindo os departamentos especializados de administração, vendas, finanças, jurídicos, etc. Por outro lado, ao nível da produção, crescem o número de técnicos e pessoal de nível superior em relação ao trabalho diretamente ligado à produção.

Ocorre, portanto, uma burocratização nas funções administrativas e técnicas das empresas, o que incrementa, rapidamente, não somente os técnicos ligados às tarefas gerenciais como também os trabalhadores de escritório. Por seu lado, a administração pública vai ampliando seu raio de ação, atingindo a máquina administrativa do Estado proporções gigantescas e resultando em rápido incremento de trabalhadores do mesmo tipo das grandes empresas. Essas transformações explicam o porquê da redução relativa dos trabalhadores ligados diretamente à produção industrial. Assim, nos Estados Unidos, entre 1900 e 1970, enquanto o número de trabalhadores da indústria crescia em 247%, os trabalhadores em escritório incrementavam-se em 1 588%, saltando de 900 mil para 14,3 milhões no período. Nos serviços em geral, a expansão também é acentuada, atingindo 372%. Em resúmidas contas, o emprego de *colarinhos brancos* cresce mais rapidamente que o de trabalhadores ligados à produção.

## política de emprego

Dentro deste Marco Geral, impõe-se que se precisem e delimitem a natureza e alcance de políticas de emprego. Em primeiro lugar, política de emprego não pode ser confundida com seguro-desemprego, pois essa visa pura e simplesmente garantir certa renda aos desempregados. Já, a política de emprego, objetiva em primeiro lugar aumentar a demanda de mão-de-obra, garantindo assim salário e trabalho aos desempregados. Entretanto, na medida em que garante o trabalho, resulta num produto (bem ou serviço) que é adequado a satisfazer necessidades econômicas ou sociais. Por outro lado, política de emprego visa, em primeiro lugar, à criação de empregos, e somente de forma secundária, objetiva satisfazer outras necessidades. Já, a política industrial, por exemplo, é adequada a resolver problemas relativos à produção industrial, sendo, portanto, a criação de empregos um objetivo secundário de sua ação.

Muitos comentaristas já pretenderam atrelar a política industrial ao objetivo da criação de mais empregos, preconizando alternativas para o aparelho industrial que produzissem maior efeito sobre o emprego. Entretanto, acredita-se que essas propostas enredam-se em dificuldades incontornáveis. Em primeiro lugar, recomendava-se a utilização de tecnologias alternativas que fossem mais intensivas em trabalho, nos processos de industrialização dos países atrasados, argumentando que nesses países o capital era fator escasso e que, portanto, essa seria uma alternativa viável. Entretanto, *não parece ocorrer que técnicas que empregam mais trabalho por unidade de capital rendam sempre maior*

*produto por unidade de capital.*<sup>1</sup> Ora, se nessas opções tanto a relação capital/produto como a trabalho/produto são superiores, fica clara sua irracionalidade do ponto de vista da economia. Por outro lado, mesmo do ponto de vista da geração de empregos, essas técnicas parecem não ser as mais adequadas, pois a tecnologia com mais altas relações produto/capital e produto/trabalho, ao produzirem excedente maior, abrem duas alternativas para a economia: ou possibilitam a expansão da base tributária e conseqüentemente aumento do gasto público, o que evidentemente teria efeito positivo sobre o emprego, ou então esse excedente incrementado possibilitaria o aumento da taxa de investimento da economia, o que também traria elevação dos níveis de emprego. Assim, fica evidente que a tecnologia mais moderna indiretamente pode ser instrumento de criação de empregos mais eficiente que a tecnologia mais atrasada, que, possivelmente, também encontraria a oposição dos próprios industriais em sua utilização, dado que vai contra a racionalidade puramente econômica.

Outra recomendação seria o estímulo aos ramos industriais que apresentassem na média maior intensidade em trabalho, o que também parece inadequado. Na medida em que avança a industrialização, o aparelho industrial vai conformando uma estrutura orgânica, na qual desenvolvem-se relações intersetoriais. Se se estimula desproporcionalmente alguns setores, o país não teria outra alternativa senão importar os produtos dos ramos de mais capital intensivo, o que implicaria problemas pelo lado da balança de pagamentos. Por outro lado, essa recomendação limitaria, por sua vez, o próprio crescimento do emprego industrial, já que ignorando a matriz de relações intersetoriais, não se dá conta da possibilidade do aumento dos empregos indiretos na própria indústria, que resultariam da montagem de novos ramos, ainda que com alta relação capital/trabalho.

Em resúmidas contas, o que se está afirmando é que o crescimento do aparelho industrial obedece a uma lógica inexorável, que a matriz de relações intersetoriais não pode ser alterada e que as técnicas de produção são dadas. Nesse sentido, a racionalidade do crescimento industrial é determinada pela própria lógica da acumulação do capital industrial e pela tecnologia vigente e, portanto, seria utopia subordinar a política industrial à política de emprego, pois essa alternativa esbarraria não somente com a resistência dos industriais, como em dificuldades com o balanço de pagamento.

As afirmações acima não devem levar, entretanto, à conclusão de que se está negando o papel da indústria na geração de emprego. Ao contrário, como já se frisou no primeiro tópico, a acumulação industrial comanda não somente a geração do emprego na própria indústria, como também na agricultura e no terciário, apresentando, pois, um alto efeito multiplicador sobre o emprego do conjunto das atividades econômicas. Ademais, cria ainda base para a tributação, o que possibilita a geração de emprego através do gasto público. Nessas condições, qualquer política de emprego de longo prazo deve preconizar, como condição básica, o máximo de crescimento industrial e não o crescimento de tal ou qual setor, com tal ou qual tecnologia, pois essas opções são determinadas pela própria indústria e a política não tem poder de alterá-las. Assim, o crescimento industrial obedece à sua própria lógica e não ao objetivo de criação de emprego, o qual aparece meramente como efeito desse crescimento. Portanto, a política industrial que visa ao maior crescimento a longo prazo desse setor é também a mais adequada para a geração de empregos.

A utilização da política agrícola para gerar mais empre-

gos também parece problemática. A tendência que apresenta o emprego agrícola ao cair tanto em termos absolutos como relativos, torna estreita a margem de operação de políticas agrícolas que visem aumentar o emprego. Acredita-se que tais políticas poderiam no máximo reduzir a velocidade da expulsão de mão-de-obra do campo, através de políticas de crédito, de preços, etc., aos pequenos produtores. Dificilmente seria possível incrementar expressivamente o emprego no campo.

Como se pode notar, a própria lógica econômica limita a possibilidade de implementação de políticas de emprego dirigidas à indústria e à agricultura. Pois bem, essa mesma racionalidade opera também no setor terciário da economia, e então se coloca a questão de como poderia atuar o Estado para criar maior número de empregos.

Acredita-se que as políticas de emprego encontram maiores possibilidades de ser implementadas através do gasto público dirigido para o atendimento de necessidades sociais de infra-estrutura básica, e é assim que tem ocorrido historicamente. Na medida em que o Estado manipula respeitável soma de recursos financeiros, pode dirigir seus gastos visando à criação de maior número de emprego possível. Em termos mais precisos, o Estado investe normalmente em estradas, obras públicas, barragens, portos, etc. o que atende a necessidades econômicas da sociedade, ou então gasta atendendo necessidades sociais, como nos programas de saúde, educação, habitação, etc. Pois bem, será nessas duas alternativas que o Estado terá maior liberdade de ação, podendo então dirigir seu gasto para as atividades que mais efeito produzam sobre o emprego. Assim, o Governo pode selecionar aqueles tipos de dispêndio, seja em atividades sociais ou de construção de infra-estrutura, que mais criem empregos, isto é, coloca como objetivo principal de tais gastos a resolução do problema social do emprego e não outras necessidades quaisquer, embora tais gastos também possam estar atendendo necessidades econômicas e sociais, ainda que como objetivo secundário.

A política da década de 30 nos países avançados é bem ilustrativa das afirmações acima. Em primeiro lugar, evidentemente que os Governos foram obrigados a criar políticas antidepressivas, ou seja, políticas de crédito, industriais, etc., que visavam impedir quedas mais violentas nos níveis de atividade econômica. Entretanto, essa atitude não foi suficiente para enfrentar o grave desemprego e, assim, o Estado passa a realizar política que visava primordialmente a criação de empregos. Na Alemanha, após a subida de Hitler, o Governo dedica-se a construir obras públicas, estradas, etc., o que permite grande absorção de mão-de-obra, promovendo rápida queda no desemprego que cai de 5 milhões em 1933 para 2,5 milhões em 1934. Na Inglaterra, os gastos foram dirigidos fundamentalmente para a construção de casas populares, que posteriormente eram alugadas a baixos preços, o que também permitiu considerável redução do desemprego.

Mas foi nos Estados Unidos, onde o volume de desempregados era maior, que mais se diversificou a política de emprego. Na agricultura, o Governo paga as hipotecas dos proprietários, impedindo a rápida eliminação de grandes contingentes que iriam fatalmente agravar ainda mais o desemprego nas cidades. Implementou-se amplo programa de obras públicas (barragens, estradas, etc.), construíram-se extensas obras contra erosão no campo, o reflorestamento foi amplamente realizado, impulsionou-se a construção habitacional, etc. Por outro lado, expandiu-se rapidamente o número de funcionários públicos federais que passam de 605 mil em 1932 para 1 milhão em 1940, o que, por sua vez, possibilitou ao Estado reaparelhar-se para novas tarefas.

Essas considerações mostram como através do gasto público foi possível nesses países a implementação de políticas que tinham por objetivo primeiro a criação de emprego e somente de forma secundária visavam atender outras necessidades econômicas ou sociais. Também demonstraram que existe certa flexibilidade possível quanto às decisões sobre o gasto público, podendo, esse sim, ser dirigido para maior criação de emprego, coisa impossível quando se trata de políticas industriais, agrícolas, etc., que obedecem a uma lógica inflexível, que não necessariamente implica maior criação de emprego.

Até aqui simplesmente se constata como historicamente foram implementadas políticas de emprego. O próximo passo será mostrar por que são possíveis e necessárias tais políticas e, visando a esse objetivo, inicialmente serão analisadas as transformações que ocorreram na natureza do Estado ao longo do século XX.

As funções do Estado Liberal do século XIX eram reduzidas, ou seja, limitavam-se à manutenção da ordem interna (polícia e justiça), segurança nacional (forças armadas) e relações com o exterior (diplomacia). Exatamente porque as funções eram limitadas, era pequena a exação de impostos em relação à renda nacional, sendo o sistema tributário assentado basicamente nos impostos indiretos. A relação que o Estado mantinha com a economia era de exterioridade, ou seja, os próprios mecanismos econômicos, como a concorrência e o mercado, encarregavam-se de regular a produção e a circulação. O Estado, assim, mantinha a máxima do *laissez-faire*, e a legislação afastava-se da intervenção na economia em fases adversas, já que as crises eram de curta duração e os próprios mecanismos econômicos garantiam a futura expansão da produção.

O século XX vai assistir transformação profunda nesse quadro. Já, a primeira guerra mundial impôs aos países beligerantes mudanças na atuação do Estado. Tratava-se de uma guerra total na qual o volume de armamentos necessários era inaudito, o que impunha a reconversão da indústria para a produção bélica. Assim, o Estado vai passar a coordenar a economia, executando um planejamento global, que determinaria a quantidade de bens a ser produzida para consumo civil e aquela para consumo militar, estabelecia o racionamento, regulamentava preços, organizava poderoso mecanismo da dívida pública e estabelecia novos impostos para financiar o esforço bélico. Entretanto, findo o conflito, todo esse aparato de regulação da economia é abandonado.

As mudanças que realmente vieram para se tornarem permanentes, ocorreram a partir da crise de 1929. Na década de 30 e durante a II Guerra, voltaram novamente a operar os mecanismos de regulação manipulados pelo Estado e, findo o conflito, à diferença do que ocorreu na década de 20, permanece a atuação marcante do Estado sobre o conjunto da vida econômica e social. As transformações ocorridas consubstanciam-se em primeiro lugar na ampliação do número de órgãos públicos relacionados com a vida econômica e social. Assim, vão surgindo ou ampliando-se agências oficiais dedicadas às questões da indústria, agricultura, finanças, comércio exterior, tecnologia, relações de trabalho, previdência e assistência social, etc. Ora, esses órgãos surgem para preencher novas funções do Estado, que passa a elaborar e executar políticas industriais, agrícolas, de preços, salariais, sociais, cambiais, monetárias, tecnológicas, etc.

Informando essa ação do Estado, desenvolvem-se as técnicas e os conhecimentos sobre o circuito econômico e social nacional. A partir da década de 30, criam-se as técnicas de contabilidade social, desenvolvem-se métodos de pro-

gramação econômica, de planejamento, etc. Evidentemente, todas essas transformações qualitativas da natureza do Estado não foram meramente resultado da vontade de governantes, mas sim produto de lutas políticas da década de 30.

A base econômica para essas novas funções do Estado foi conseguida através de reformas tributárias, que incrementaram substancialmente a arrecadação de impostos, criando um sistema tributário progressivo apoiado basicamente nos impostos diretos, fundamentalmente no imposto de renda. A partir de então, os gastos do Estado passam a atingir altos níveis em relação ao PIB dos países avançados, sendo que em 1972 essa relação, expressa em termos percentuais, para Inglaterra, República Federal Alemã, Itália e Estados Unidos atingia, respectivamente, 30,8, 38,2, 40,0 e 34,3. Ora, será exatamente esse alto volume de recursos manipulados pelo Estado que tornará possível e eficaz sua ação na área econômica e social. Em outros termos, o poder do Estado, de um ponto de vista econômico, é fundado em sua capacidade de arrecadar tributos e decidir quais os destinos desses fundos.

Se são os expressivos montantes arrecadados que tornam possíveis políticas econômicas e sociais, essa exação tributária, por sua vez, somente é viável devido aos altos níveis de produtividade alcançados por essas economias. Ou seja, o volume de excedente produzido permitirá a alta tributação, sem que sejam afetados os níveis de investimentos privados.

Em conclusão, o crescente volume de recursos manipulados pelo Estado e a nova legislação, dentro de certos limites, vão possibilitando que a ação oficial regule preços, níveis de produção, taxas de juros, volumes de comércio exterior, salários, etc. O gasto público, por sua vez, pode estimular e orientar o crescimento de certos ramos industriais. Essa nova realidade evidentemente permite que os governos tenham certo nível de controle sobre o volume de emprego da economia em seu conjunto. Se a vida econômica e social é até certo ponto afetada e regulada por políticas do Estado, conseqüentemente são possíveis e viáveis políticas de emprego que garantam demanda adequada de trabalho. Frise-se, entretanto, que essa possibilidade refere-se ao campo da disponibilidade de recursos, o que não quer dizer que sejam pacíficas as decisões de políticas de emprego. Em outras palavras, as decisões sobre a alocação de recursos do Estado são decisões políticas, o que significa que ademais de viáveis economicamente, as políticas de emprego devem tornar-se viáveis também do ponto de vista estritamente político.

Admitindo-se que são possíveis as políticas de emprego, resta a questão: seriam elas necessárias? Mantendo a resposta sempre ao nível geral, será analisado como se colocou tal problema para os países mais avançados a partir da crise de 29. Na década de 30, explícita ou implicitamente várias nações implementaram políticas de emprego. Durante o segundo conflito mundial, evidentemente essas políticas mudam de orientação, já que os gastos militares elevaram os níveis de emprego e produção e, por outro lado, a conscrição militar retira do mercado grandes contingentes de trabalhadores, resultando muitas vezes em escassez de mão-de-obra, o que obriga maciça incorporação de mão-de-obra feminina. Vê-se que ainda assim o Estado não pode manter-se neutro em relação ao emprego, já que era sua ação que regulava a distribuição do trabalho e determinava quem era recrutado ou não para as atividades militares. Finda a guerra, as nações avançadas, nas décadas de 50 e 60, mantêm um crescimento econômico inaudito, com altas taxas de expansão por mais de duas décadas. Nessas circunstâncias, as políticas de emprego são relegadas ao olvido, já que sustentava-se adequadamente a demanda de mão-de-obra,

sendo mesmo que alguns países europeus permitiram a imigração para atender a demanda de trabalho nas tarefas mais pesadas, ou onde as condições de trabalho eram adversas.\*

Entretanto, foram necessárias as políticas de emprego na década de 30, e a crise que se manifesta atualmente re-coloca em debate a questão, importando pois analisar as razões dessa necessidade. Em termos sumários, a concentração de capitais e da produção que ocorreu progressivamente ao longo do século XX traz alterações qualitativas na estrutura produtiva e na dinâmica das economias capitalistas, já que empresas gigantescas passam a dominar o conjunto da vida econômica. Limitando a análise ao ponto que interessa: as crises dessa época vão diferir radicalmente daquelas crises do século XIX, quando, desencadeada a crise, a decorrente retração dos mercados provocava falências generalizadas, o que constituía ao mesmo tempo um processo de saneamento ao nível da produção: as empresas mais fortes e mais produtivas resistiam, e a eliminação das mais débeis abria espaço para as primeiras, mesmo com mercados em retração.

Essas empresas sobreviventes, mais eficientes, passam a ter seus mercados em expansão pela eliminação das mais débeis e, a partir de determinado momento, podem desencadear processo de investimento, dando lugar a novo ciclo de expansão. O importante, entretanto, é ressaltar que as crises eram de curta duração e que os próprios mecanismos econômicos garantiriam a futura expansão e que, nesse movimento, o Estado não intervinha, mantendo sua posição de exterioridade em relação à economia.

A crise de 1929 vai mostrar um caráter radicalmente distinto. Enquanto os economistas ortodoxos preconizavam a não-intervenção do Estado, o nível de atividades cada vez mais se contraía e, pior, a economia não dava sinais de recuperação. Assim, em 1933, por exemplo, nos Estados Unidos, o desemprego atinge 25% da força de trabalho, ou seja, cerca de 13 milhões de pessoas, e isto depois de três anos de desencadeada a crise. Em termos bastante esquemáticos, o que ocorria é que enquanto nas economias concorrenciais as falências saneavam o mercado, agora o excesso de capacidade produtiva aparecia como capacidade ociosa na indústria: os mecanismos da *destruição criadora* descritos por Schumpeter emperravam-se. Ocorre que a parcela dominante da produção era lançada ao mercado pelas megaempresas, e essas resistiam às falências, não sendo eliminadas do mercado, e continuavam a operar com baixos índices de utilização da capacidade instalada. Ora, essa capacidade ociosa deprimia as taxas de investimentos, já que ninguém investe em situação de alta ociosidade dos equipamentos. A economia, nesse caso, tende a passar largos períodos com baixos e decrescentes níveis de produção, e os problemas sociais daí decorrentes podem tornar-se agudos. Evidentemente, a longo prazo (quando então estaríamos todos mortos, como dizia Keynes) poder-se-ia esperar a recuperação, quando o tempo tornasse obsoleto o equipamento, determinando a retomada dos investimentos para substituição do capital fixo. Concluindo, as crises tendem então a ser de

\* Deve-se frisar, entretanto, que apesar de não terem sido implementadas explícitas políticas de emprego, uma série de conquistas sociais vai afetar o mercado de trabalho das economias avançadas no pós-guerra. O ensino superior tende a ser acessível à parcela crescente da população, aumentando a média de anos de escolaridade, o que torna cada vez mais tardio o ingresso de novos elementos no mercado de trabalho. Por outro lado, os trabalhadores vão ganhando direito a aposentadoria cada vez com menos anos de trabalho. Finalmente, reduzem-se generalizadamente as jornadas de trabalho e o número de dias trabalhados por semana. Tais medidas, se não visavam explicitamente a questão do emprego, permitem reduções na oferta ou aumentos na demanda de trabalho e sem elas seria quase certa alta taxa de desemprego, mesmo na fase de expansão.

longa duração e podem atingir níveis insuportáveis tanto do ponto de vista econômico como social, o que torna premente e necessária a atuação do Estado para minimizar seus efeitos.

Nos Estados Unidos, até 1933, o presidente Hoover implementara uma política ortodoxa frente à crise, ou seja, uma política monetária restritiva, corte do gasto público e dos salários dos funcionários, visando eliminar déficits. Ora, essas medidas aprofundavam a crise, porque o corte do gasto público, frente à queda de arrecadação, reduzia mais ainda a demanda corrente, aumentando o desemprego. Roosevelt, a partir de 1933, vai, com o *New Deal*, mudar radicalmente a forma de enfrentar a crise e em relação à questão específica de desemprego cria órgão especial para enfrentar o problema, e o Estado chega a dar trabalho diretamente a cerca de 4 milhões de pessoas. As políticas de Roosevelt não resolveram a crise e o desemprego, já que somente com a entrada dos Estados Unidos na guerra a economia voltaria a funcionar plenamente; entretanto, o *New Deal* pôde minorar os efeitos da depressão.

Como se nota, tornaram-se necessárias as políticas de emprego, mas essas foram implementadas não somente pelas razões acima apontadas, ou seja, a longa duração da crise e sua profundidade. Também é fundamental para explicá-las a crescente força dos sindicatos e as violentas reações sociais frente ao desemprego. Ao longo do século XX, os movimentos sociais foram cristalizando como direitos dos cidadãos a educação, saúde, os seguros sociais, etc. O Estado, de uma ou outra forma, passa a atender esses direitos através de políticas sociais. A crise da década de 30, pelas reações que provocou, mostrou que também o emprego passou a ser entendido como um direito de todos, e, na ausência de condições puramente econômicas que garantam esse direito, deve o Estado agir, criando a demanda de trabalho necessária para minimizar o desemprego. Finalmente, mesmo para situações favoráveis, criaram-se seguros que garantem os desempregados.

Outra lição a ser tirada do período analisado, é que se as crises tendem a ser de longa duração, as políticas de emprego de curto prazo devem, por sua vez, tornar-se de longo prazo, e que tais políticas somente tornam-se dispensáveis quando se retomam firmemente os investimentos e a economia passa a crescer de forma auto-sustentada. Esses ensinamentos não podem ser esquecidos frente à crise atual, que, apesar de manifestar-se de forma distinta, está a exigir

também políticas de emprego, e as recentes agitações na Inglaterra e os crescentes índices de desemprego bem o demonstram. Ocorre que apesar de as quedas nos índices de produção não serem abruptas como em 29 são, entretanto, persistentes e, apesar das oscilações, a cada ano baixam mais os índices de emprego e produção. Por outro lado, o já longo período de *stop and go* vem mostrando a gravidade da crise e evidentemente sua provável longa duração.

Para finalizar este tópico, um último comentário. Poderiam causar espécie essas considerações levadas a cabo até o momento: o que isso tudo teria a ver com o Brasil, país subdesenvolvido, cujos problemas difeririam radicalmente daqueles vividos pelas nações de economia madura? Entretanto, uma vez mais, *de te fabula narratur*. A seguir, trata-se de demonstrar que, apesar de suas especificidades, o Brasil muito tem a aprender com as experiências dos países avançados.

## o emprego no Brasil

Na década de 60 começa a surgir na América Latina em geral e no Brasil em particular abundante literatura sobre a questão do mercado de trabalho em países atrasados. As avaliações em geral mantinham um tom pessimista, concluindo pelo baixo dinamismo da demanda de mão-de-obra nos setores modernos dessas economias. Argumentava-se que as tecnologias utilizadas, importadas dos países avançados, eram intensivas em capital e que os investimentos realizados resultavam em reduzido efeito sobre o emprego. Por outro lado, na medida em que o mercado de trabalho mostrava-se incapaz, por seu baixo dinamismo, de absorver a oferta de mão-de-obra, parte crescente da população ia se marginalizando, pois a falta de emprego implicava baixas rendas e condições miseráveis de vida, fato que se apresentava de forma inexorável, pois essas massas marginalizadas não teriam a menor possibilidade de participar do setor moderno da economia.

Já na década de 70, essas interpretações começam a ser contestadas, principalmente no Brasil. Não que tenham deixado de existir marginalizados, mas sim pelo fato de que era inegável o dinamismo do mercado de trabalho urbano, como pode ser visualizado na tabela 1. Nas atividades agropecuárias, o emprego cresce lentamente em termos absolu-

TABELA 1 - PESSOAL OCUPADO DE 10 ANOS OU MAIS, EM NÚMERO ABSOLUTO, E TAXA GEOMÉTRICA DE CRESCIMENTO, SEGUNDO O SETOR DE ATIVIDADE, NO BRASIL - 1950-80

SETOR DE ATIVIDADE	PESSOAS DE 10 ANOS OU MAIS				TAXAS MÉDIAS GEOMÉTRICAS NAS DÉCADAS		
	1º.07.1950	1º.09.1960	1º.09.1970	1º.09.1980	1950-60	1960-70	1970-80
Economicamente ativas	17 117 362	22 750 362	29 557 224	43 796 763	2,88	2,65	4,01
Atividades agropecuárias, de extração vegetal e pesca	10 252 839	12 276 908	13 087 521	13 109 415	1,81	0,64	0,01
Indústrias de transformação	1 608 309	1 954 187	3 241 861	6 858 598	1,96	5,19	7,78
Indústrias de construção	584 644	781 247	1 719 714	3 151 094	2,94	8,20	6,24
Outras atividades industriais	(1)234 411	204 808	333 852	665 285	(1,34)	5,00	7,13
Comércio de mercadorias	943 290	1 478 270	2 247 493	4 111 307	4,59	4,27	6,22
Transportes e comunicações	637 943	977 345	1 167 866	1 815 541	4,35	1,79	4,51
Prestação de serviços	1 781 041	3 028 933	3 925 001	7 089 709	5,45	2,62	6,09
Atividades sociais	398 673	(1)755 043	(1)1 531 563	(1)3 044 909	6,59	7,32	7,11
Administração pública	512 644	712 904	1 152 341	1 812 152	3,35	4,91	4,63
Outras atividades	163 568	(2)580 383	(2)1 150 012	(3)2 138 753	13,50	7,07	6,40
Não-economicamente ativas	19 440 628	26 078 626	36 304 895	44 353 185			
TOTAIS	36 557 990	48 828 654	65 862 119	88 149 948	2,93	3,03	2,95

FONTE: IBGE - Censo Demográfico, Tabulações Avançadas - 1980

<sup>1</sup>Inclusive saneamento

<sup>2</sup>Inclusive pessoas procurando trabalho pela 1ª vez

<sup>3</sup>Inclusive pessoas procurando trabalho, mesmo que tenham trabalhado anteriormente ao período de referência

tos, sendo as taxas de incremento decrescentes no período. Na última década, o emprego no campo cresce somente (em termos absolutos) 21 894, e pode-se concluir que a década de 80 vai assistir a um decréscimo em termos absolutos da força de trabalho rural, como já ocorreu (entre 1970-80) com a população rural em geral. Será esse baixo dinamismo do mercado de trabalho agrícola que impulsiona as migrações rurais/urbanas e a expulsão do campo processa-se de duas formas: as atividades tradicionais de subsistência instaladas em minifúndios geram permanentemente um excedente de população, cuja reprodução não pode se processar nessas mesmas atividades, o que alimenta as migrações para as cidades. Por outro lado, a modernização da agricultura mercantil reduz o número de trabalhadores necessários à sua produção, o que também acaba por alimentar o fluxo migratório. Entretanto, esses fluxos não se dão apenas no sentido rural/urbano. Como o Brasil ainda tem fronteiras agrícolas em expansão, as zonas de colonização atraem parte do fluxo de migrantes rurais. Assim, o Paraná entre 1945-60 absorve 2,5 milhões de habitantes de outras áreas, e na última década estima-se que as regiões Norte e Centro-Oeste atraíram cerca de 2,35 milhões de migrantes.

Como se sabe, a agricultura brasileira tem se mostrado dinâmica, atendendo à demanda das zonas urbanas do país e também respondendo aos estímulos do mercado internacional. Entretanto, como era de se esperar, seu emprego deverá mostrar-se decrescente em termos relativos e mesmo em termos absolutos nos próximos anos, pois evidentemente é previsível que se continue avançando no processo de modernização e também pelo fato de que a agricultura tradicional de subsistência encontra cada vez maiores dificuldades de se reproduzir, pois teria de fazê-lo nas regiões pioneiras, e os conflitos com os pequenos posseiros em várias zonas pioneiras bem demonstram essas dificuldades.

O emprego na indústria de transformação tem se mostrado dinâmico ao longo do período, com exceção da década de 50. Foi exatamente o comportamento daquela década que levou os analistas anteriormente mencionados a concluir pela precária absorção de mão-de-obra nos setores modernos da economia. Entretanto, essa fase apresentou características específicas: o setor produtor de bens de consumo não-duráveis, que tinha grande peso na estrutura produtiva, passa por profunda modernização, o que determinou um efeito líquido negativo no emprego desse setor, apesar de a produção ter se expandido em altas taxas. Assim, a produção cresceu percentualmente a 5,9, 7,2, 5,1 e 10,2, respectivamente, nos gêneros têxtil, alimentos, bebidas e fumo. Pois bem, o emprego na têxtil decresce em 2,5% e na indústria do fumo, em 9,5%, tendo sido negativo também o emprego na produção de bebidas. Entretanto, o emprego cresce rapidamente em outros gêneros: mecânica (8,4%), material de transporte (15,4%), material elétrico (13%), o que, dado o peso relativamente reduzido desses gêneros, não foi capaz de elevar significativamente o emprego industrial.

Por outro lado, os dados da tabela 1 mostram que nas décadas de 60 e 70, o emprego industrial cresceu expressivamente, ou seja, a 5,2% e 7,8% ao ano, respectivamente. Esses dados, entretanto, podem ser passíveis de críticas, na medida em que se baseiam nos censos demográficos são de certa maneira imprecisos, pois quando se refere à indústria de transformação, podem se referir, por exemplo, tanto a atividades artesanais de baixa produtividade como à indústria propriamente dita. Em outras palavras, podem incluir o chamado setor informal não-organizado da economia. Entretanto, cálculos de Paulo Renato Souza, indicam que pelo menos nas décadas de 50 e 60 não houve aumento

na participação relativa desse setor informal no emprego urbano e dadas as altas taxas de aumento da produção organizada nos anos 70, provavelmente pode-se concluir que não ocorreu aumento relativo do setor não-organizado no emprego na última década. Portanto, pode-se afirmar que, ainda que os números absolutos da tabela 1 não reflitam a realidade do emprego industrial, com bastante segurança pode-se aceitar as taxas de incremento apresentadas e a média de crescimento anual dos últimos 30 anos atingiria 4,97% no emprego da indústria de transformação. Esses dados não permitem de nenhuma forma concluir pelo baixo dinamismo na geração de empregos industriais no Brasil, mesmo quando comparados com outras experiências: *Entre 1841 e 71, a Inglaterra expandiu seu emprego industrial à taxa de 2,1% ao ano; os Estados Unidos o fizeram a 4,1% entre o ano de 1850 e 90, e o Japão a 4,2% entre 1872 e 1912 (cifras de C. Clark).*<sup>2</sup>

Está claro que não se pode negar a alta intensidade de capital do aparelho produtivo brasileiro. Entretanto, a baixa intensidade de trabalho na indústria pode ser mais que compensada pelas altas taxas de investimento e conseqüentemente do crescimento do produto industrial, o que, portanto, explicaria o dinamismo do emprego nesse setor no período analisado.

Também o emprego na construção civil apresentou altas taxas de expansão, com média anual nos últimos 30 anos de 5,67%, embora com comportamento irregular, atingindo taxas mais expressivas nos 50 com média de 8,2% ao ano. Por outro lado, é importante frisar a alta expressão desse setor no volume absoluto de emprego gerado, atingindo em 1980 a três milhões de empregados, quase a metade do total da indústria de transformação.

O alto crescimento do emprego no terciário foi muitas vezes interpretado de maneira incorreta, considerando-se esse crescimento uma anomalia própria dos países subdesenvolvidos, ou seja, o inchaço do terciário devido aos subempregados, vendedores ambulantes, etc. Entretanto, no Brasil o crescimento do terciário não pode ser atribuído somente ao aumento do emprego informal nesse setor.

Na verdade, nos últimos 30 anos foi sendo criado no país um moderno setor terciário. Já se fez referência ao fato de que nos países avançados, a formação das grandes empresas e a expansão das atividades do Estado criam ampla burocracia de colarinhos brancos, formada por trabalhadores em escritório, técnicos, gerentes, administradores, etc. Por outro lado, as funções técnicas também se expandem, aumentando o emprego de engenheiros, técnicos de toda espécie, físicos, químicos, etc. Finalmente, as atividades sociais de educação, saúde, assistência, etc. fazem crescer o número de professores, médicos, enfermeiras, assistentes sociais, etc. Ora, também no Brasil esses fenômenos ocorrem, com a diferença de que nos países avançados essas transformações vão se processar ao longo do século XX, quando essas nações já são industrializadas. No Brasil, entretanto, ao mesmo tempo em que avança a industrialização, ela o faz com alta concentração de capitais. Assim, a industrialização é realizada através de grandes empresas, estatais ou privadas, que possuem organização produtiva e administrativa semelhante àquela das empresas oligopólicas dos países maduros. Por sua vez, o Estado vai se conformando para cumprir não somente funções no processo de industrialização, para atender às funções sociais e também para regular a economia. Ora, essas empresas e o Estado assumem, portanto, funções que exigem a formação de burocracia e de organização técnica que demandam tipos de trabalhadores não diretamente

ligados à produção, semelhantes àqueles que conformam a moderna classe média dos países avançados.

Os dados das tabelas 2 e 3 mostram claramente como cresce o emprego em alguns setores do terciário tipicamente moderno, tais como bancos, atividades sociais, emprego público. É evidente portanto que aqui também está se desenvolvendo moderna classe média, que recebe ordenados, e que o crescimento do terciário não é devido simplesmente ao aumento do subemprego. Isso é bem ilustrado, por outro lado, pela drástica redução dos profissionais liberais que aumentam em somente 0,2% na década de 60.

As transformações profundas ocorridas no país nos últimos 30 anos vão implicar alterações na participação relativa no emprego nos diferentes setores (tabela 4).

Como seria de se esperar, a participação da agricultura cai relativamente de 28,04% do total do emprego em 1950 para 14,88% em 1980. Também o emprego na indústria de transformação tem um comportamento "normal", aumentando sua participação relativa de 4,40% para 7,78%. Vê-se ainda que o fraco desempenho apresentado na década de 50

TABELA 2 - TAXAS GEOMÉTRICAS ANUAIS DE CRESCIMENTO DO EMPREGO NO TERCIÁRIO ORGANIZADO, NO BRASIL - 1950-80

DÉCADA	CRESCIMENTO DO EMPREGO (Em %)
1950-60	4,2
1960-70	5,0
1970-80	4,6

FONTE: IBGE - *Tabulações Avançadas do Censo Demográfico - 1980*

TABELA 3 - TAXAS GEOMÉTRICAS ANUAIS DE CRESCIMENTO, SEGUNDO ALGUNS SUBSETORES DO TERCIÁRIO ORGANIZADO, NO BRASIL - 1950-70

SUBSETOR	1950-60	1960-70	1960-70
Comércio/Mercadorias	3,2	6,2	4,7
Comércio/Imóveis/ Valores (Bancos)	5,9	9,1	7,8
Serviços	2,1	3,9	3,0
Atividades Sociais			
Privadas	2,9	9,8	6,3
Públicas	7,3	8,4	7,9
Administração - Defesa e Segurança	3,4	5,2	4,3
Profissionais Liberais	12,8	0,2	6,3

FONTE: IBGE - *Tabulações Avançadas do Censo Demográfico - 1980*

anomalamente reduziu a participação relativa dos trabalhadores da indústria de 4,4% em 50 para 4,0 em 1960. Esse fato alimentou o pessimismo dos anos 60, pois o comportamento do emprego industrial nos anos 50 parecia indicar que a economia brasileira não apresentaria o mesmo comportamento quanto à estrutura do emprego como as economias maduras haviam apresentado no passado, ou seja, o aumento relativo da participação do emprego industrial no total do emprego por longos períodos aqui não se repetiria.

Finalmente, também os diversos componentes do terciário aumentam sua participação relativa, fato que, como já se viu, não representa simplesmente um inchaço anômalo do setor, mas é devido também ao progressivo incremento de moderna classe média.

Dos comentários anteriores, pode-se concluir que o mercado de trabalho moderno no Brasil é dinâmico. Resta então a pergunta: como explicar a existência de grandes massas de subempregados, de marginalizados? Antes de analisar o comportamento do chamado setor informal, impõem-se algumas considerações. Esse conceito *informal*, elaborado por técnicos da Organização Internacional do Trabalho, vem sofrendo nos últimos anos uma série de críticas, realizadas muitas vezes por pessoal treinado nesse próprio organismo. Não caberia aqui, comentar essa polêmica, mas seguindo a crítica de Paulo Renato Souza, ao invés de utilizar o conceito *informal*, serão classificados os setores não-organizados, não-plenamente capitalistas da economia como de *pequena produção mercantil*. Esse autor desenvolve uma tipologia dessa forma de organização da produção a qual se descreve a seguir.

Em primeiro lugar, a pequena produção mercantil é composta pelas empresas familiares, cujos trabalhadores geralmente não recebem salários monetários fixos e não mantêm contrato formal de trabalho. Tais empresas podem dedicar-se ao comércio, serviços ou produção industrial, como por exemplo: padarias, confecções, serralherias, pequeno comércio, oficinas mecânicas e de reparação de eletrodomésticos, etc. Na medida em que o abastecimento dessas pequenas empresas exige certo montante de recursos a serem aplicados em instalações e equipamentos, não é possível a entrada indiscriminada de concorrentes, o que juntamente às relações pessoais com a clientela determina um mercado mais ou menos protegido, permitindo aos agentes dedicados a essas atividades níveis razoáveis de renda.

Também fazem parte da pequena produção mercantil, os trabalhadores por conta própria subordinados. Assim, costureiras que produzem por tarefa para confecções que

TABELA 4 - PESSOAL OCUPADO DE 10 ANOS OU MAIS, POR PARTICIPAÇÃO RELATIVA NO EMPREGO, SEGUNDO SETORES DE ATIVIDADE, NO BRASIL - 1950-80

SETOR DE ATIVIDADE	PESSOAL OCUPADO (Em %)			
	01.07.1950	01.09.1960	01.09.1970	01.09.1980
Economicamente Ativas	46,82	46,59	44,88	49,68
Atividades Agropecuárias, de Extração Vegetal e Pesca	28,04	25,14	19,87	14,88
Indústria da Transformação	4,40	4,00	4,92	7,78
Indústria da Construção	1,60	1,60	2,61	3,57
Outras Atividades Industriais	0,64	0,42	0,51	0,75
Comércio de Mercadorias	2,58	3,03	3,41	4,66
Transportes e Comunicações	1,75	2,00	1,77	2,06
Prestação de Serviços	4,87	6,20	5,96	8,04
Atividades Sociais	1,09	1,55	2,33	3,45
Administração Pública	1,40	1,46	1,75	2,06
Outras Atividades	0,45	1,19	1,75	2,43
Não-economicamente Ativas	53,18	53,41	55,12	50,32
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: IBGE - *Tabulações Avançadas do Censo Demográfico - 1980*

são empresas capitalistas, os vendedores ambulantes de bebidas, sorvetes, alimentos e produtos industriais em geral, que trabalham mediante comissão sobre vendas para empresas produtoras. A entrada nesse setor é fácil, o que deprime a renda obtida nessas atividades. Já os pequenos produtores de serviços que trabalham por conta própria, tais como: vendedores ambulantes, engraxates, guardadores de automóveis, etc., percebem em geral níveis de renda mais baixos ainda, dada a possibilidade de entrada indiscriminada de concorrentes frente a um mercado dado. Esses mesmos mecanismos operam para o mercado de serviços domésticos, atividade à qual dedicam-se as mulheres do campo em sua primeira inserção no mercado de trabalho urbano.

Finalmente, aparecem as quase empresas capitalistas, ou seja, as microempresas que utilizam mão-de-obra assalariada, mas em geral não formalizam contratos de trabalho e nas quais os proprietários participam das atividades produtivas e, portanto, não se dedicam exclusivamente às tarefas administrativas. Segundo Paulo Renato Souza, essas empresas são responsáveis pelo grande número de trabalhadores que recebem salário abaixo do mínimo legal.

No campo, o trabalho não-organizado aparece em primeiro lugar como assalariamento temporário, forma que progressivamente vai se tornando dominante na produção agrícola mercantil moderna. Em segundo lugar, surge a pequena produção familiar mercantil, que opera basicamente com o trabalho dos membros da família e somente em poucas ocasiões utiliza trabalho assalariado. Como sobrevivência, perdura ainda a pequena produção agrícola de auto-subsistência, onde predominam em geral os mais baixos padrões de vida, embora os trabalhadores temporários assalariados também, dada a sazonalidade de seus rendimentos, apareçam entre os mais desamparados da sociedade.

A dinâmica da pequena produção mercantil e de seu emprego é determinada pelo comportamento do setor capitalista da economia, o qual, entretanto, não afetará de maneira uniforme todos esses tipos de atividade. Em linhas gerais, pode-se afirmar que o processo de acumulação no setor capitalista cria, destrói e recria as condições para a existência da pequena produção mercantil. Assim, por exemplo, a acumulação de capital e a conseqüente expansão de mercados agem de forma contraditória sobre esse setor, como por exemplo, o pequeno comércio organizado como empresa familiar ou quase empresa capitalista: a expansão do mercado urbano numa determinada área torna possível a abertura de supermercados, o que destrói o pequeno comércio estabelecido. Por outro lado, essa mesma expansão abre perspectivas para o estabelecimento do pequeno comércio em áreas periféricas nos grandes centros, áreas cujos mercados apresentam baixa densidade,

tornando-os inadequados para a abertura de supermercados. Pois bem, a acumulação capitalista pode ter um efeito semelhante sobre a pequena produção familiar ou quase capitalista nas atividades industriais e de serviços. Daí, pode-se concluir que esse mercado de trabalho é determinado de forma contraditória pela acumulação de capital.

Por sua vez, o mercado de trabalho dos trabalhadores por conta própria subordinados, dos pequenos vendedores de serviços, dos ambulantes em geral, do serviço doméstico, expande-se de acordo com o incremento de mercados regulados pela expansão da acumulação. Entretanto, ao arrefecer a acumulação, esses setores podem absorver massas crescentes de trabalhadores que são dispensados pelas empresas capitalistas ou que não conseguem ser absorvidos nas atividades capitalistas da economia. Assim, o rendimento dos trabalhadores desses tipos de atividades pode crescer com a expansão da acumulação e contrair-se rapidamente devido à concorrência, quando a economia entra em crise.

Através desses rápidos comentários sobre a pequena produção mercantil, fica claro que não se pode associar necessariamente baixos rendimentos com essas atividades, pois, por exemplo, as pequenas empresas familiares, as oficinas de reparos, etc., podem permitir razoável nível de rendimento a seus trabalhadores. Por outro lado, os baixos níveis do salário mínimo legal no Brasil podem determinar níveis de pobreza e miséria para os trabalhadores das empresas capitalistas que recebam o mínimo, o qual pode não garantir a satisfação de necessidades básicas da família do trabalhador. Entretanto, ao que tudo indica, os mais baixos rendimentos estão concentrados nas atividades da pequena produção mercantil, como os ambulantes, as domésticas, os assalariados das quase-empresas capitalistas.

A ausência de dados empíricos torna problemática a mensuração da evolução do emprego e da renda da pequena produção mercantil ou não-organizada no Brasil. Paulo Renato Souza utilizou o seguinte critério para estimar o emprego no setor não organizado da economia: *considerar como emprego organizado aquele consignado nos censos econômicos; como não-organizado a diferença entre o emprego segundo o censo demográfico e o econômico para cada atividade. A hipótese é que essa diferença deveria corresponder ao emprego nos estabelecimentos não registrados nas atividades mencionadas.*<sup>3</sup> Seguindo esse critério, chegou às estimativas que aparecem na tabela 5, sendo que não se realizou o cálculo para a década de 70 em virtude do fato de que ainda não estavam publicados os resultados do censo econômico de 1980.

Como se nota, para o Brasil como um todo, a participação do emprego não-organizado em termos relativos permanece mais ou menos estável nos 20 anos abrangidos.

TABELA 5 - PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DO EMPREGO NÃO-AGRÍCOLA, ORGANIZADO, NÃO-ORGANIZADO E CONSTRUÇÃO CIVIL, POR DÉCADA, SEGUNDO OS SEIS PRINCIPAIS ESTADOS DO BRASIL - 1950-60-70

(Em %)

ESTADO	EMPREGO ORGANIZADO			EMPREGO NÃO-ORGANIZADO			CONSTRUÇÃO CIVIL		
	1950	1960	1970	1950	1960	1970	1950	1960	1970
São Paulo	66	69	66	25	22	25	9	10	10
Rio de Janeiro	67	66	64	23	24	25	10	10	11
Minas Gerais	56	52	55	33	35	33	11	12	12
Rio Grande do Sul	70	66	70	22	24	21	8	10	10
Bahia	46	48	50	40	39	35	14	13	15
Pernambuco	60	56	60	33	35	30	8	9	10
Brasil	63	61	63	27	28	27	10	11	11

FONTE: DEPE, UNICAMP, Programa de Pesquisas sobre o Mercado de Trabalho. Dados originais dos Censos Demográficos e Econômicos do Brasil

Obs.: Os totais podem não somar 100 devido a problemas de arredondamento de cifras

dos pela tabela. Já nos diferentes estados, o comportamento foi distinto, tendo crescido no Rio de Janeiro e decrescido na Bahia e Pernambuco. Entretanto, o importante é frisar que, apesar do dinamismo do mercado de trabalho organizado, o emprego não-organizado manteve uma alta participação no total do emprego e que, portanto, grande massa de trabalhadores permanece marginal ao setor moderno da economia, com baixas rendas e precárias condições de trabalho.

A explicação para tal fenômeno pode ser encontrada nas altas taxas de crescimento da população urbana do país, ou, melhor qualificando, na rapidez com que tem se processado no Brasil as migrações do campo em direção às cidades. Uma comparação ilustrará bem a afirmação acima (tabela 6).

TABELA 6 - DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO URBANA E RURAL, EM PÉRCENTUAL, SEGUNDO DIFERENTES PERÍODOS, NOS ESTADOS UNIDOS E BRASIL - 1910 - 1950 - 1970 - 1980

ANO	ESTADOS UNIDOS		BRASIL	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
1910	55	45	—	—
1950	65	35	—	—
1970	—	—	55	45
1980	—	—	67	33

FONTE: NORTH Douglas, *Industrialisation in the USA*, Cambridge, *Economics History of Europe - v. VI* - Cambridge University Press, 1965

Enquanto nos Estados Unidos as alterações equivalentes àquelas ocorridas no Brasil quanto à participação relativa da população urbana na população total se processaram em 40 anos, aqui levaram apenas 10 anos. Assim, por mais que difiram os critérios censais entre os dois países, sempre serão expressivas as diferenças de velocidade com que se processam as urbanizações em um e outro caso. Essas diferenças são tão mais significativas quando se sabe que foi no período ao qual a tabela faz referência que ocorreu a mecanização da agricultura americana, o que indica que os processos no Brasil são condensados no tempo, atingindo a urbanização uma rapidez extremamente violenta.

Esse fenômeno explica porque a marginalidade e a miséria que eram manifestações rurais por excelência no Brasil até 30 ou 40 anos atrás, hoje apresentam-se como problema urbano. Entretanto, a taxa de crescimento da população urbana, apesar de ser ainda altíssima, vem declinando, pois atingia a taxa média geométrica anual de crescimento de 5,1% entre 60 e 70 e entre 70 e 80 caiu para 4,4%. Ora, com tais taxas de crescimento da população urbana fica claro que o problema da marginalidade dificilmente seria resolvido, por mais dinâmico que fosse o mercado de trabalho urbano no país. E, portanto, pode-se concluir que, na ausência de interferência do Estado, o fenômeno da marginalidade tende a reproduzir-se historicamente.

## política de emprego no Brasil

Anteriormente, argumentou-se da necessidade e possibilidade de políticas de emprego, ilustrando as teses com as condições e experiências dos países avançados. Esse tipo de exposição pode causar perplexidade e ceticismo em muitos que poderiam afirmar que tais exemplos nada teriam a ver com a realidade brasileira. Evidentemente, deve-se estar atento às especificidades do Brasil, mas através da exposição a seguir, ficará claro que o país muito pode aproveitar das experiências dos países maduros. Passa-se

então a demonstrar a necessidade e possibilidade das políticas de emprego no Brasil.

Em tempos recentes, mesmo países atrasados passaram a executar políticas de emprego, como é o caso do Chile, após 1974, com o programa de emprego mínimo, dedicado à construção de pequenas obras públicas, reparos, limpeza urbana, etc. No Brasil, as únicas experiências nessa área não poderiam ser classificadas de políticas de emprego, pois foram extremamente limitadas e dirigidas, como é o caso das frentes de trabalho no Nordeste. Historicamente, entretanto, a questão do desemprego e subemprego é grave no país, como atesta a política de empreguismo que sempre esteve presente na administração pública, que mostrava não somente a insuficiência da demanda de trabalho da economia como também indicava que o brasileiro não considerava o emprego como um direito, mas como uma benesse, um favor, por conta do clientelismo político.

Sempre foi, e continua sendo, lugar comum a afirmação de que o Brasil é um país subdesenvolvido, pobre, e que portanto aqui não haveria condições objetivas para levar a cabo políticas sociais avançadas, como por exemplo a política de emprego. Tais proposições devem ser analisadas com vagar. Para demonstrar a possibilidade da execução de políticas de emprego, é fundamental chamar a atenção para as grandes transformações ocorridas no país nos últimos 30 anos. Em primeiro lugar, o rápido processo de industrialização diversificou enormemente o aparelho produtivo e esse processo foi levado a cabo por grandes empresas oligopólicas, estatais ou privadas, que manipulam grandes volumes de capitais, utilizam tecnologias as mais modernas e que também possuem formas avançadas de organização e administração. Conformou-se assim um aparelho industrial cujos índices de produtividade são altos, e em muitos casos esses índices comparam-se aos dos países avançados, como é o caso da siderurgia, da geração de energia elétrica, etc.

O terciário modernizou-se, dominado também por grandes empresas oligopólicas que operam com altos índices de produtividade. A agricultura mostrou-se dinâmica e apta a absorver o progresso técnico e em seu pólo dominante são crescentes os índices de rendimento por trabalhador. A administração pública reaparelhou-se e montou-se moderna burocracia estatal, adequada para assumir as novas tarefas a ela assignadas. Ora, tais transformações colocaram o Brasil entre os dez maiores países capitalistas, sendo inegável seu potencial dinâmico.

Diante desse quadro, o que justificaria então as afirmações de que o país é pobre, subdesenvolvido? Evidentemente essa é uma avaliação também correta, mas em outra perspectiva. Ocorre que a pobreza perdura, em muitos casos de forma agravada e mais visível, e os baixos padrões de vida de grande parte da população e mesmo a existência da miséria absoluta é que levam à conclusão de que o país é subdesenvolvido. Por outro lado, é inegável o caráter moderno e eficiente do aparelho produtivo que domina a economia. Em síntese: alta capacidade produtiva de riqueza em meio à pobreza, um aparelho produtivo desenvolvido, convivendo com população que em parte tem padrões de consumo do subdesenvolvimento.

Pois bem, a condição essencial que permite a implantação de políticas sociais é dada pela capacidade produtiva. Uma situação hipotética ilustraria o argumento. Suponha-se um país de economia predominantemente agrária, no qual a terra fosse democraticamente distribuída. Em tal situação, poderia não existir miséria e as necessidades básicas poderiam estar satisfeitas (alimentação, habitação, vestuário). Assim, não existiriam pobres, mas seria impossível

ao Governo em tal situação implementar políticas sociais avançadas, já que o aparelho produtivo de semelhante economia agrícola não permitiria a arrecadação de recursos para financiar tais políticas e também aumentos na tributação poderiam significar quedas nos padrões de vida da população.

O contraste com a situação do Brasil é flagrante, País com economia industrial moderna e com capacidade produtiva suficiente para gerar excedentes tributáveis que financiassem as políticas sociais sem que isto afetasse a acumulação e conseqüentemente bloqueasse o crescimento. Por outro lado, a produção é capaz também de atender às demandas decorrentes da implementação dessas políticas, ou seja, um amplo programa habitacional, por exemplo, poderia ser levado a cabo, que a indústria da construção e de materiais de construção seria capaz de abastecer e realizar tal programa. Assim, os gastos com as políticas sociais não teriam como contrapartida dificuldades econômicas ou reduções nos padrões de vida, mas, ao contrário, estimulariam a demanda e acumulação em determinados setores privados, o que em situação de crise elevaria o nível de atividade da economia e conseqüentemente reforçaria a arrecadação tributária. Em síntese é evidentemente possível a implementação de políticas sociais avançadas no país.

Que as afirmações acima não levem, entretanto, à conclusão de que as opções indicadas não envolvem conflitos, pois como qualquer alternativa que verse sobre o gasto público é resolvida pela luta política, já que diferentes assignações beneficiam distintos grupos sociais. Assim, no caso de políticas sociais, se a possibilidade objetiva de sua implantação é dada pela esfera produtiva, isso, entretanto, não é suficiente para torná-la efetiva, pois também devem ser criadas as condições políticas que permitam sua concretização.

Já, a necessidade das políticas de emprego no país são menos discutíveis. Supondo-se que as características gerais da economia brasileira dos últimos 30 anos continuem vigentes futuramente, apesar do dinamismo do mercado de trabalho, ainda assim seriam necessárias as políticas de emprego, pois mesmo que haja diminuído a participação do setor não-organizado no emprego urbano na década de 70, ainda seria grande o volume de subempregados ou de empregados com renda abaixo do mínimo, já que o setor não organizado participava com 27% do total do emprego urbano em 1970. Se isso ocorre nas cidades, no campo também as perspectivas não são animadoras, pois grande parcela da população ainda vive em precárias condições na agricultura de subsistência ou dedicada ao trabalho temporário no setor mercantil rural. Tudo isso atesta que os mecanismos puramente econômicos não se mostram capazes de resolver o problema da marginalidade e que sem uma intervenção decidida do Governo tal situação tende a perdurar por longos períodos.

Muitos poderiam argumentar que existe a tendência à redução do incremento da população urbana, já que os níveis absolutos da população rural caem, o que, evidentemente implica redução na massa de migrantes e, portanto, o mercado de trabalho urbano não sofreria tão expressivamente a pressão das massas rurais migrantes. Esse fato, reflexo da mudança nas proporções entre população rural e urbana já é manifesto, pois entre 60 e 70, a população urbana cresceu 5,1% em média ao ano, enquanto na década de 70 esse crescimento caiu a 4,4%. Entretanto, acredita-se que esse processo não atinge dimensões de modo a garantir o desfogo do mercado de trabalho urbano. Cálculos, ainda que pouco apurados, indicam que migra-

ram para a cidade na última década cerca de 13,9 milhões de brasileiros. Essa estimativa é realizada supondo-se o crescimento vegetativo da população rural seja o mesmo que aquele do país como um todo, ou seja, 2,49% ao ano. Aplicando-se essa taxa estimada de crescimento sobre a população rural de 1970, chega-se a um resultado do qual é subtraído o total da população rural efetiva em 1980, resultando a subtração no montante estimado de migrantes. Aplicando-se o mesmo critério para a década de 80, o número de migrantes seria de 12,7 milhões, o qual, mesmo sendo inferior ao dos anos 70, ainda assim é expressivo. Por outro lado, ainda que por outras razões a migração se desacelerasse, ainda assim a atual massa de subempregados das cidades estaria a exigir alguma política para resolver seus problemas de emprego (tabelas 7 e 8).

Entretanto, a argumentação apresentada até o momento peca pela base, pois foi suposto que as condições gerais da economia dos últimos 30 anos se reproduziriam daqui em diante. Ora, o quadro existente na atualidade em nada se assemelha a qualquer conjuntura do passado recente. A crise da economia brasileira, que era latente desde meados dos anos 70, em 1981 tornou-se explícita e com violência inaudita.\*

TABELA 7 - INDICADORES DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL, SEGUNDO INSUMOS E VARIAÇÃO COM BASE EM 1980 - 81

DISCRIMINAÇÃO	(Em %)	
	1980	1981
Aço	9,3	(13,8)
Cimento	9,4	(4,2)
Energia Elétrica (Consumo Industrial)	10,9	0,3

FONTE: CONSIDER, SNIC e ELETROBRÁS

TABELA 8 - VARIAÇÃO DO PRODUTO REAL, SEGUNDO SETORES E SUBSETORES ECONÔMICOS, NO BRASIL - 1981

DISCRIMINAÇÃO	%
Agricultura	6,8
Indústria	(8,4)
Comércio	(6,0)
Transportes e Comunicações	0,8
Outras Atividades	(0,6)
Taxa Global	(3,5)

FONTE: Conjuntura Econômica - Fev./1982

Os cálculos preliminares que apontam queda de 3,5% no produto real indicam bem a profundidade da crise, a mais grave desde que são elaboradas as contas nacionais, podendo-se mesmo afirmar que o nível de dificuldades atuais da economia seguramente poderia ser comparado àquele decorrente da crise de 1929.

Na indústria de transformação, as quedas de produção não foram setoriais, como se aventava, mas generalizadas (tabelas 9 e 10).

\* Quando da edição deste documento, ainda não estavam disponíveis os resultados das contas nacionais de 1982, pois esses são publicados pela Revista Conjuntura Econômica que é divulgada em março de 1983. Entretanto, o que se pode afirmar para o ano de 1982, é que esse não foi tão desfavorável à produção e ao emprego como o ano de 1981, mas também não foi favorável, pois seguramente os níveis de emprego e produção de 1980 não foram recuperados. Assim, tal como se supõe na análise a seguir, a economia continua a manter um comportamento tipo stop and go, com taxas de crescimento oscilando em torno a zero. Entretanto, as perspectivas para 1983 são mais desanimadoras, pois a guinada recente na política econômica e as condições impostas pelo FMI para a concessão de empréstimos seguramente provocarão reduções expressivas nos níveis de emprego da economia nacional.

Como se nota, o índice de produção industrial de novembro de 1981 está próximo do índice médio de 1978 e as quedas de produção foram generalizadas, atingindo, como era de se esperar, mais duramente os gêneros da metal-mecânica que os bens de consumo duráveis. Essas quedas generalizadas na produção industrial inevitavelmente acabariam por afetar outros setores de atividades, sendo, por exemplo, o comércio, duramente atingido (tabela 11).

Os dados da tabela 11, apesar de se referirem somente à grande São Paulo, mostram bem as quedas do setor comercial. Como já se havia argumentado no início desse documento, a indústria mantém estreitas relações de compras e vendas com outros setores da economia, os quais são evidentemente afetados pelo seu comportamento, ou em direção ao crescimento, quando acelera-se a acumulação industrial, ou para quedas nos níveis de atividade, quando manifesta-se a crise no setor secundário. Daí pode-se concluir que é questão de tempo a eclosão da crise na agricultura nacional, mesmo que as exportações de primários mantenham-se nos níveis atuais. Ocorre que a maior parcela da produção agrícola brasileira é consumida no próprio mercado nacional. Ora, a crise da economia urbana inevitavelmente afetará a demanda de produtos agrícolas devido às quedas na demanda corrente que provoca. Assim, a crise afeta diretamente a demanda de matérias-primas agrícolas e, indiretamente, a contração da massa de salários que ela provoca, determina redução na demanda de alimentos, por exemplo. Esses fatos já principiam a ocorrer, como atesta o crescimento nulo da indústria de produtos alimentares em 1981 e mesmo a queda de 7,4% no nível de produção da têxtil. Entretanto, pode ocorrer que a crise agrícola manifeste-se de forma distinta à da indústria, pois

TABELA 9 - TAXAS DE CRESCIMENTO ANUAIS DA PRODUÇÃO REAL, SEGUNDO SUBSETORES E GÊNEROS INDUSTRIAIS, NO BRASIL - JAN-NOV-1981

SUBSETOR/GÊNERO	(Em %)	
	1980	1981
Indicador Geral	7,8	(9,6)
Extrativa Mineral	12,6	2,2
Indústria de Transformação	7,6	(9,9)
Minerais Não-metálicos	6,5	(5,9)
Metalúrgica	12,1	(15,6)
Mecânica	15,3	(16,2)
Material Elétrico e de Comunicações	5,2	(16,5)
Material de Transporte	2,0	(27,6)
Papel e Papelão	9,6	(8,6)
Borracha	9,0	(11,0)
Química	3,9	(9,0)
Farmacêutica	13,1	5,0
Perfumaria, Sabões e Velas	9,4	1,2
Produtos de Matérias Plásticas	12,4	(22,6)
Têxtil	6,8	(7,4)
Vestuário, Calçados e Artefatos de Tecidos	6,2	(0,2)
Produtos Alimentares	7,1	(0,3)
Bebidas	2,7	(6,3)
Fumo	(0,9)	1,2

FONTE: IBGE - Banco Central do Brasil, "Relatório 1981", p. 20

TABELA 10 - ÍNDICE DE PRODUÇÃO INDUSTRIAL NO BRASIL - 1975-81

ANO	(Média de 1975 = 100)	
	MÉDIA	
1975	100,0	
1976	112,5	
1977	115,1	
1978	123,8	
1979	132,8	
1980	142,4	
1981	128,7	

FONTE: IBGE - Conjuntura Econômica, fev. 1982

sendo um setor concorrencial, a agricultura não regula sua produção de acordo com a demanda, o que pode determinar que não haja queda nos níveis de produção, mas sim dos preços agrícolas na ausência de interferência do Governo, fato eventualmente benéfico para o combate à inflação, mas desastroso para a agropecuária.

Como uma das manifestações mais graves da crise do ponto de vista social aparecem as quedas nos níveis de emprego (tabelas 12 e 13).

Como se nota, as quedas nos níveis de emprego foram maiores que aquelas dos níveis de produção e em outubro de 1981 o nível de emprego estava abaixo da média de 1976. Assim, em um ano perde-se todo o volume de emprego conseguido em cinco anos, e isso, considerando-se que a população do país cresceu mais de 10% no período, atesta bem as dificuldades do mercado de trabalho. Esse desemprego manifestou-se de forma generalizada, de um ponto de vista espacial, como se observa na tabela 14.

Muitos poderiam argumentar que os níveis de desemprego que aparecem na tabela 14 são toleráveis já que semelhantes àqueles que atualmente se apresentam nos países desenvolvidos. Entretanto, tal argumento é falho, pois não leva em conta o fato de que, à diferença daquilo que ocorre nos países desenvolvidos, não existe no Brasil o seguro-desemprego e que, portanto, as quedas nos níveis de emprego ademais de afetarem rapidamente a demanda corrente rebaixando ainda mais os níveis de atividade, constituem grave problema social.

TABELA 11 - EVOLUÇÃO PERCENTUAL, DO FATURAMENTO REAL E DO EMPREGO NO COMÉRCIO VAREJISTA, SEGUNDO ALGUNS RAMOS, EM SÃO PAULO - 1981-80

DISCRIMINAÇÃO	FATURAMENTO REAL*	EMPREGO**
Comércio Global	(16,67)	(5,05)
Concessionárias Veículos	(37,79)	(5,52)
Móveis e Decorações	(30,41)	(0,49)
Lojas de Utilidades Domésticas	(39,17)	(10,26)
Cine-Foto-Som e Óticas	(23,73)	(0,44)
Material de Construção	(15,56)	(0,80)
Lojas de Departamentos	(15,21)	(1,61)
Drogarias e Perfumarias	(16,16)	(0,02)
Vestuário	(9,18)	(5,92)
Tecidos	(1,21)	(8,62)
Supermercados	(1,71)	(7,18)
Calçados	3,53	(11,16)

FONTE: Centro do Comércio do Estado de São Paulo. Conjuntura Econômica - Fev-1982

\* Estimativas com base no período Jan.-Nov./81

\*\* Nov./81 - Nov./80

TABELA 12 - ÍNDICE DE EMPREGO NA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO BRASILEIRA - 1976 OUT./1981

ANO/MÊS	(Média Anual de 1976 = 100)	
	MÉDIA	
1976	100,0	
1977	101,0	
1978	103,1	
1979	106,6	
1980	110,1	
1981 Jan	109,1	
Fev	109,2	
Mar	108,2	
Abr	106,4	
Maio	104,5	
Jun	103,0	
Jul	100,9	
Ago	98,8	
Set	97,8	
Out	96,9	

FONTE: IBGE - Conjuntura Econômica - Fev. 1982

Por outro lado, é importante frisar que o desemprego começa a afetar os profissionais de classe média, como atestam os insistentes pronunciamentos dos representantes das diferentes ordens de profissionais, como aquela dos engenheiros, arquitetos, etc. Também, pesquisas recentes do DIEESE<sup>4</sup> mostram para os bairros típicos de classe média da grande São Paulo índices de desemprego rondando os 6%, fato inédito no Brasil. Finalmente, os dados recentes apurados pelo IBGE apontam crescente índice de subemprego em várias capitais (tabela 15).

A pergunta que se coloca é se esta não seria uma crise passageira, de curta duração, necessária para reajustar a economia, controlar a inflação, equilibrar as contas externas, etc. Um simples indicador poderia desmentir tal informação. Roberto Macedo,<sup>5</sup> a partir de dados da FIESP, calcula que para que se possa recuperar o nível de emprego industrial de 1980, na grande São Paulo, a indústria deveria crescer 20% em 1982, o que demonstra quão difícil será a recuperação dos níveis de emprego industrial nos próximos anos.

TABELA 13 - VARIAÇÃO PERCENTUAL DO PESSOAL OCUPADO NA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO, SEGUNDO DIVERSOS GÊNEROS, NO BRASIL - 1980 - OUT./1981

GÊNERO DA INDÚSTRIA	BASE FIXA (MÉDIA DE 1976 = 100)		VARIÇÃO PERCENTUAL
	Média de 1980	Out. 1981	
Minerais Não-metálicos	109,34	96,23	(12,0)
Metalurgia	114,71	97,09	(15,4)
Mecânica	110,85	95,56	(13,8)
Material Elétrico e de Comunicações	118,52	95,76	(19,2)
Material de Transporte	116,29	92,48	(20,5)
Papel e Papelão	121,85	107,72	(11,6)
Borracha	99,81	78,41	(21,4)
Química	107,06	98,55	(11,7)
Farmacêutica	96,93	93,25	(3,8)
Perfumaria, Sabões e Velas	113,04	108,59	(3,9)
Produtos Matérias Plásticas	115,05	93,16	(19,0)
Têxtil	102,15	85,18	(16,6)
Vestuário, Calçados e Artigos de Tecidos	113,49	110,92	(2,3)
Produtos Alimentares	106,60	101,17	(5,1)
Bebidas	112,08	107,59	(4,0)
Fumos	100,36	72,13	(28,1)
Indústria de Transformação	109,96	96,34	(12,4)

FONTE: IBGE - Conjuntura Econômica Fev. - 1982

TABELA 14 - TAXA MÉDIA E ACRÉSCIMO DE DESEMPREGO, SEGUNDO AS SEIS PRINCIPAIS REGIÕES METROPOLITANAS, NO BRASIL - 1980-81

REGIÃO METROPOLITANA	TAXA MÉDIA DE DESEMPREGO		ACRÉSCIMO DE DESEMPREGO
	1980	1981	
Rio de Janeiro	7,52	8,61	14,5
São Paulo	5,66	7,25	28,1
Belo Horizonte	7,63	8,97	17,6
Porto Alegre	4,55	5,80	27,5
Salvador	7,09	9,04	27,5
Recife	6,81	8,56	25,7

FONTE: IBGE - Conjuntura Econômica - Fev. 1982

TABELA 15 - PERCENTAGEM DAS PESSOAS OCUPADAS EM RELAÇÃO À FORÇA DE TRABALHO E QUE TRABALHAM 40 HORAS OU MAIS POR SEMANA, COM RENDIMENTO DE TRABALHO INFERIOR A 1 SALÁRIO MÍNIMO REGIONAL, NO BRASIL - JUN./1980 a NOV./1981

MÊS/ANO	RIO DE JANEIRO	SÃO PAULO	BELO HORIZONTE	PORTO ALEGRE	SALVADOR	RECIFE
Junho/80	16,7	11,4	24,1	14,8	21,2	27,6
Julho	16,0	9,9	22,6	13,5	20,3	26,2
Agosto	15,3	9,2	21,3	12,3	20,9	23,5
Setembro	14,4	8,9	19,7	11,5	19,7	21,9
Outubro	13,0	7,4	17,9	10,2	18,8	19,2
Novembro	11,9	11,6	19,1	11,5	30,2	35,1
Dezembro	10,1	9,0	16,5	9,8	16,5	18,7
Janeiro/81	9,0	7,3	14,3	8,0	14,7	16,8
Fevereiro	8,9	6,4	12,3	7,5	14,5	15,9
Março	8,1	6,4	12,4	6,7	13,4	15,3
Abril	8,0	5,6	11,2	6,9	12,9	15,4
Mai	13,2	12,5	19,0	12,1	19,3	25,1
Junho	11,3	9,4	17,1	8,6	16,9	21,2
Julho	10,5	7,9	15,2	7,4	15,4	19,2
Agosto	10,2	7,5	14,9	7,0	14,9	17,8
Setembro	9,5	7,0	14,0	6,7	14,7	17,0
Outubro	8,5	6,6	13,0	6,8	14,5	15,3
Novembro	13,4	12,8	25,4	10,3	21,4	25,8

FONTE: IBGE

OBS.: Considera-se a Força de Trabalho com quinze anos ou mais

Entretanto, comentários sobre os simples indicadores quantitativos não constituem a melhor maneira de se avaliar a crise. Na realidade, assiste-se a uma turbulência grave da economia, ou seja, é todo um padrão de crescimento, do Brasil e também dos países avançados que entra em crise e cuja superação exige alterações profundas nos parâmetros da produção. Por exemplo, a indústria do petróleo e derivados conforma a tecnologia e padrão de crescimento de setores fundamentais da economia: em primeiro lugar dependem do petróleo os principais combustíveis da agricultura, da indústria, e dos transportes. Subprodutos do óleo são amplamente utilizados na indústria química, de adubos, têxtil, calçados, etc. Finalmente, todo o sistema viário é adequado a um tipo de meio de transporte de massa e de carga consumidor de petróleo.

Ora, os altos preços do petróleo puseram em xeque todos esses setores, indicando que profundas transformações devem ocorrer no sistema viário, nos transportes, na agricultura, na indústria têxtil, cimento, química, material de transporte, etc. Por outro lado, as quedas recentes nos preços do óleo não são de molde a deixar ninguém otimista: basta a retomada do crescimento das economias ocidentais para os preços se elevarem outra vez. Nessas condições, deve-se implantar um outro padrão de crescimento, o que esbarra com resistências dos setores já estabelecidos, com dificuldades tecnológicas, etc. Enfim, essas transformações demandam tempo, o que indica que a crise atual não é mera pausa para pequenos reajustes. Entretanto, o petróleo é somente uma dimensão da crise, que é na realidade mais profunda, como atestam os distúrbios no sistema monetário internacional, a crise financeira, as disputas no comércio internacional, todas manifestações anteriores a 1973. Em suma, ao que tudo indica está-se assistindo a uma crise que culmina num ciclo longo de expansão (*Krondatieff*), tal como analisou Shumpeter, que se caracteriza pela larga duração da expansão, à qual sucedem períodos de decréscimo ou de baixas taxas de incremento da produção.

Diante desse quadro, a política recessiva do Governo brasileiro somente agrava a crise, resultando em alto custo social. Evidentemente, também não é possível a alternativa levada a cabo em 1980, quando se promoveu um crescimento indiscriminado de todos os setores produtivos, o que fatalmente resultaria em impasses na balança de pagamentos. Foge à competência deste trabalho a discussão de alternativas de política econômica, entretanto, no que interessa à questão da política de emprego, deve-se chamar a atenção que a firme retomada do crescimento não pode ser esperada a curto prazo. E isso porque a superação da crise implica profundas alterações estruturais; ou seja, passa por alguma forma de negociação do bloco da dívida com os credores externos, pela definição de clara política industrial, que selecione os setores a serem estimulados, isto é, aqueles que permitam substituir importações ou que podem exportar e aqueles que apresentam baixos coeficientes de importação. Passa também por alterações na atual política para o campo e, por outro lado, tudo isso exige reformas no sistema financeiro, tributário, etc. Em suma, o importante para compreender a situação atual não é saber como o capitalismo administra as estruturas existentes, mas sim o problema relevante é descobrir como são criadas e destruídas estas estruturas.<sup>6</sup>

A partir desse quadro, fica claro que o desemprego e subemprego continuarão a rondar a economia brasileira por longo tempo. Com maior gravidade a perdurar a política recessiva vigente e, com menor, na alternativa da implementação de política não-liberal-ortodoxa, já que mes-

mo nesse caso dificilmente se poderia esperar taxas de crescimento da demanda de trabalho comparáveis às dos últimos 30 anos. Por outro lado, é importante frisar que a política de emprego possui também um caráter anticíclico, é uma peça chave para impedir quedas violentas da demanda corrente. Assim, por exemplo, se se houvesse implementado a política de emprego preconizada pelo Ministro Murilo Macedo em 1981, seguramente os níveis de produção e emprego não teriam sofrido quedas tão violentas em vários e importantes ramos de produção, como aquelas que se verificam neste ano. Acrescente-se que como o programa afetaria basicamente a construção civil (casas populares e a infra-estrutura necessária), provavelmente teria repercussões toleráveis nas contas externas e ademais amenizaria o grave desemprego e a questão habitacional nas cidades.

Assim, pode-se concluir pela urgente necessidade de política de emprego para atender os subempregados que preexistam a esta conjuntura, aos desempregados pela crise e finalmente para atender aos novos ingressantes no mercado de trabalho. E como provavelmente o país passará por prolongado período com a economia com reduzido crescimento ou com decréscimos na produção, as políticas de emprego devem, logicamente, ser definidas para o longo prazo.

Dentro dos marcos definidos anteriormente, a conclusão que se impõe quanto às características da política de emprego é que no Brasil esta deveria ser implementada fundamentalmente através dos gastos sociais. A justificativa dessa opção é óbvia: não somente desempregados e subempregados estão nas faixas de pobreza no país, pois dado o baixo nível do salário mínimo legal grande parte dos empregados não recebem o suficiente para a satisfação de suas necessidades básicas. Ora, para essa grande parcela da população, os gastos sociais (saúde, habitação, educação, saneamento, etc.) podem significar melhoras nos padrões de vida.

É fundamental para a política de emprego propostas que envolvam solução para o campo, visando reduzir a velocidade das migrações rural/urbana. Assim, deve ser acelerado o assentamento de pequenos proprietários nas regiões pioneiras, medida que pode absorver grandes contingentes da população e que apresenta baixos custos. Por outro lado, é essencial também a execução de políticas que protejam os pequenos proprietários nas regiões mais atingidas, visando evitar sua expulsão.

Quanto à indústria, já se insistiu que a melhor política de emprego é o máximo de crescimento industrial, mas aqui não se analisará essa opção, já que diz respeito mais a opções de políticas industriais que às opções de política de emprego. Frise-se que a política recessiva atual não somente reduz o emprego no conjunto da economia, como apresenta conseqüências desastrosas para a arrecadação tributária, reduzindo o raio de manobra para as políticas sociais. Assim, no que interessa ao emprego, o desejável seria uma clara política de transformações do aparelho produtivo, que permitisse a retomada da acumulação do capital industrial. Isso combinado com amplos programas de educação, saúde, saneamento, casas populares, obras públicas, etc. Esses gastos dinamizariam imediatamente a construção civil (creches, escolas, hospitais, casas, obras de infra-estrutura urbana, etc.) e também ampliariam o mercado de trabalho não somente para trabalhadores não-qualificados, mas também para os engenheiros, médicos, professores, etc.

*Este texto é parte integrante de Estudos para uma política de emprego para o Paraná. IPARDES-Fundação Edison Vieira. Curitiba, 1983. 139 p. A equipe realizadora do Estudo reuniu os técnicos Artur Indjaian (economista), Dimas Floriani (sociólogo coordenador do Projeto), Eduardo Spiller (acadêmico de História), Renata Azzolini (acadêmica de Ciências Sociais) e Vicente Rodriguez (sociólogo), com a consultoria de Carlos Alonso B. de Oliveira (economista e professor da UNICAMP). O Estudo contou ainda com a colaboração de Elizabeth Mendes Nogueira, Hilária Zimowski, Igor Zanoni C. Leão, Jorge Mattoso e Stella Cerqueira, técnicos do IPARDES.*

#### NOTAS DE REFERÊNCIA

<sup>1</sup> INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. *Employment objectives in economic development*. Genebra, 1961. Citado por BACS, Werner & HERNÉ, Michel. *Emprego e industrialização nos países em desenvolvimento*.

<sup>2</sup> SOUZA, Paulo Renato. *A determinação dos salários e do emprego nas economias atrasadas*. Campinas, 1980. Tese, Doutorado, Universidade Estadual de Campinas.

<sup>3</sup> \_\_\_\_\_. *Emprego e renda na "pequena produção" urbana no Brasil*. *Estudos Econômicos*, São Paulo, 11(1): 57-82, jan./mar. 1981.

<sup>4</sup> DIEESE. *Pesquisa de padrão de vida e emprego: relatório preliminar*. São Paulo, 1982. 36 p.

<sup>5</sup> MACEDO, R. *Emprego industrial: a recuperação virá 1982*. *Informações FIEPE*, São Paulo, (22):1, jan. 1982.

<sup>6</sup> SCHUMPETER, J.A. *Capitalism, socialism and democracy*. Londres, G. Allen e Unwin, 1946.

# EMPREGO E UMA POLÍTICA ECONÔMICA ALTERNATIVA

Carlos Lessa

Estas desordenadas reflexões vão ser uma espécie de exercício utópico, porque vislumbram questões que não estão ainda minimamente amadurecidas no debate político brasileiro. Nem uma reflexão sobre nossa história concreta iria julgar a viabilidade de que essas questões venham a ser enfrentadas imediatamente.

O exercício que proponho é o do exame das possibilidades de este país conseguir recuperar o seu dinamismo e um novo padrão de desenvolvimento e, através dessa recuperação, resolver a questão do emprego. Não julgo a viabilidade de essas questões serem resolvidas. No entanto, estou convencido de que o exercício da utopia é importante para a prática concreta, mesmo como exame das possibilidades perdidas. A verdade é que, se fizéssemos uma reflexão assumindo como restrições todos os dados da conjuntura histórica atual, diria que a questão do emprego não tem solução no Brasil. Não tem solução em nenhum horizonte pensável. No horizonte imediato, a questão do emprego diz respeito ao aperfeiçoamento da legislação defensiva do trabalho e dos procedimentos administrativos dessas normas. Esse é um nível importante e não deve ser desprezado, mas é claramente menos importante em relação à magnitude, quer do subemprego que secularmente se constituiu na sociedade brasileira, quer em relação ao desemprego produzido pela recessão econômica dos anos 80.

Há um segundo horizonte que seria um horizonte de médio prazo, onde o problema do emprego do ponto de vista global aparece determinado, basicamente, pelo volume do *gasto público*, entendido como aquele agregado que incorpora a totalidade dos gastos realizados pelas administrações federal, estadual e municipal, inclusive as entidades de administração descentralizada. Ou seja, ao mencionar o agregado gasto público, penso como algo pertinente a todas as parcelas que a nível macroeconômico são denominadas consumo e investimento público. Esse agregado é, a médio prazo, o principal determinante do volume de emprego global da sociedade. A própria história brasileira recente mostra a importância decisiva que tem o movimento desse agregado na determinação do nível de emprego. De 1974 até 1980, a economia brasileira já estava tecnicamente em crise, entendendo-se por crise uma desaceleração do investimento privado. Entretanto, de 1974 até 1980, a economia brasileira cresceu a produção corrente em torno de 7% ao ano e o emprego cresceu significativamente de 1974 até 1980. Em busca de um elemento que explique como a economia brasileira, já em clara reversão cíclica a partir de 1975, pôde manter taxas positivas de crescimento de emprego até 1980, fica evidenciada a importância estratégica da evolução do gasto público como determinante principal do volume de emprego.

O gasto público, como agregado, cresceu, em termos reais, em torno de 11% a 12% ao ano entre 1974-80, o que explica as taxas positivas de criação de empregos verificadas nesse período. Da mesma maneira, e estou pessoalmente convencido disso, a violenta contração do volume de emprego, ocorrida a partir de 1981, pode ser atribuída à mudança de sinal desse agregado.

No segundo semestre de 1980, optou-se por uma política fiscal contracionista, pela qual o componente investimento do gasto público, projetado para 1981, teve um crescimento insignificante em termos reais, 2%. O simples fato de ter havido uma desaceleração do crescimento do gasto público explícita, já em 1981, uma contração absoluta do produto, a primeira em meio século de história econômica brasileira e também a primeira contração absoluta do volume de emprego dentro da economia. Em 1982, o gasto público agregado ainda não é disponível, mas o investimento das estatais, em termos reais, contrai-se em 5%, mantendo também as tendências contracionistas do volume de emprego. Estamos em 1983 e um novo pacote está sendo anunciado, cuja extrapolação faz supor que, em relação a 1982, os investimentos das estatais devam se contrair, em termos reais, em 40%, o que significa dizer que os volumes de desemprego em dezembro de 1983, se mantida essa decisão, farão com que a destruição de empregos de 1981 e 1982 pareça um pique-nique de fim de semana.

A política fiscal é, a médio prazo, o principal determinante do volume de emprego. Entretanto, a longo prazo, você não pode repousar a sua análise na evolução do agregado gasto público, uma vez que não se sustenta uma economia oferecendo empregos a taxas positivas e crescentes se não houver uma retomada da expansão dessa economia. Ou seja, uma rearticulação dinâmica através da qual a economia possa instaurar um novo padrão de desenvolvimento das forças produtivas. Se isso não ocorrer, não há política fiscal que, a longo prazo, sustente o emprego em crescimento. Isso porque a política fiscal não tem autonomia absoluta. Ela, de alguma maneira, está articulada ao padrão de expansão da economia. Se a economia não se recupera, se não se rearticula em um novo padrão expansivo, mais cedo ou mais tarde se colocam obstáculos à continuidade de uma política fiscal expansionista, ficando comprometida essa variável como determinante principal na geração de emprego.

Tentarei analisar o problema através de uma abordagem de longo prazo, tentando percorrer um conjunto de problemas e um conjunto de questões estratégicas, cujo enquadramento, cuja resolução, definirá ou não a possibilidade de que o país volte a ter uma articulação expansiva. Em outros termos, estou interessado em discutir a questão do emprego como uma das dimensões de uma estratégia de desenvolvimento. E, para fazê-lo, temos de, necessariamente, percorrer uma série de níveis, de questões, de problemas cujas escolhas vão ser fundamentais para a redinamização ou não dessa economia.

Não pretendo traçar uma estratégia alternativa de desenvolvimento, o que pretendo mostrar é que o desenho de qualquer estratégia alternativa de desenvolvimento passa, necessariamente, por escolhas críticas em diversos planos estruturais da economia e sociedade no Brasil. Para isso temos de, primeiro, enfrentar o problema da industrialização. Quer dizer, é necessário partir de algo que é uma sociedade urbana industrial.

## a dinâmica da indústria

Hoje, 70% da população brasileira é urbana, 40% é metropolitana. A população urbana é responsável pela geração de 80% da renda nacional e o vetor que dinamizou meio século de expansão da economia brasileira foi o processo de desenvolvimento das forças produtivas, conhecido por industrialização, que deve ser entendido como um processo em que se expande o peso relativo da indústria no total da produção. Densificam-se as articulações interindustriais a partir de uma diferenciação da estrutura industrial, densificando as interarticulações entre o setor industrial e os demais setores de atividade da economia, os quais são subordinados, enquanto movimento, ao movimento central, que é dado pela expansão e diferenciação da estrutura industrial.

Por que razão, uma vez instalada a indústria, esse segmento passa a ser o determinante das articulações com os demais setores? Por que passa a ser esse segmento, a indústria, o núcleo dinâmico de expansão ou contração da economia? Por que isso não ocorre, por exemplo, com a agricultura? A razão teórica para isso é elementar. É que a agricultura, pelas suas características, é incapaz de gerar demanda para si mesma, não tem condições de se realizar, ou, ainda, suas condições de venda não são determinadas pela renda gerada pela própria agricultura. A agricultura depende de mercados que são externos a ela, como setor, quer o mercado internacional, quer o mercado oferecido pela população que trabalha em outras atividades, isto é, atividades urbanas. E como a agricultura não é capaz de gerar mercados para si mesma, ela não pode comandar a expansão da economia capitalista. Apenas um setor que é capaz, de num mesmo movimento, criar nova capacidade e com isso criar demanda, tem condições para liderar a expansão. Qualquer economia, uma vez diferenciada sua estrutura produtiva mediante instalação de um segmento industrial, passa a ser uma economia historicamente comprometida com uma dinâmica industrial. O que acontecer com sua indústria dará o desempenho global da economia. Isto não significa que o setor agrícola não tenha importância. Sua importância é estratégica. Isto é, não é possível pensar uma estratégia de desenvolvimento a partir apenas do setor agrícola, muito menos em uma economia já industrializada. Quer dizer, qualquer estratégia de desenvolvimento de longo prazo passa pelo entendimento de que é estratégico o modo como se desenvolve o setor industrial.

Assim sendo, nossa reflexão sobre as questões estratégicas de longo prazo começa examinando o problema industrial. O problema da industrialização. Entretanto, se vamos discutir um problema de natureza estratégica, temos de partir de um balanço estrutural, que passa, primeiro, pela pergunta o que é indústria hoje no Brasil. Do ponto de vista macro, o parque industrial brasileiro é, pelo seu tamanho, gigantesco. O primeiro adjetivo que pode ser atribuído a ele é que é de grande porte. Em termos absolutos, o parque industrial brasileiro é o sétimo parque industrial do mundo capitalista. O que significa dizer que, do ponto de vista estrutural, o nosso parque industrial reproduz as características estruturais da indústria moderna. Isto é, ele é diferenciado, e isso quer dizer que existe no interior dessa estrutura industrial um segmento produtor de meios de produção, um segmento produtor de máquinas e equipamentos, que tem uma ponderação elevada. Mas elevada em quanto?

Somos, nesse contexto, uma espécie de "classe média" de países industrializados. Se tomássemos, por exemplo, um

país como o Peru, ou como a Venezuela, encontraríamos uma estrutura industrial em que o setor produtor de máquinas e equipamentos seria responsável por menos de 10% do valor agregado gerado na indústria. Se observássemos, na outra extremidade, uma economia como a japonesa, veríamos que nela o setor produtor de máquinas e equipamentos é responsável por aproximadamente 40% do valor agregado da estrutura industrial. O Brasil está a meio caminho de um e de outro, pois esse setor tem em torno de 20% do valor agregado da estrutura industrial. Ou seja, nós somos uma economia que tem uma estrutura industrial de grande porte, porém, ela não reproduz no primeiro parâmetro, que é peso relativo do setor produtor de máquinas e equipamentos, as características de uma estrutura industrial plenamente desenvolvida. Nossa estrutura industrial ainda não atingiu a relação de proporcionalidade que caracteriza essa economia. Porém, sob o ponto de vista dessa categoria confusa chamada terceiro mundo, o Brasil é, com certeza, a economia que está mais próxima das estruturas industriais líderes. À exceção desse desbalanceamento relativo na estrutura industrial, todas as demais características são análogas a uma economia capitalista desenvolvida.

Quais são essas características? Primeiro lugar: os padrões de competição capitalistas são os mesmos, ou seja, é uma estrutura industrial predominantemente oligopólica. Setor a setor, subsetor a subsetor da indústria, as taxas de concentração industrial são muito elevadas, tão elevadas quanto as das estruturas industriais dos países centrais. As medidas de concentração industrial no Brasil são semelhantes àquelas encontradas na economia alemã, americana, japonesa, etc. Os padrões de competição, por diferenciação de produto, ou por imposição de barreiras à entrada, enfim, todos os elementos modernos que são explicados na teoria do oligopólio.

A estrutura industrial é também, a exemplo das estruturas industriais das economias líderes, uma estrutura industrial internacionalizada, o que significa dizer que do ponto de vista de organização existe no seu interior um subsistema de filiais estrangeiras com uma participação percentual dentro da produção, que não é nem maior ou menor que a participação que têm os subsistemas de filiais nas estruturas industriais inglesa, italiana, francesa e alemã. Cabe salientar que as filiais de empresas estrangeiras no Brasil têm uma participação menor na produção industrial que as da Inglaterra. A Inglaterra está, por esse critério, mais internacionalizada que o Brasil.

Também existe dentro dessa estrutura industrial um núcleo estratégico de empresas estatais, localizado basicamente na produção de insumos básicos de uso difundido em todas as estruturas de produção, passando pela siderurgia, pela grande mineração, pela petroquímica, pela química de base e pela geração de alguns insumos básicos. Esses são os setores da empresa estatal francesa, da italiana, da espanhola, da mexicana, da argentina e assim por diante. O Brasil não é nem mais nem menos estatizado que qualquer um desses outros países capitalistas modernos. Isso é importante para desfazer alguns mitos que são muito frequentes no debate político brasileiro.

Temos uma estrutura industrial que é moderna, internacionalizada e estatizada, na proporção industrialização estatizada, que é característica das estruturas industriais modernas. Temos uma estrutura industrial que compete segundo padrões absolutamente contemporâneos, com algumas pequenas peculiaridades.

# alternativas para a estrutura industrial

O primeiro problema estratégico que se apresenta é: temos essa estrutura industrial e o que fazer com ela. Alguns estudiosos ultraliberais dizem que é necessário racionalizar essa estrutura industrial, plasmada historicamente sobre forte proteção aduaneira e cambial, devido às restrições cambiais seculares da economia brasileira, que seria, como tal, uma estrutura industrial ineficaz em grandes segmentos. Racionalizar, fazendo com que essa estrutura passasse a competir em escala mundial, significaria dizer que determinados setores e subsectores deveriam ser sucateados porque, segundo um teorema de vantagens comparativas estáticas, não teriam capacidade de competir em escala mundial. Em contrapartida, outros propõem a ampliação da abertura industrial brasileira ao comércio internacional e, a partir de uma aplicação de um teorema neo-ricardiano para o comércio internacional, o Brasil poderia crescer com maior dinamismo.

Por razões diferentes das dos neoliberais, há um outro conjunto de pessoas que tem uma visão crítica muito radical da atual ordem social, que vê na indústria a fonte do mal e do pecado. A existência da indústria é uma entidade que polui os ares, que deteriora a qualidade da vida, que cannibaliza a força do trabalho. Surge, assim, uma espécie de visão romântica de que haveria no contato com a natureza uma sociedade humana mais perfeita, etc., e, de repente, diversos vetores ideológicos começam a alimentar uma postura antiindustrial que, curiosamente, converge para a posição neoliberal dentro do concreto. Essa convergência pode, de um lado, recolher a posição ultraconservadora dos neoliberais com a posição ultra-avançada e romântica dos neonaturalistas, mas existem essas duas escolhas. Acredito que nenhuma delas tem passagem pela sociedade brasileira. As duas, por razões diferentes, seriam dois grandes desastres. Dessa forma, persiste a pergunta: o que fazer com essa estrutura? Pois, se rejeitamos a hipótese de seu sucateamento, colocamos necessariamente o problema da sua conversão.

O impulso quanto ao uso dessa estrutura industrial pode muitas vezes ser crítico e então mostra que padrões de repartição de renda, altamente regressivos, e que existem dentro da sociedade brasileira, estão colados a essa estrutura industrial. Nesse sentido, pessoas armadas das melhores intenções podem propor, por exemplo, que se reduza o nível de utilização de certos segmentos dessa estrutura industrial, principalmente aqueles cujos níveis de produção correntes estão ligados a um estilo de vida de base, no qual muitos vêem sinais de forte desperdício econômico e social. Pode surgir então, por exemplo, a partir da legítima preocupação com a presença na sociedade brasileira de imensas distâncias sociais, da existência de enormes bolsões de miséria absoluta, a proposta de contenção da produção de alguns segmentos industriais que estão nos itens de consumo superior da sociedade.

Essa postura, que se pretende redistributiva e que está preocupada com a redistribuição, pode, entretanto, por desconhecer a mecânica de funcionamento das economias, estar na verdade propondo uma amplificação da crise social. Tomemos como exemplo o automóvel. Bem de consumo durável, ligado a uma solução de transporte individual. Uma solução técnica para transporte urbano extremamente sofisticada em relação ao estágio de desenvolvimento da sociedade brasileira e agressiva em relação à presença dos

tremendos desníveis sociais existentes no país. Então, alguém sugeriria, por exemplo, que se contivesse a produção de veículos, ou seja, se proporia para a indústria metal-mecânica, que tem como atividade terminal a montagem de veículos, crescimento zero ou até redução do crescimento. Esse raciocínio está, a primeira vista, fundamentado num julgamento correto. Pensem o país como integrado por duas populações. Uma população mecânica, formada pelos veículos automotores e outra humana, formada pelos brasileiros. As duas populações crescem pelo resultado líquido de nascimentos menos falecimentos. Quais são os nascimentos mecânicos? A produção corrente da indústria automobilística. Quais os falecimentos mecânicos? A parte da frota que é sucateada a cada ano. Como há uma adição líquida, a população mecânica está crescendo, enquanto a população humana cresce na proporção de novos brasileiros que nascem menos brasileiros que falecem, no período.

A população humana no Brasil tem carências sociais acumuladas no curso de uma longuíssima história de fortes desequilíbrios sociais. Os níveis educacionais, sanitários, nutricionais, habitacionais mínimos não são atendidos para a imensa população brasileira. Se a população mecânica cresce, ela compete ao nível dos recursos públicos no atendimento a essas necessidades. Cada novo *cidadão-automóvel* requer investimentos públicos na construção de redes viárias de circulação, na construção de áreas de estacionamento e na constituição de equipamentos comunitários, necessários ao atendimento da população mecânica. O automóvel é um personagem exigente e um *cidadão* exigente. Se as municipalidades urbanas/metropolitanas não estiverem continuamente realizando pesados investimentos em alargamento de avenidas, construção de túneis, construção de minhocão, etc., as condições de vida da população mecânica ficam dramatizadas, o trânsito torna-se infernal. O que significa dizer que a nível dos recursos públicos, a população mecânica compete com a população humana, vendo assim como um impulso, mais que justificado no plano ético, a proposta de crescimento zero para a população mecânica, o que significa, por sua vez, comprimir a produção corrente da indústria automobilística. Ocorre, no entanto, que a indústria automobilística é empregadora direta e indireta de mão-de-obra. O *indireto* vai além do emprego indireto que usualmente é assumido na geração de empregos diretos no próprio setor produtivo e indiretos em centenas de atividades ligadas ao complexo metal-mecânico, que vai desde os motoristas das frotas, os mantenedores, os abastecedores, os vigias até os comercializadores e daí por diante. Tem-se, então, um vastíssimo segmento de força de trabalho que está direta e indiretamente dependente dos níveis de produção da indústria metal-mecânica. A proposta generosa de reduzir o crescimento da população mecânica a zero tem, assim, o efeito imediato de gerar um imenso desemprego nessa estrutura industrial, estratégica, hoje existente no país.

Uma estabilização do emprego no setor implica uma população mecânica crescente, porque mesmo que não se ampliem as instalações industriais, se se tiver um nível de produção corrente em torno de 1 milhão de veículos/ano, a população mecânica seguirá provavelmente crescendo até a próxima década. Não é possível essa proposta, à primeira vista altamente meritória, de procurar crescimento zero para a população mecânica, porque fazê-lo implicaria destruição de emprego num segmento muito importante da força de trabalho no país. Aqui surge o problema da conversão da indústria metal-mecânica. Quer dizer, o grande problema é saber se a capacidade produtiva hoje instalada na indústria brasileira pode ter uma estrutura de utiliza-

ção diferente da estrutura de utilização que teve até agora. Se a resposta for afirmativa, serão compatibilizadas uma política de defesa da estrutura industrial com o atendimento de demandas sociais e geração de emprego adicional. Essa é uma questão absolutamente estratégica com relação à perspectiva de emprego a longo prazo. Então reestruturamos a pergunta: há possibilidade de uma outra estrutura de uso para o atual parque industrial, principalmente para o parque industrial de ponta, do país? E a resposta é que, felizmente, sim. Onde estaria a estrutura de uso diferente? Onde é que ela se localizaria? Nós temos no país uma estrutura de transporte, de longa distância, que repousa basicamente na modalidade rodoviária. Aliás, uma das características da estrutura de transporte brasileira é que ela é anormalmente dependente do rodoviário, se contrastada com estruturas de transporte de outras economias desenvolvidas.

A proposta está em pesquisar, em primeiro lugar, se a modificação da estrutura de transportes no país faria com que crescessem as contribuições de outras modalidades técnicas de transporte de longa distância. Teríamos, assim, duas modalidades: a hidroviária e a ferroviária. Isso se essas modificações estruturais têm sentido em relação à estrutura econômica do país como um todo e criam destino alternativo para o parque metal-mecânico atualmente existente. A resposta é sim, porque em primeiro lugar existem indicações de que o país pode ter uma forte participação na sua movimentação de cargas a longas distâncias sobre a modalidade hidroviária. Isso porque, das onze regiões metropolitanas brasileiras, nove estão na linha da costa, o que significa dizer que a navegação de cabotagem, no Brasil, pode contribuir de maneira extremamente importante com a movimentação de cargas a longa distância. A indústria de construção naval é um dos segmentos da indústria metal-mecânica que possibilita aplicação de grande parte do parque produtor de peças componentes até materiais ligados a esse segmento.

Uma modificação da estrutura de transportes como programa de longo prazo de desenvolvimento da navegação de cabotagem implica assumir o reequipamento portuário e a modificação do sistema de deslocamento de cargas dentro da própria cidade. É, portanto, demandante de uma massa enorme de equipamento mecânico, porque não é só o navio, mas todos os sistemas periféricos de movimentação de cargas que são montados para dar o suporte a uma política de crescimento da modalidade hidroviária.

No caso da modalidade ferroviária, parece, tecnicamente, que as possibilidades brasileiras são bem menores, porque a natureza e o fato de sermos um país basicamente planáltico fazem com que o custo das estradas de ferro no Brasil seja elevado, e a indicação técnica favorável para ferrovia não é tão generalizada quanto, à primeira vista, as pessoas poderiam supor, mas existem possibilidades importantes de se contribuir com o transporte ferroviário, que atualmente não são utilizadas. Suponhamos, por exemplo, a questão da conservação da estrutura industrial, buscando para ela um uso alternativo, uma estrutura diferente. Isso se combina, em primeira aproximação, com um programa de transportes a longo prazo para o país, que prescreva uma modificação da estrutura da movimentação de cargas a longa distância.

Na mesma proporção em que existem óbvias possibilidades de conversão da indústria ligadas a esse programa de transporte de longa distância, existe, ao nível de transporte coletivo urbano no Brasil e transporte coletivo metropolitano, outras importantes possibilidades. Isso porque no Brasil, a condição de fornecimento de transporte de passa-

geiros pelo sistema de transporte coletivo é ainda muito precária. E, em função disso, um programa de longo prazo de modificação e expansão do sistema de transporte coletivo é interarticulado e se apóia na base técnica produtiva industrial hoje existente. No entanto, identificar a existência de um programa de longo prazo que resolva a questão da conversão industrial, abre uma nova série de questões. A primeira delas é como se financia esse programa de transportes e, a segunda, quais são os agentes sociais que vão desenvolver esse novo sistema de transportes. Surgem daí subquestões sobre as quais um problema estratégico se distribui: qual a modalidade de financiamento que se deve adotar? Pode ser por uma elevação da carga fiscal, por uma modificação no sistema de endividamento público, ou por uma modificação do sistema de intermediação financeira no país. Os agentes podem ser a empresa pública ou a empresa privada. Se for a empresa privada, uma subquestão, nacional ou estrangeira. Há toda uma variedade de questões para identificar atores e padrões de financiamento que viabilizem a longo prazo uma política de transportes, articulada com a atual estrutura industrial.

Do ponto de vista do problema energia, pode-se afirmar que a matriz energética não se reduz à matriz de transportes. Ela tem uma interarticulação com a matriz de transporte, principalmente com a modalidade transportes de longa distância, hidroviário e ferroviário, que ao reforçar o sistema de transporte coletivo, produz uma economia geral de combustíveis extremamente importante para o país porque reduz o dispêndio por tonelada ou por passageiro/km deslocado e dos derivados de petróleo. Pode-se continuar com essas modalidades dependendo do vetor petróleo, mas a quantidade de petróleo por unidade de carga se reduz substancialmente. Ou seja, a modalidade rodoviária e a de transporte individual urbano são as que têm mais alto dispêndio de petróleo por tonelada ou passageiro/km deslocado. Se se continuar dependendo do vetor petróleo, e não há como sair desse vetor no momento, pode-se reduzir, por exemplo, o seu peso na equação energética. Essa política de transporte é compatível com a redução relativa da participação do petróleo na equação energética, mas não é um problema de substituição de combustíveis.

Após percorrer uma série de outras questões, pode-se chegar ao problema energético; entretanto, num primeiro momento, podemos centrar a discussão no problema industrial. Fora do programa de transportes de longo prazo, não é pensável nenhum outro esquema que permita o uso alternativo para a estrutura industrial metal-mecânica existente no país. Se um programa de transporte desse tipo pudesse ser formulado, outros programas complementares poderiam ajudar a solucionar o problema da conversão. No entanto, isso é factível dependendo ou não de um programa de transporte de longo prazo.

Com relação à indústria militar, não acredito que o Brasil possa passar a ter posição dominante nesse tipo de mercado. Ela tem interarticulação, mas o problema é de magnitude relativa. Hoje, a indústria bélica já tem um grande porte mas a sua contribuição no conjunto da produção industrial é muito pequena. Tem-se uma alternativa para a conversão industrial. Mas, se se pensar uma conversão que permita uma política de transporte a longo prazo, a política de armamentos pode ser uma das propostas complementares. Quando falamos de conversão é evidente que uma série de investimentos deve ser realizada para ajustar a estrutura industrial ao novo uso, mas nunca chega ao ponto de destruir a base central. Por exemplo, uma indústria de montagem de veículos particulares, para se converter em produção de ônibus, necessita ajustamento nas linhas, no entanto, suas

máquinas não serão sucateadas. Outro exemplo: uma indústria produtora de forjados, para produzir a quantidade necessária para o equipamento portuário precisa mudar seus moldes em relação aos forjados que hoje produz para a metal-mecânica, mas não precisa quebrar suas prensas. Isto é, quando você fala de longo prazo, você fala necessariamente desses ajustes. Uma indústria está sempre operando ajustes dessa natureza. Uma indústria montadora de veículos, por exemplo, que muda de três em três anos toda a linha de veículos, quando isso ocorre ela tem de mudar as matrizes e os moldes, sem sucatear.

Ainda, quanto à indústria de bens duráveis, são necessários alguns esclarecimentos adicionais. Durante muito tempo prevaleceu a idéia de que essas indústrias de ponta estavam apenas produzindo os bens superiores. A pesquisa empírica mostrou, no entanto, que já houve uma fantástica diferenciação da produção dessa indústria de porte e, quando se observa, por exemplo, os bens duráveis de consumo, percebe-se que os estratos de renda baixa estão adquirindo uma vasta quantidade de bens de consumo duráveis inferiores. Essa diferenciação já foi feita. É claro que se o padrão de repartição de rendas melhorar, crescerá mais que proporcionalmente em relação à demanda dos bens inferiores. Essa é também uma das possibilidades de conversão.

Mas, e o outro lado da estrutura industrial que não é indústria de ponta? Ou seja, há alguma questão estratégica ligada à indústria de alimentos, à de tecidos, à de bens de consumo não-duráveis? Quando se examina a indústria de bens de consumo não-duráveis, constata-se a presença de um segmento industrial de grande peso na determinação do valor agregado da indústria e que tem uma parcela muito grande das suas vendas voltadas para as camadas médias e baixas da população. Então a questão é a seguinte: em termos estratégicos, qual a relação desse segmento com essa indústria? A estrutura industrial brasileira se assemelha a uma estrutura intermediária entre aquela típica do terceiro mundo e a de uma economia avançada, com algumas diferenças. A primeira delas é que a estrutura industrial brasileira, a de alimentos, por exemplo, tem uma baixa participação percentual no *ranking* industrial, bem inferior à participação da dos Estados Unidos, da Alemanha ou do Japão, o que leva à constatação de que a precariedade dos níveis nutricionais brasileiros faz com que esse segmento de indústria tradicional, um dos mais antigos no país, tenha, apesar das altas margens de lucros — as mais elevadas da estrutura industrial — uma participação reduzida em termos percentuais. Dessa forma, quando se interroga sobre esse setor industrial, a primeira diretiva estratégica está ligada à possibilidade de reduzir substancialmente os custos gerais dessa estrutura industrial. Mas onde estão esses custos gerais?

Em primeiro lugar, existem custos ligados a matérias-primas de origem predominantemente primária e, nesse sentido, as possibilidades de dinamizar esse segmento industrial passam, basicamente, pela necessidade de reduzir os custos das matérias-primas industriais, de origem agrícola e agropecuária. Existe no Brasil a possibilidade de redução significativa dos custos das matérias-primas. Suponha-se que haja tal redução nos custos de matérias-primas, o que é que se consegue? Reduzir os custos da indústria de bens não-duráveis, componente importante da reprodução da força do trabalho. Ou seja, eleva-se o padrão de vida da população assalariada e reduz-se o salário real. Cabe frisar que o duplo movimento pode ocorrer; todo o nosso esforço hoje é impedir que, através da política econômica atual, se faça uma corrosão do poder de compra do salário. Entretanto, se houver a redução dos custos gerais da produção

industrial, pode-se elevar significativamente o poder de compra dos salários, porém, ao mesmo tempo, e isso é fundamental na lógica capitalista, se reduz o custo da força do trabalho para a própria expansão industrial, potencializando-a.

Hoje, a indústria produtora de bens de consumo não-duráveis está estrangulada por duas fortes pressões de custos. A primeira, são os custos de matérias-primas que vêm se elevando e, a segunda, os custos financeiros que são brutais no Brasil. A paralisação da expansão industrial no Brasil está diretamente ligada a essa pressão. Isto é, você pode elaborar todo um raciocínio lógico para demonstrar que essa pressão é ponto crítico na atual crise econômica e, no entanto, a orientação político-econômica pretende apenas comprimir a componente de salários nos custos industriais, preservando o alto nível dos custos financeiros e a tendência sazonal dos custos das matérias-primas. No que diz respeito à possibilidade de reduzir os custos de matérias-primas, dentro do país, e os custos financeiros, cabe ressaltar que eles podem ser tão reduzidos quanto a sociedade o decidir. Isso significa que essa não é uma questão estrutural mas uma questão político-econômica, da maior gravidade.

A redução dos custos de matérias-primas, de origem agrícola, por exemplo, se for efetivada, reativa o segmento industrial que está, rigorosamente, ligado aos consumidores de rendas mais baixas e reativa a estrutura industrial num movimento compatível com uma substancial elevação do poder de compra de todos os salários baixos da sociedade brasileira. Ou seja, o problema de redistribuição de rendas não é um problema assistencial, é uma questão de organização de um novo padrão de desenvolvimento em que ela opera dinamicamente e, para isso, é fundamental a redução dos custos de matéria-prima de origem agrícola, porque se ela não ocorrer, os custos de reprodução da força de trabalho urbana vão funcionar como um freio para o dinamismo do sistema e acentuar a má distribuição de renda.

Analisadas essas duas facetas da questão industrial, quer dizer, uma, que está ligada aos bens de consumo duráveis, à metal-mecânica, eletroeletrônica, etc., cujo programa de conversão exige retomada do investimento público, numa opção estratégica diferente da atual, e, outra, que pressupõe a retomada da expansão da indústria de bens de consumo não-duráveis, cuja redinamização passa estrategicamente pela questão dos custos de matérias-primas e dos custos financeiros da indústria, a conversão da atual estrutura industrial ao novo estilo de desenvolvimento estaria resolvida. Haveria um padrão de expansão que não seria mais puxado pelo consumo capitalista, quer dizer, pelo consumo dos capitalistas, porque eles podem consumir individualmente muito, mas seu agregado é pequeno.

O consumo capitalista é definido como o consumo que é gerado pelos que não são trabalhadores diretos. Dessa forma, todo o pessoal da administração pública, das burocracias privadas, todos os segmentos dos prestadores de serviços entram no agregado macrodinâmico denominado consumo capitalista. A expansão industrial brasileira se baseia na expansão desse consumo. Esse tipo de proposta ou de questão que analisamos permite plasmar um padrão de desenvolvimento industrial em que a puxada da expansão industrial ocorre de forma inteiramente convergente com a melhoria acelerada dos padrões de repartição de renda. Ou seja, tem-se um estilo de desenvolvimento radicalmente distinto daquele que o país atravessou na sua expansão passada.

Quanto à questão do prazo, inicialmente, havia colocado a intenção de fazer o exercício da utopia, das questões

de longo prazo, porque o programa do Curso assim estipulou. Dessa forma, se me perguntarem qual é a minha preocupação no momento, se a longo ou curto prazo, direi: ultracurto prazo, mas este é um espaço pedagógico, de reflexão, então não podemos avançar, pois a redistribuição de renda, a curto prazo, independe dessa opção estratégica.

A redução dos custos de matérias-primas é também um problema de longo prazo, porque exige uma estratégia de desenvolvimento agrícola. Se essa redução não ocorrer a curto prazo, não se conseguirá reduzir, também, a longo prazo, o problema de conversão da indústria de bens de consumo não-duráveis. Além desse problema, a questão industrial possui ainda um lado estratégico crucial que é a questão da crise em escala mundial que se desdobra em três dimensões diferentes. Ela é uma crise financeira — uma crise da ordem monetária internacional, ou melhor, ela é a dimensão financeira da crise internacional. A outra dimensão seria a dimensão comercial. O comércio internacional está estagnado, o que cresce é o protecionismo e todas as confusões que perpassam o comércio internacional. No entanto, ela é também, enquanto crise mundial, uma crise produtiva, pois há uma crise na base técnica produtiva fundamental.

Para explicar melhor, vamos recuperar a história das industrializações. *Grosso modo*, os historiadores da indústria identificam dois grandes movimentos de constituição da base técnica material produtiva. O primeiro é o ligado à chamada revolução industrial originária, ocorrida na Inglaterra logo após as guerras napoleônicas. Nela, a base técnica produtiva material era ligada a uma modalidade mecânica dada pela máquina a vapor, pelo carvão como combustível, pelo insumo industrial estratégico que era o aço, e por um determinado padrão de organização da produção, fornecido pela indústria têxtil. Então, o tear, a máquina a vapor, o carvão e o aço definiram a base técnica produtiva da Primeira Revolução Industrial. Isso significa que todas as estruturas de produção, todos os setores da economia refletiam esse núcleo tecnológico central. Esse padrão industrial da primeira revolução entrou em crise no final do século XIX e os historiadores identificam nas últimas décadas do século passado uma Segunda Revolução Industrial em que se forma a base técnica produtiva do século XX. Nela, a máquina a vapor é substituída pelo motor à explosão.

A organização industrial não é mais realizada em torno da indústria têxtil, mas baseada na linha de montagem dos bens duráveis e o Ford bigode é, a nível de comparação, o equivalente ao tear. Essa Segunda Revolução Industrial plasma todos os padrões de organização e de competição da empresa capitalista, determinando o que os historiadores denominam capitalismo da etapa monopólica; enquanto a primeira estaria associada a algo muito impreciso chamado capitalismo da etapa competitiva. A crise atual é uma crise de padrão industrial, ou seja, não há economia no mundo que se proponha a retomar a expansão a partir do núcleo tecnológico da Segunda Revolução Industrial. Não haverá um novo ciclo de expansão fundamentado na base tecnológica da Segunda Revolução Industrial, que já cumpriu seu ciclo histórico, da mesma forma que a primeira. Afirmar que a expansão já cumpriu seu ciclo histórico não significa que ela tenha desaparecido. Atualmente, ainda existe a siderurgia, a têxtil, o carvão, mas nenhuma industrialização do século XX arrancou dessa base. Os países que quiseram se industrializar no século XX, se industrializaram com o padrão da Segunda Revolução Industrial; não foram só os capitalistas, os socialistas também.

Uma crise estrutural de padrão industrial dessa extensão pode ou não se resolver, mas se vier a se resolver, porque existe sempre a possibilidade sinistra de que essas crises se resolvam em apocalipse, então vamos nos afastar e exorcisar o demônio do apocalipse. Vamos admitir que a humanidade consiga superar essa crise. Isso implicará a modelagem de um novo padrão industrial, isto é, uma nova base técnica material produtiva. No entanto, onde está essa nova base técnica? Há uns quinze anos estava nos livros de ficção científica, do mesmo modo que a Segunda Revolução Industrial estava nos livros de Júlio Verne. Essa base técnica está na materialização progressiva dessa literatura de ficção científica, na generalização da microeletrônica, com todo o desenvolvimento da informática, robotização, etc., está na bioengenharia e na engenharia genética que pretendem modificar radicalmente o conceito de produção agrícola. De repente, a genética começa a controlar os processos de constituição de novos seres.

Antes, os cientistas observavam a natureza, tentavam entender e entrar na sua intimidade, mas, ao fazê-lo, a ciência passou a ser demiurga e criadora de natureza, o que se inicia pela síntese da uréia na química orgânica, que passou por sua vez a criar produtos que não existiam na natureza da mesma forma que a física atômica conseguiu, posteriormente, criar metais que não eram encontrados no empírico natural. Nesse sentido, a bioengenharia está inovando o movimento de aprofundar novas naturezas até às últimas consequências, se propondo ser Deus e criar novas vidas. Isso modifica inteiramente a base material e o conceito da própria agricultura. O mundo está, então, no limiar de uma revolução tecnológica, que passa estrategicamente pela informática, pela microeletrônica, pela bioengenharia, pela engenharia genética, etc.

Essa nova base técnica modifica inteiramente conceitos do tipo agricultura, indústria, prestação de serviços, pois, de repente, o tempo de deslocamento no espaço urbano é reduzido. Por exemplo, pelos sistemas de informação computadorizados, você encomenda comida, paga conta, saca do banco, etc. e, comandando um terminal, você reduz os deslocamentos dentro do espaço urbano, se modificando, inclusive, o uso do conceito de cidade. É uma revolução que ainda não aconteceu, mas seus sinais já se fazem sentir por aí. Cada país, cada nação, terá de responder se entra ou não na terceira revolução.

Relembrando a história brasileira: o Brasil chegou à Primeira Revolução Industrial no final do século passado e as nossas primeiras plantas de tecidos começaram a ser construídas nas cidades brasileiras de 1890 a 1900. As nossas ferrovias começaram um pouco antes. A primeira experiência siderúrgica de alto forno ocorre só no final dos anos 20. Na verdade, o Brasil chegou com um século de atraso a internalizar a base técnica material da Primeira e da Segunda Revolução Industrial. O processo de internacionalização da base técnica só começou a ocorrer com o Plano de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek, meio século de atraso em relação à Segunda Revolução Industrial.

Quantas décadas de atraso são previstas para a terceira revolução? Essa é uma questão estratégica, porque se a opção nacional for pelo atraso, a posição relativa que a economia brasileira conquistou na organização econômica mundial se perderá; toda uma nova estrutura de subordinação, um novo sistema de hegemonia, emanará dessa terceira revolução industrial. Se nos atrasarmos, estaremos, em termos de história e a nível mundial, retrocedendo violentamente. Essa é, frise-se, uma questão absolutamente estratégica. A proposta neoliberal defende que todo atraso é necessário. Pessoas bem intencionadas que têm medo do

avanço técnico e do progresso técnico levantam as tecnologias intermediárias, os temas do doce convívio do homem com a natureza. Essa postura romântica é a de que nos atrasemos, de que não precisamos disso. Isso se deve à existência dos *robôs-demônios*. Sempre que há o anúncio de uma revolução industrial as pessoas têm uma posição de medo das conseqüências do progresso técnico. Exemplo dessa situação são os primeiros teares que foram quebrados pelos artesãos, da mesma maneira que os primeiros automóveis foram vistos como monstros mecânicos. Agora, por exemplo, no limiar da informática, surge o receio de que a informática desempregue em massa, que a informática leve o Estado a controlar o indivíduo. É o 1984 de Orwells. Medo de que a biogenética faça cidadão alfa, cidadãos beta e gama. A obra de ficção é imitada pelos tempos atuais.

O progresso técnico pode, na realidade, conduzir a todos esses horrores, mas eles não estão contidos no progresso técnico. O progresso técnico é neutro. Caso contrário, chegaríamos a um determinismo tecnológico, uma vez que a história da humanidade é a história das técnicas, ou seja, o progresso técnico pode permitir, por exemplo, que através da informática, a jornada de trabalho se reduza violentamente de uma semana de 40, 48 horas; é a promessa magnífica de libertação do homem do *vale de lágrimas*. A maldição bíblica *ganharás o pão com o suor do teu rosto*, poderá ser afastada se a sociedade, se o Brasil der o salto esperado. Essa possibilidade, no entanto, se não for dado esse salto, será adiada.

O problema do emprego está estreitamente ligado a essa questão. O debate tem de ter presentes os diversos desdobramentos dessa questão, porque é inquestionável que em uma organização social, onde a jornada de trabalho é de 40 horas ou 48 horas, a introdução de robô significa dispensa em massa de trabalhadores. Mas, numa sociedade democrática, essa redução pode significar redução na jornada de trabalho e manutenção do volume de emprego. É evidente, que a informática pode ser utilizada por um Estado autoritário e levar ao extremo o controle sobre os cidadãos. No entanto, numa sociedade democratizada, salienta-se que a informática pode ser um processo de criar a transformação social quanto à própria gestão do Estado. Pode tornar a informação instantânea e generalizada.

Quanto à questão emprego, eu gostaria de dizer que o Brasil, hoje, tem uma Universidade desigual e desequilibrada, com uma população universitária de um milhão e quinhentos mil estudantes. Esse milhão e quinhentos mil estudantes universitários tem o seu destino ligado à informática e à terceira revolução industrial. A possibilidade de emprego da mão-de-obra treinada, de nível superior, está fundamentalmente vinculada ao Brasil não se atrasar em relação à terceira revolução industrial.

A estrutura de emprego desse segmento de alta qualificação profissional é mais ou menos assim: cada vez menor a percentagem na atividade produtiva direta, cada vez maior a percentagem nas atividades de pesquisa e desenvolvimento. Por exemplo, na indústria química você encontra para cada homem engenheiro químico ocupado na produção, quatro, cinco ou seis ocupados com pesquisa e desenvolvimento. Se nos atrasarmos na revolução tecnológica, a nossa Universidade será uma piada maior. Ela já é uma piada sinistra em relação à mecânica do mercado de trabalho porque, se como economia nos atrasarmos na constituição de estrutura produtiva que dá destino ao pessoal universitário, ele, sem destino, irá pressionar os mercados de trabalho, segmentados abaixo do mercado superior. Isso significa que teremos caixas de banco portadores de diplomas de econo-

mia, secretárias das empresas portadoras de diplomas de letras, guardas rodoviários portadores de diplomas de engenheiros, vigias portadores de diplomas de geólogos, e assim por diante. Aliás, isso já está acontecendo. Hoje, como sabem, o homem de qualificação média disputará o posto de peão na construção civil. Com isso se consegue converter a educação numa grande mentira. É apenas um procedimento para diferenciar a chegada da força de trabalho ao mercado. O número de anos de treinamento é aumentado não para haver apropriação social do nível de treinamento, mas para impedir que a juventude chegue ao mercado de trabalho com tanta rapidez. Ou seja, a questão da educação está muito ligada, enquanto destino estratégico, à questão industrial e à generosidade do espaço universitário, onde vicejam as flores do romantismo, do retorno à natureza. Está se praticando aí uma proposta autodestruidora da própria inserção.

Nessa linha de análise, tento privilegiar apenas determinados itens críticos em torno dos quais o posicionamento dos brasileiros é fundamental. Suponha que, por exemplo, por decisão social, cheguemos à conclusão de que temos medo do progresso técnico. Isso tem tantas implicações sobre a dinâmica do país quanto se optarmos por uma política de sucateamento da base industrial existente, que terminará a trajetória futura do país. É evidente que a conversão vai se mover junto com a generalização da nova base técnica, mas essas são interações normais que ocorrem no processo de expansão. Ou seja, plasmado um novo movimento expansivo, essas interações ocorrem. No entanto, se você sucatear a atual base industrial, não haverá mais possibilidade de uma nova base técnica produtiva. Você fará, inclusive, uma argentinização no Brasil. Aqueles que propõem a sucata, propõem a nostalgia da vaca ou do pão, do peão ou do café.

Face à atual conjuntura de desemprego com ameaça de acirramento, a da recessão, há um nó político econômico brutal e sendo esse um Curso centralizado na questão emprego, me preocupo. Vocês do setor econômico têm de se preocupar com as questões de longo prazo. Essas questões não são aquelas pensadas depois de se ter resolvido as de curto. O longo prazo vai sendo enfrentado simultaneamente com o curto. Não existe essa idéia de *deixa eu resolver o incêndio que amanhã eu penso*. Dependendo da maneira como você move o presente, pode não existir o amanhã. Ou o amanhã será inteiramente diferente, dependendo da maneira como você se move no presente. Um dos problemas brasileiros é que o nosso debate político está desqualificando as questões estratégicas, porque não tem visão nenhuma. É o caso do Ministro do Planejamento que se orgulha de não acreditar no planejamento. E as oposições, por uma ingenuidade, estão exorcizando uma série de demônios. Esses demônios são identificados, entre outros, como indústria e gasto público. Isso porque a ordem autoritária tentou construir a sua legitimidade a partir da propaganda do grande desenvolvimento industrial — o *milagre* —, a partir das pirâmides que construiu, das pontes rio-niterói, das itaipus, etc. Por uma espécie de reação ingênua, a oposição tende a suspeitar da indústria, das obras públicas, é favorável à hortinha de fundo de quintal, à creche, à agricultura. Não pretendo desqualificar creche, horta de fundo de quintal, agricultura. O que pretendo é alertar para o fato de que de repente as questões estratégicas foram retiradas do debate brasileiro e se está, a curto prazo, construindo o futuro na própria implementação casuística com que se está dobrando o cenário brasileiro, enquanto as alternativas de longo prazo estão sendo comprometidas. Se a recessão se prolonga, a indústria vai ser sucateada, indepen-

dente de ter havido ou não discussão do seu sucateamento. O corte do gasto público desfaz o embrião do sistema tecnológico existente no país. Quer dizer, estamos construindo um futuro que eu considero um subfuturo. E o pior é que o nosso debate não está atentando para essa situação. Estamos apenas mapeando a angústia, socializando a dúvida, aumentando as úlceras e indo em frente. O que significa dizer a vocês que além de se preocuparem com o desemprego já e agora, vocês devem se preocupar também com as questões estratégicas.

É importante ressaltar que ciência é a coisa mais barata que existe. Aliás, ao se tratar de política científica tecnológica, sempre se imagina que ciência é alguma coisa muito difícil, porque ciência está geralmente ligada à idéia de generalidade, de grandes descobertas. Partindo do nosso sacrifício quando estudantes, formamos uma imagem. A ciência é, na verdade, baratíssima. As universidades do terceiro mundo conhecem e praticam ciência de ponta, porque o desenvolvimento científico, enquanto construção de novas hipóteses em relação ao universo da natureza, é um exercício que implica custos materiais relativamente baixos. O difícil é o desenvolvimento tecnológico. Quer dizer, o difícil é converter princípios identificados pela ciência em procedimentos operacionais produtivos, então, o custo é brutal. Por exemplo, toda a polimerização básica desenvolvida pela Dupom custou 100 mil dólares, a primeira planta de nylon, planta-piloto, custou 20 milhões de dólares. Dessa forma, Campinas pode descobrir novos corpúsculos na física dos estados sólidos, em física atômica. A física do Magma, por exemplo, a Universidade de Campinas está na ponta da escala mundial. É ciência pura, provavelmente para ser aproveitada pelo processo produtivo daqui a meio século. Ela está, assim, contribuindo meio século a frente. No entanto, uma tecnologia para solubilização de café, mantendo o odor, o aroma, sem necessidade de rejeitar artificialmente o aroma, é estimada em aproximadamente 89 a 100 milhões de dólares a primeira planta-piloto. Quer dizer, você pode ter um jardim botânico, experimentação botânica fantástica, mas fazer a primeira experiência de lavoura em grande escala representa um investimento que é centena de vezes maior.

A dificuldade de recursos não está nunca na ciência, está sempre no desenvolvimento técnico, na tecnologia. Você não vai comprar ciência pura. O grande problema é você se atrasar nos desenvolvimentos técnicos mínimos ou não constituir as equipes que saibam comprar técnica. Existe, inclusive, a chamada *caixa preta* que, segundo essa expressão, se você não tiver conhecimento para olhar o interior dessa caixa, você vai comprar técnicas eternamente, mas se você tiver a possibilidade de pesquisar o interior da *caixa preta* você compra essa técnica, entra posteriormente em operação. Esse é o princípio fundamental do avanço tecnológico. Assim, no momento em que coloco as empresas estatais brasileiras em situação pré-falimentar, a possibilidade de uma escolha estratégica por autonomia tecnológica é comprometida porque elas representam os únicos espaços empresariais onde é possível bancar os riscos de desenvolvimento técnico. Isso não é feito nem com as filiais estrangeiras e não há porque fazê-lo. Muito menos com capital nacional, que é microscópico em relação à escala requerida.

Dessa forma, a campanha antiestatizante de corte no gasto público, a curto prazo, compromete a possibilidade de uma estratégia de longo prazo. As oposições não consideram a defesa da empresa estatal uma questão fundamental, afinal ela pertence ao estado autoritário. Entretanto, elas esquecem que a empresa estatal é empresa pública e,

portanto, patrimônio do público, e a ordem autoritária usou o patrimônio do público com total desrespeito a seus proprietários, mas isso não é razão para que os proprietários renunciem à sua legítima propriedade. Muito pelo contrário, recupera pelo processo democrático o que é nosso, que é a gestão social na empresa pública. Mas o que se está fazendo no país é a destruição do setor estatal da economia, com aplauso da maior parte da oposição, por razões moralistas, as mordomias, por exemplo; o moralismo não tem avaliação política, e por isso a grande massa da opinião pública no Brasil vota a favor do sucateamento do setor estatal da economia, pior é que vota achando que é progressista e democrata.

Cabe salientar que sob o título geral de industrialização foram abordadas algumas questões como a possibilidade de não retomar a industrialização no país, que passa criticamente por três grandes perguntas: primeira, que destino será dado ao parque industrial de ponta? Como resposta sugiro o debate sobre programas de investimento público de longo prazo, principalmente investimentos em transportes. Segunda: é possível redinamizar a indústria dita tradicional? A resposta está ligada à possibilidade de redução dos custos com matérias-primas e os custos financeiros. Terceira: é estratégica a decisão do Brasil quanto ao avanço tecnológico? Nessa questão existem distintas opções temporais. Essas subquestões nas suas interarticulações recíprocas são plasmadas pelo vetor central de uma estratégia de desenvolvimento, de um novo padrão de desenvolvimento industrial. Elas devem mapear o debate brasileiro uma vez que o problema do desemprego está estreitamente ligado à sua resolução. Suponhamos que não haja conversão de uso da indústria de ponta, que os custos primos da indústria tradicional não sejam reduzidos e tenhamos optado pelo atraso tecnológico, o Brasil seria, nas próximas décadas, uma economia de lento ou mínimo crescimento.

Isso não permitiria à economia incorporar os demandantes de emprego, sendo, portanto, previsível uma diáspora brasileira, como houve a do Chile, por exemplo: 900 mil migrantes chilenos numa década, em uma população de 9 milhões de habitantes, enquanto o Uruguai tem um decenso demográfico brutal. Há, no entanto, a pergunta: existe no mundo espaço para albergar 12 milhões de brasileiros? As questões estratégicas não vêm, entretanto, sendo discutidas. As respostas apresentadas são neoliberais. São as respostas que esse regime está dando agora implicitamente a essas questões, porque a recessão vem levando ao sucateamento da indústria de ponta, operando uma política de elevação dos custos financeiros e das matérias-primas, desmontando a base empresarial, empresas estatais e o subsistema de ciência e tecnologia. A opção estratégica do regime é, dessa forma, pelo atraso, por um crescimento rastejante nas próximas décadas e pela diáspora dos brasileiros para lugar nenhum, porque não têm para onde ir.

O sucateamento depende de uma medida deliberada do próprio Estado. Como, por exemplo, optar por um modelo que interarticule os preços internos de matérias-primas à estrutura de preços internacionais. Essa é uma opção deliberada do Estado para forçar a taxa de juros real para cima. A recessão atual é uma opção deliberada do Estado. Ou seja, é opcional a queda da produção corrente da indústria de ponta. Os cortes dos investimentos das empresas estatais foram uma opção deliberada do Estado brasileiro, que jogou as empresas estatais para reciclar a posição devedora externa, comprometendo a longo prazo a ação empresarial dessas empresas. Podemos concluir que o Estado meditou apenas em sua simples preservação enquanto estrutura de poder. Não é possível, apenas com a lógica do capital, en-

tender o movimento das sociedades em etapa de desenvolvimento capitalista monopólico.

A divisão do século XIX entre o econômico e o político foi dissolvida no século XX. O político está *economizado* e o econômico está *politicizado*. As relações de poder são integrantes orgânicas na lógica de reprodução do capitalismo moderno. Nesse sentido, é o Estado quem decide. Não é apenas a lógica do capital. A razão de Estado é fundamental na construção de uma série de impasses estruturais brasileiros. Não é possível se encontrar em equações desse tipo soluções autodeterminadas, pois, no século XX, o capital não é capaz de fazê-lo apenas pelos seus procedimentos aos impasses que ele cria para si mesmo. Essas soluções passam sempre, estrategicamente, organicamente, pelo Estado. Não se pode derivar da lógica do capital, a trajetória histórica como uma categoria resultante.

O Estado pode refletir ou reproduzir essa lógica. No entanto, não acho que nas mediações entre Estado e a Economia, o Estado seja apenas seu reflexo com mediações complexas da estrutura econômica. O Estado deve ter um plano em que se move com grande autonomia em relação ao econômico. O problema, do ponto de vista teórico, é que os economistas conseguiram construir a lógica do capital e os politicólogos não conseguiram construir a lógica do poder. Assim, o que ocorre é que, do ponto de vista teórico, os economistas políticos, a economia política, dispõe de um arsenal de interpretação que a ciência política não foi capaz de colocar à disposição. Não há teoria de Estado correspondente à teoria do capital. Não diz nada afirmar, por exemplo, que o Estado é o comitê da burguesia, o que é uma abstração, não sendo aproveitado em nada, porque não há como extrair daí nenhuma lógica. A não ser banalidades de que em qualquer ordem o Estado reproduz a ordem: se é ordem capitalista, ele reproduz a ordem capitalista. Não há também como separar a lógica da sucessão entre formas democráticas e autoritárias. Não há nenhuma lógica desse tipo, o que permite que numa sociedade socializada haja possibilidade pelo político, por procedimentos que ainda não foram traçados em nenhum manual para modificar a história. O reducionismo do político ao econômico é mal e, ao fazê-lo, fica-se com a sensação quase maometana de que o destino está traçado pela lógica do capital, e não o é. As estratégias econômicas exigem, no entanto, estratégias políticas. Existe geralmente uma tendência a caminhar no sentido da lógica só do próprio capital. É terrível a interpretação da história através da lógica do capital. Acho eu que ela não leva a nada e pior do que ela só o sociologismo. Quer dizer, eu chamo sociologismo o teorema singelo da luta de classes. As estratégias políticas são fundamentais tanto para a construção da história concreta quanto para a sua transformação, não existindo teorização análoga como aquela de que se dispõe para a lógica do capital.

A integração industrial ainda não ocorreu no Brasil. A única possibilidade é a de se instalar o subsetor produtor de máquinas e equipamentos para a indústria tradicional. No entanto, ele é percentualmente menor do que o do Japão e tem, além disso, uma composição diferente do setor japonês, isso porque a nossa indústria de bens de capital é basicamente uma indústria produtora de bens de capital/capital, ou seja, equipamento ligado à indústria pesada. Nossa indústria de bens de capital é basicamente uma calderaria. Você dá o desenho e os equipamentos necessários são montados. A indústria de máquinas no Brasil é mal instalada e pouco desenvolvida. Podemos assim fazer compressores, torres de destilação, etc., mas não fazemos, por exemplo, teares modernos, máquinas injetoras de plásticos mo-

dernas, misturadoras, instalações para tipografia, quer dizer, máquinas para gráfica, porque os equipamentos, as máquinas necessárias à indústria de bens de consumo não-duráveis, dependem fundamentalmente do investimento privado e este é descontínuo no tempo. Quando a economia se expande, crescem rapidamente as encomendas de novos teares e, dessa forma, cresce a importação dessas máquinas porque, na lógica da competição capitalista a indústria se expande modernizando-se na ponta.

A indústria que tem dessas máquinas no Brasil é apenas a indústria de reposição, operando com uma tecnologia atrasada. Só se conseguem condições para instalar uma indústria de máquinas de bens de consumo não-duráveis quando se tem um vigoroso sustentáculo, que durante um longo período de tempo opere o crescimento dessa indústria, mas para que isso ocorra é preciso que o padrão de distribuição de renda no Brasil se altere radicalmente. Enquanto isso não acontece, pode-se propor uma linha estratégica.

No início do debate afirmei que depois que uma economia está industrializada, qualquer padrão de expansão dessa economia passa necessariamente e estrategicamente pela questão industrial. Adverti, no entanto, que isso não significa retirar importância da agricultura. Há ainda, na estratégia de longo prazo, com lugar da maior importância e significado, a questão agrária, que pretendo decompor em duas subquestões. Uma que chamaria de questão do abastecimento e, outra, a questão fundiária.

## a questão agrária

No Brasil, quando se fala de questão agrária a tendência é estabelecer imediatamente ligação com a questão fundiária. A questão agrária é cada vez mais uma questão de abastecimento, uma vez que já somos 70% de população urbana e a tendência nas duas últimas décadas é de um processo irreversível de transferência de mão-de-obra do campo para a cidade.

O problema do *abastecimento alimentar interno* passa a ser crítico em relação às possibilidades de desenvolvimento da economia como um todo; o que não significa que a questão fundiária não tenha importância. Se se analisar sob pelo menos dois ângulos, primeiramente observaremos que ela tem uma importância em si na medida em que a ela está ligada uma das dimensões complicadas do problema social brasileiro e, de outro lado, na proporção em que algumas de suas características estão por trás do problema do abastecimento. Tentarei caracterizar ou tentarei delimitar onde e em que ponto se localiza o chamado problema do abastecimento.

Quando se observa a produção agrícola, por exemplo, constata-se em primeiro lugar um intenso dinamismo. Na verdade, as taxas médias de crescimento do *quantum* agropecuário no Brasil são taxas elevadas se comparadas à escala mundial (5,2%/5,4% ao ano) e significativamente superiores às taxas de crescimento demográfico. Nesse sentido, os anos 70 no Brasil não modificam a trajetória passada, quer dizer, nos últimos 40 ou 50 anos, o *quantum* de produção agropecuária no Brasil foi superior ao crescimento demográfico, o que, em primeira aproximação, deveria significar uma disponibilidade per capita de alimentos crescente. Isso aconteceu no Brasil até 1970, porém a partir de 70 essa tendência se modificou, ou seja, apesar de o desempenho da agricultura ter significado um crescimento mais do que proporcional do *quantum* agrícola do que a população, as disponibilidades alimentares para abastecimento interno declinaram por habitante, isto é, na década de 70 aquele

Índice agregado de crescimento da produção agropecuária oculta uma modificação na estrutura da produção por destino, porque a agricultura de exportação cresceu de maneira explosiva e, recentemente, a agricultura de biomassa. Porém, tomada aquela parcela da atividade agropecuária que está voltada ao abastecimento interno ao longo desses anos, diminui a disponibilidade per capita.

O balanço calórico-protéico, por brasileiro, a condição de nutrição, indicador que mede a nutrição, se deteriorou ao longo dos anos 70 e não se deteriorou mais devido ao fato de que o país se converteu num importador crescente de trigo, que se incorporou à dieta alimentar básica da população de baixas rendas urbanas, inclusive de população de zona rural. Mesmo computada a importação de trigo, houve uma certa perda da condição nutricional da população durante os anos 70. Esse é um indicador meramente quantitativo, pois o indicador que tem maior significado para o economista não é o desempenho quantitativo, mas a evolução dos preços relativos.

Quanto aos preços relativos, o mais interessante é a relação existente entre alimentos/hora de trabalho e manufaturas/hora de trabalho. Dessa forma, se se observam ao longo dos últimos 20 anos os equivalentes em hora de trabalho das manufaturas, pode-se verificar que de 1960 até 1980 houve uma redução substancial das horas de trabalho necessárias à aquisição da maior parte dos manufaturados. Entendo por hora de trabalho o salário-hora do trabalhador de salário mínimo. Essa conversão é feita tomando-se os preços e convertendo-os nas datas correspondentes pelo equivalente em horas do trabalho. Por exemplo, no preço de um televisor houve uma redução em trabalho superior a 50%, no automóvel 40% e assim por diante. Em todos os manufaturados houve queda da quantidade de horas de trabalho, mesmo havendo no Brasil uma política de contenção de salários de base. Apesar disso, as manufaturas se colocaram relativamente mais baratas. Entretanto, isso não surpreende porque faz parte da lógica de expansão do capital industrial. Na medida em que ele se expande, ele produz esse barateamento relativo das manufaturas, que é o ato pelo qual ele vai constituindo mercados cada vez maiores para sua própria produção.

Ao se elaborar esse exercício para os alimentos, verifica-se que houve um encarecimento dos alimentos em termos de horas de trabalho, ou seja, todos os itens básicos da canastra do consumidor, convertidos em seus equivalentes horas de trabalho, se encareceram significativamente ao longo dos anos 70. Quando aparece essa expressão popular imprecisa "custo de vida", ela não se confunde com um fenômeno que os economistas denominam de inflação; na verdade, o que está por trás da expressão, "o custo de vida está infernal", é o fato de que as equivalências em horas de trabalho dos itens básicos está se deteriorando contra o trabalho. Isso resulta no patamar de custo de reprodução da força de trabalho, quer dizer, se os alimentos encarecem, o custo de reprodução da força de trabalho se eleva, o que significa que toda a estrutura de custos da economia é afetada por esse fenômeno.

Essa tendência evolutiva dos preços relativos nos anos 70 é provavelmente a dimensão mais inquietante do que ocorreu no país nessa década, do ponto de vista estrutural e do longo prazo. Porque, mantida essa tendência, a possibilidade de redinamização da economia brasileira é quase nula, ou muito reduzida. As prioridades oferecidas pela política agrícola do regime foram inquestionavelmente aquelas ligadas à exportação e mais recentemente as prioridades ligadas à biomassa, da qual o PROÁLCOOL é a peça fundamental. Essas prioridades implicaram uma soldagem entre

a estrutura interna dos preços e a estrutura de preços internacional.

Muitos dos produtos agrícolas não são comercializáveis na escala internacional. Dessa forma, à primeira vista, os seus preços poderiam ser determinados independente da estrutura de preços internacionais. Entretanto, assim não o é porque do ponto de vista da utilização da terra é a possibilidade de utilizá-la para uma agricultura de exportação que define o patamar mínimo de preços de usos alternativos voltados ao abastecimento interno. Então, produtos que nem remotamente figuram na pauta de exportação brasileira estão, hoje, objetivamente soldados à evolução dos preços das *commodities* no mercado internacional. Há um efeito, que foi plasmado ao longo dos anos 70, de soldagem da estrutura de preços interna à estrutura de preços internacionais.

É importante salientar que com muita frequência se fala que a importação da inflação internacional ocorre através dos produtos importados. Esse é um equívoco fundamental, pois a incidência de uma variação de preço do petróleo sobre a estrutura de custos é muito reduzida. Mais importante é um outro efeito pelo qual a estrutura de preços internos de alimentos está colada à estrutura de preços internacionais. Se detectarmos ao nível de preços essa soldagem entre os preços internos e os preços internacionais, identificaremos também, pelo lado dos custos, vetores com tendência a empurrar para cima os preços agrícolas, principalmente internos. Esses vetores são dados, em primeiro lugar, pela própria prioridade da agricultura de exportação que tende a ocupar a terra de melhor qualidade e a deslocar a agricultura de alimentos para terras de menor eficácia econômica, em que é então introduzido o vetor de custos diferenciais que vai contra a equação de abastecimento interno. Temos assim o seguinte paradoxo: os preços dos alimentos estão colados aos preços internacionais e, entretanto, a agricultura de alimentos é menos rentável que a agricultura de exportação. Além do mais houve um inequívoco encarecimento dos custos de transportes: como a nossa estrutura de transporte não se ajustou a essa mudança no preço relativo aos combustíveis e como não houve ainda uma modificação na matriz estrutural dos transportes, apresentou-se uma segunda determinação para elevar o patamar de custos da produção agrícola. Esse conjunto de fenômenos está produzindo essa mudança na estrutura de preços relativos, altamente perversa em relação à equação de expansão da economia no futuro.

Acoplado a esses fenômenos, houve, nos últimos anos, nas últimas décadas uma mudança estrutural muito grande nos sistemas de comercialização. No Brasil, houve também uma fantástica concentração de capital no comércio varejista a partir da constituição das famosas redes de supermercados que fizeram com a concentração de capital um duplo movimento: um, que é imediatamente visível, que é horizontal, se dá pela destruição de centenas de milhares de pequenos estabelecimentos que comercializavam alimentos em suas diversas formas; outro, que não é tão visível, mas que é tão importante ou mais importante que o primeiro, é a integração vertical pela qual as margens de comercialização, que antes se repartiam por diversos estádios da cadeia de intermediação, hoje estão incorporadas no interior da própria cadeia de supermercados, que faz ponte entre o controle do mercado final com a fonte produtora inicial. Quer dizer, o que eram antes margens fragmentadas por diversos protagonistas, por diversas frações do capital comercial, hoje estão contidas dentro da macrofração do capital comercial, que é o supermercado. Essa concentração do setor do comércio de varejo elevou substancialmente

o grau de monopólio desse setor com o conseqüente aumento do poder dos monopólios.

O grau de monopólio foi elevado em toda a estrutura de comercialização, dada a concentração de capital que ocorreu. E é sabido, que o capital comercial, ao contrário do capital industrial, opera em cada período da comercialização especulando sistematicamente contra uma das dimensões do mercado que ele controla. O capital comercial, ao contrário do capital industrial, é desestabilizador do ciclo agrícola, por uma razão muito simples. Suponhamos uma unidade, um complexo agroindustrial, onde você tem uma fração de capital industrial produzindo, por exemplo, massa de tomate. Essa unidade de capital industrial vai definir um preço para o tomate industrial que mantenha os produtores rurais, pois ele está interessado em manter uma estabilidade no fornecimento da sua matéria-prima. Já, o capital comercial, em determinadas circunstâncias, pode forçar, pelo grau de monopólio, a uma redução violenta do preço do tomate, com o qual pode produzir a desorganização da equação do abastecimento industrial. Ao contrário do capital industrial, o capital comercial tem sempre a possibilidade de forçar, comprimir preços numa situação, por exemplo, de excesso de safra, jogando esse excesso contra o produtor e filtrando muito pouco sob forma de queda de preço para o consumidor final.

Na situação seguinte, ele produz encurtamento da produção, mas isso não o prejudica porque ele também usa a menor disponibilidade para forjar a maximização da margem sobre o consumidor final e filtra muito pouco para o produtor agrícola. O capital comercial amplifica a instabilidade do ciclo agrícola, enquanto o capital industrial tende a procurar equalizá-lo. Mas, na medida em que o comércio final de alimentos passa por uma forte centralização na ausência de outros fatores, a tendência é que a margem de comercialização se alargue ao invés de diminuir.

É apenas a partir disso que é possível explicar a fantástica história da acumulação de capital no comércio varejista, que em 20 anos converte pequenos negócios em cadeias gigantescas. É o caso do Pão de Açúcar, que evoluiu de uma confeitaria na periferia de São Paulo nos anos 50 para uma organização que é hoje transnacional, porque além de controlar 50% do mercado da Grande São Paulo, opera também na África ex-portuguesa, em Portugal, na Espanha e agora em Paris. Somente a partir da possibilidade de ampliar as margens é que seria possível essa trajetória de acumulação. O que significa que, além daquela soldagem do preço interno ao internacional e além das componentes de custos que pressionaram a elevação dos preços dos alimentos, funciona essa mudança estrutural nas cadeias de comercialização que têm as suas margens de comercialização elevadas.

O resultado agregado disso é fazer com que os preços dos alimentos subam mais do que a remuneração do trabalho, produzindo uma equação em que houve um encarecimento relativo dos alimentos. Segundo nosso ponto de vista, qualquer política agrícola ou estratégia agrícola no Brasil, que tivesse voltada à redinamização da economia e a um novo padrão de desenvolvimento, deveria enfrentar essa questão. Isso significa, no entanto, interrogar sobre as prioridades da política agrícola de longo prazo. No meu entender, a prioridade deve ser a equação de abastecimento alimentar interno. A agricultura de exportação não deve ser prioritária? Quais as razões disso?

A primeira prioridade que está muito ligada ao problema do emprego, é que a agricultura de alimentos é, com frequência, uma agricultura que opera em escala menor e com tecnologias mais intensivas de mão-de-obra, o que

significa que essa é uma agricultura que permite, em primeiro lugar, um perfil de repartição de renda e de emprego no espaço rural compatível com o padrão de desenvolvimento que fecha as distâncias sociais ao invés de ampliá-las.

Em segundo lugar, porque ampliar a oferta de alimentos é, do ponto de vista quantitativo, indispensável para conseguir o rebaixamento dos custos de reprodução da força de trabalho. Temos, assim, o seguinte problema: é possível ou não modificar a tendência de preço relativo pelo qual os alimentos encarecem? Analisando-se a questão, temos duas opções: se possível a mudança, há necessidade de uma estratégia a longo prazo, porque isso passa pelo problema da modificação na matriz de transporte e pelo problema em descolar a estrutura de preços internos da estrutura de preços internacionais. Mas isso é possível? Não só é possível como se faz e tem sido feito no Brasil durante décadas. Há organizações tipo Instituto do Açúcar e do Alcool, Instituto Brasileiro do Café e, inclusive, o contingenciamento da soja, que funcionam como elementos de desconexão de uma estrutura da outra. Nada impede que a política comercial brasileira tenha, como um de seus critérios, o esforço intencional de separação das duas estruturas de preços. Em terceiro lugar, passa por reduzir as margens de comercialização que são brutais no sistema brasileiro. O modo de fazê-lo é variado. Imagine, por exemplo, grandes estoques reguladores, operando por companhias atacadistas públicas que usariam esses estoques para reduzir as grandes margens que se formam na comercialização de alimentos e que teria como canal de distribuição alternativo, na hipótese de um bloqueio pelo atual capital concentrado, a rede varejista sobrevivente e de fácil recriação como elemento compensatório do poder concentrado das cadeias de supermercados. Enfim, inflétir essa tendência é sempre possível, quando se pensa um esquema de política agrícola que vai além da safra do ano. Uma das características da política agrícola brasileira é que ela tem sido formulada e instrumentalizada basicamente pelo binômio crédito/preço, conjugado com horizontes temporais que dificilmente são superiores a um ou dois anos, de modo que a evolução da agricultura brasileira apresenta desempenhos muito engraçados se se comparar com economias centrais.

Um desses efeitos é que no Brasil não há nenhum zoneamento agrícola que resista. Quando se observa uma agricultura como, por exemplo, a americana ou a européia, pode-se verificar que determinadas regiões agrícolas estão especializadas na mesma produção há 100, 200, 300, 400 anos. As regiões linhateiras européias são linhateiras há três séculos. Quando se observa o panorama espacial da agricultura brasileira, descobre-se que em dez anos uma região que antes era dedicada à produção de alimentos internos se converteu em produtora de cana-de-açúcar, ou soja. Uma região dedicada à pecuária se converteu em região cítrica e uma cítrica foi erradicada, convertendo-se em sítios de veraneio de fim-de-semana. Ou seja, se se observar a maneira como ao longo do tempo se reproduz a produção agrícola no Brasil, pode-se verificar que é como se fosse uma zona de grande instabilidade geológica.

A ausência de zoneamento agrícola faz com que na agricultura brasileira a incorporação do progresso técnico seja muito imperfeita, ocorrendo através de choques, porque a agricultura eleva os rendimentos culturais na medida em que repete período após período a mesma atividade. É uma das atividades em que a tecnologia — marcada por especificidades, que dizem respeito às características da microrregião —, apenas com a rotina e reinteração da produção no mesmo espaço, é que vai se sedimentando, obtendo assim essa tecnologia o rendimento ótimo para as determina-

ções específicas microrregionais. Quando se tem uma agricultura que oscila de produto para produto, essa sedimentação não se verifica. Assim, qualquer política estratégica de agricultura no Brasil implica rigorosamente um zoneamento.

O zoneamento da agricultura é muito fácil de ser implementado, basta que os regulamentos de crédito estabeleçam a possibilidade de atendimento preferencial por zona aos cultivos para os quais foi reservada. E o crédito, que tem de ser necessariamente a taxas inferiores às taxas de juros no mercado, pelas próprias características da rotação do capital da agricultura, é o instrumento que permite materializar qualquer política de zoneamento. O problema agrícola de abastecimento no Brasil, apesar desse desempenho inquietante dos anos 70, pode ser infletido se for dada a prioridade de equação de abastecimento alimentar interno.

A agricultura de exportação é uma das distorções estruturais que foi introduzida dentro da agricultura brasileira. Tem, no entanto, uma justificativa muito engraçada, pois as melhores chances brasileiras de ampliar as exportações agrícolas estão localizadas exatamente na agricultura de alimentos, porque nos produtos agrícolas que o Brasil tem exportado, nós estamos em primeiro lugar como grande exportador na escala mundial. Isso significa que nós nos aproveitamos de vantagens comparativas absolutas. Entretanto, na diferenciação de pauta exportadora, as melhores possibilidades estão naqueles produtos em que o Brasil é exportador marginal, ou não é exportador, onde, se houver elevação dos rendimentos culturais, haverá sempre a possibilidade de algum excedente exportado, pois uma vez atendido o abastecimento interno, encontra colocação no mercado internacional.

Dessa forma, ao contrário da política agrícola que busca concentrar e priorizar todos os esforços a um reduzível elenco de grandes produtos de exportação, uma política que dê prioridade ao abastecimento alimentar interno se exitosa, numa estratégia de médio/longo prazo, é geradora de excedentes exportáveis diferenciados na pauta de exportações, eliminando, inclusive, algumas fragilidades que surgem da alta concentração das exportações primárias em poucos produtos. Ou seja, paradoxalmente, a prioridade à agricultura interna de alimentos contribui, a médio e longo prazo, para solucionar a questão do comércio exterior de uma maneira mais positiva do ponto de vista estrutural do que a prioridade dada atualmente à agricultura exportadora.

Esse aspecto é muito importante, mas é secundário; o fundamental é que é imprescindível a qualquer redinamização da economia brasileira infltir a tendência dos anos 70. Com os alimentos encarecendo, é inviável uma recuperação dinâmica da economia brasileira. Historicamente, quando se observa o passado brasileiro, verifica-se que um dos pontos que melhor explica, a longo prazo, o dinamismo dessa economia no plano estrutural é o seu desempenho na agricultura.

Esse comportamento que considero assustador é novo, é dos anos 70. O que significa que ele não representa para nós uma barreira tão dramática quanto representa em outras realidades como, por exemplo, para a economia mexicana. Resolver a equação de abastecimento interno é quase impossível, é de uma dificuldade brutal porque se defronta com o problema que para aumentar os suprimentos de alimentos tem de realizar imobilizações gigantescas de capital em sistemas de irrigação e de criação de solos agricultáveis.

Esse tipo de restrição não existe para o Brasil. Este não

é o país do Eldorado das terras agrícolas; todos sabem que os solos brasileiros são, de modo geral, solos fracos, mas existem intra-áreas de estabelecimentos agrícolas que não são utilizadas. Na fronteira agrícola, os recursos de solo agrícola podem ser incorporados a serviço de uma estratégia desse tipo, onde o custo de incorporação já está praticamente realizado, devido ao fato de que em décadas passadas o país lançou ao menos minimamente as bases de uma infra-estrutura de incorporação desses recursos. Um remanejamento terá de ser feito, por uma modificação da matriz de transporte nas suas artérias principais; mas, nas artérias secundárias e capilares, pura e simplesmente um desdobramento do sistema de estradas secundárias e vicinais que é, quer a nível de recurso, quer a nível de tecnologia, um programa muito fácil de ser implementado no Brasil. É possível, dessa forma, reduzir os custos dos alimentos, o que significa que é possível reduzir os custos das matérias-primas a médio e longo prazo. E isso se conecta com o tema industrial já analisado.

Com relação à *questão fundiária*, devem ser ressaltadas pelo menos suas duas macroquestões. A primeira delas é o que eu chamaria o problema do fechamento da fronteira agrícola. No passado brasileiro, houve sempre um tipo de agricultura de baixo horizonte técnico, que ocupava primeiramente a fronteira agrícola; num segundo movimento, sobre a fronteira agrícola ocupada se reconstituía a grande propriedade, mas como esse movimento não fechava a fronteira, aqueles agrupamentos demográficos que haviam feito a primeira ocupação da terra e estavam sendo expulsos pela grilagem, deslocavam-se para a fronteira agrícola imediatamente subsequente. É por esse procedimento, que é certamente selvagem do ponto de vista social, que a estrutura agrária ia se reproduzindo no Brasil, havendo ainda, na fímbria dessa agricultura, a geração de um certo excedente alimentar. A novidade dos anos 70 é que a terra como objeto, como ativo financeiro, como ativo especulativo, levou a que se fizessem operações de apropriação de terra previamente à ocupação da fronteira, ou seja, lançou-se a estrutura da grande propriedade não mais como latifúndio tradicional, mas como ativo financeiro do grande capital à frente da mesma fronteira agrícola. E a verdade é que, com incentivos, criou-se um bloqueio a um modo tradicional na reconstrução de uma estrutura agrária precária como era a brasileira, mas, que enquanto tinha fronteira, contribuiu positivamente para equacionar o abastecimento. A questão fundiária passa a ser, então, estratégica na nova fronteira agrícola para a resolução do problema de abastecimento.

Cabe destacar ainda as antigas regiões agrícolas deprimidas, onde o binômio minifúndio/latifúndio se faz presente. Esse problema é particularmente dramático no Nordeste, existindo bolsões desse problema em outras regiões do país, não havendo nenhuma justificativa macrodinâmica para a defesa da reforma agrária; ela tem de ser colocada em termos rigorosamente de questão social.

A contribuição desse complexo latifúndio/minifúndio para a equação do abastecimento e para a equação exportadora é ridícula, não é previsível nem é esperável dessa formação uma contribuição substancial à estratégia de expansão da economia brasileira no futuro. É, certamente, porém, muito importante enquanto questão social. Até para resolver essa questão, para evitar que a questão agrária se urbanize no Brasil, através dos fluxos migratórios que menos pela atração das cidades e mais por expulsão dessa formação superlotem as cidades, sem que isso implique uma incorporação produtiva da força de trabalho na produção.

A diferença fundamental é que do ponto de vista macroeconômico, o que é importante é a disponibilidade crescen-

te de alimentos a custos mais baixos para a base urbana industrial. Se isso for alcançado, a agricultura deixa de representar um freio à expansão das forças produtivas industriais. Mas, se a agricultura não gera essa resposta, ela freia, quer dizer, ela fica impossibilitada de dinamizar o sistema, tendo, no entanto, poder de veto com relação à expansão da economia.

Dessa forma, a questão fundiária do ponto de vista estritamente macrodinâmico é importante à medida em que a mudança do regime de organização da propriedade contribui para equacionar essa dinâmica. Assim, a modificação da atual estrutura de apropriação da terra na fronteira agrícola do Brasil é fundamental para aumentar as disponibilidades internas de alimentos e matérias-primas de origem agrícola e a baixo custo. Entretanto, nas regiões onde é encontrado o complexo minifúndio/latifúndio, as mesmas chances de respostas expressivas em termos de suprimento alimentar não são esperadas; então o problema dessas regiões é rigorosamente um problema social, de um conjunto da população que é mantido em condições de vida terrivelmente precárias e com tendência permanente a fugir do complexo, migrando para os pólos urbanos. Por isso que eu não acho que, por exemplo, na região do sertão nordestino, onde há o complexo latifúndio/minifúndio, principalmente na região limítrofe com o agreste, a reforma agrária vá aumentar em muito o excedente alimentar para os nordestinos.

A reforma agrária ali é justificada somente pela oportunidade de melhorar a vida da população que hoje está dentro do complexo. No entanto, para que as populações urbanas tenham uma melhor condição de vida é fundamental grandes massas de alimentos e a baixos custos. Essas grandes massas de alimentos procederiam ou das regiões agrícolas dinâmicas existentes atualmente no país, ou de novas regiões que estão se instalando na fronteira agrícola. Isso não significa desprezar a contribuição de excedentes alimentares que possam vir do Sertão, se vier, pois não creio que o Sertão possa gerar a massa de excedentes requerida pela população do Nordeste, que já se encontra urbanizada.

Quanto à preocupação levantada em relação à transformação capitalista, é necessário salientar que você tem a empresa capitalista no campo, você tem o problema da sindicalização rural e o problema da relação sindicato/empresa capitalista agrícola, mas não se tem mais a questão fundiária tal como ela foi classicamente definida. Por exemplo, seria até interessante pensar que havendo uma desvalorização parcial dessas terras agrícolas, isso poderia levar a uma modificação das características da empresa capitalista nessa região, mas sempre seria capitalista. O que não quer dizer que como a memória dessas transformações é muito recente, isto é, como a transformação dessa região em que é hegemônica a empresa capitalista agrícola foi muito recente, a memória do ex-camponês convertido em proletário, não residente no estabelecimento agrícola, ainda é do eterno retorno a terra. Pela lógica do desenvolvimento das forças produtivas, isso não ocorrerá. Assim, o problema é constituído muito mais em termos de trabalho rural sindicato rural e aperfeiçoamento dessa legislação do que pelo sonho da posse da terra.

Cabe ressaltar, entretanto, que qualquer estatuto de reforma agrária é necessariamente nacional e, embora não saiba onde se localizam as regiões e microrregiões nas quais seria preciso aplicá-la, adianto que onde houvesse, por exemplo, uma empresa capitalista agrícola eficaz, do ponto de vista de gerar excedentes agrícolas crescentes a custos cadentes, eu seria inteiramente contrário à idéia de reconstituir a pequena propriedade ou a propriedade fami-

liar. Isso porque vejo, nesses casos, a propriedade familiar como retrocesso do ponto de vista da história, porque estaríamos recriando a pequena burguesia rural que é o segmento mais conservador de todas as forças sociais. O estatuto jurídico daria, no entanto, a possibilidade disso ocorrer.

O desenvolvimento produtivo capitalista é um processo do qual não há retorno, uma vez observado, ele se desenvolve, do ponto de vista histórico, para frente e aponta, dessa forma, numa direção denominada socialismo, que pode se materializar ou não, mas não são conhecidos exemplos na história em que uma vez tendo havido essa transformação se retroceda a uma organização de forças produtivas mais recuada. Podem ocorrer as seguintes situações: por exemplo, uma região que está ligada a uma área extensiva, onde se verifica a grande propriedade, em que essas terras seriam adequadas para produção de alimentos em propriedade familiar ou pequenas empresas rurais. A fragmentação da grande propriedade corresponde, nessa região, a uma mudança na estrutura da terra e a um avanço do ponto de vista do desenvolvimento das forças produtivas. Se justifica, assim, parcelar a grande propriedade. Se se tiver, porém, uma cultura que já está organizada na ponta do desenvolvimento tecnológico agrícola sob a forma de grande empresa, seria, do meu ponto de vista, romantismo propor a sua fragmentação em pequenas propriedades. Quer dizer, afirmo que é romantismo e um tremendo erro político-social porque implica a constituição ou reconstituição do segmento mais conservador de todas as forças sociais. Pode, todavia, existir uma região onde seja imprescindível criar a pequena propriedade. Do ponto de vista macro, observando o quadro geral do Brasil, é inquestionável que a equação de abastecimento alimentar brasileiro passa pela reabertura da fronteira agrícola, não podendo ficar encapsulada como operação de especulação.

Com relação ao complexo agroindustrial, é importante ressaltar que quem se beneficia é a agroindústria do álcool e do açúcar que tem maiores possibilidades de se integrar com o capital urbano-industrial. Aliás, é no setor metal-mecânico onde acabam convergindo interesses das duas formações. Pois, uma reprodução de uso da metal-mecânica, segundo padrão tradicional, é apropriada para dar sobrevida à solução do transporte individual. Isso é inquietante do ponto de vista estrutural, pois cria-se uma resistência. A equação de cumplicidade é tão terrível que nela entra também a PETROBRÁS. É quase como se o tripé brasileiro tivesse sua expressão de síntese no PROÁLCOOL, porque converge o grande capital estatal, a forma mais concentrada de capital no campo e a forma mais avançada de capital industrial sob a hegemonia estrangeira. Os três são cúmplices em destinar uma parte crescente das terras agrícolas à produção de biomassas.

Cabe chamar a atenção ainda para o problema da dramatização da condição social dos trabalhadores no campo que faz com que, quando se discute a questão agrícola, se centralize o debate na questão fundiária, o que, do ponto de vista de uma primeira informação, é correto; mas, numa visão macrodinâmica, a questão principal é a do abastecimento. Ou seja, mesmo se se pretender abordar a questão pelo lado social, porque o problema da fome é dentro do espaço urbano/metropolitano, onde 40% a 50% da população brasileira se encontra com padrão nutricional terrivelmente precário.

## setor externo: grau de abertura comercial

Quanto ao comércio exterior, há uma questão estratégica que é a seguinte: qual o grau de abertura comercial que se pretende para o país. Essa é uma questão que tem de ser discutida primeiramente, porque o Brasil é um dos países que tem o mais reduzido coeficiente de abertura comercial, no mundo capitalista. Esse coeficiente, resultante da relação exportação/produto, é para a economia brasileira de aproximadamente 8%, o que é um coeficiente muito reduzido. Mais reduzido que o do brasileiro só o americano, que é 7%. As economias européias têm, em média, um coeficiente de exportação superior a 22%/25%. O nosso coeficiente de abertura é muito reduzido e, hoje, a discussão passa pela questão de como alargar esse coeficiente, o que é uma proposta não tão consensual, mas é a que se apresenta para o momento. Do ponto de vista estritamente quantitativo, cabe salientar que o coeficiente de abertura comercial brasileiro é uma das maiores vantagens estruturais que o Brasil tem nos anos 80.

É importante frisar que uma economia que tem 20%/25% de sua renda formada pelas exportações, é uma economia com 1/4 (um quarto) de sua renda determinado por forças que são externas à própria economia; dependendo de como se comporta a demanda mundial, esse quarto de renda evolui ou não. Dada a projeção da crise mundial, prevê-se um comércio internacional com tendência à estagnação e, mais que isso, sujeito a forte instabilidade.

É evidente que quanto maior for o coeficiente de abertura de um país, menor é a sua capacidade de defesa ante os desdobramentos da crise mundial. Ou seja, ao contrário do discurso oficial, o Brasil tem imensa vantagem em ter um coeficiente de abertura comercial muito reduzido. Isso, analisando a nível estrutural, pois se se conseguir fixar esse coeficiente, significa que é possível ao Brasil, ao contrário de muitos outros países, armar uma resposta estratégica interna muito menos vulnerável ao desdobramento da crise mundial do que outras economias que têm coeficiente de abertura muito grande.

É necessário, no entanto, não confundir a questão do coeficiente de abertura com a questão da opção pelo mercado interno ou mercado externo. São questões diferentes, uma vez que mesmo tendo um reduzido coeficiente de abertura, a diferenciação é estratégica para desbloquear a dinamização da economia e expandir as exportações. Isso porque não existe autarquia econômica. É impossível a constituição de uma estrutura produtiva que independe de suprimentos externos. Nesse sentido, qualquer que seja o padrão de expansão endógeno da economia brasileira, necessita de suprimentos externos e, se esse padrão endógeno for exitoso e levar à expansão da economia, necessitará de abastecimentos internacionais crescentes, ainda que com o coeficiente de abertura muito reduzido.

Dessa forma, uma estratégia de redinamização da economia brasileira tem por uma de suas políticas criticar a política de fomento às exportações. Da maneira como a questão é abordada, o discurso é polarizado entre algumas teses como, por exemplo, a integração do comércio internacional, que é a proposta neoliberal, inteiramente ridícula, porque ninguém se integra a um comércio internacional estagnado; é uma impossibilidade estratégica; não há tal possibilidade. O Brasil poderia pretender praticar a mais fantástica política de abertura externa do coeficiente e não conseguiria fazê-lo. Mas é uma proposta. Outra tese é a de que façamos a política de nos apoiarmos no mercado interno. Nem uma nem outra posição analisa corretamente o problema.

A questão parte de uma afirmativa elementar. Em primeiro lugar porque o nosso coeficiente de abertura estrutural

não poderá se modificar muito, e é vantajoso para o país que isso aconteça, e, em segundo, porque em se tratando de um comércio internacional tendente à estagnação, o Brasil não conseguirá resolver a sua equação de abastecimento internacional. Para isso é indispensável formular uma política de exportação.

É importante chamar a atenção para uma fantástica assimetria que existe na economia brasileira: um coeficiente de abertura comercial muito reduzido, com coeficiente de abertura financeira gigantesco. Essa assimetria existe e não pode ser resolvida pela ampliação do coeficiente de abertura externo porque não há essa possibilidade do ponto de vista dinâmico. Assim, ela terá de ser resolvida da outra forma.

O discurso oficial tem sido *como temos uma dívida financeira, necessitamos enfatizar as exportações*. A tese que pretendia integrar o Brasil ao comércio internacional em crise se desenvolve baseada nisso, e que é, em sua forma, uma contradição. Não podemos nos integrar à expansão, pois a integração em crise é impossível porque a própria crise cria mecanismos que bloqueiam sua integração. Esses mecanismos, absolutamente concretos, são: escalada de protecionismo nas economias centrais, insolvência financeira nas economias do terceiro mundo, dificuldade para conseguir manter o fluxo comercial normal. Como é viável, então, num cenário desses propor uma estratégia de ampliação? Essa é uma mentira delfiniana. Ele sabe que isso não é possível. A oposição ingênua contrapõe à tese deles *vamos fazer um mercado interno só*, o que também é uma bobagem. Na verdade é que, em primeiro lugar, pelos azares e sortes da nossa história, o Brasil está na década de 80 com o coeficiente de abertura comercial reduzido, e essa é uma grande vantagem estrutural; em segundo, qualquer estratégia de redinamização passa necessariamente por melhorar a equação de abastecimento internacional brasileiro; e, em terceiro, o problema da abertura financeira não será resolvido a partir de política comercial.

É importante ressaltar, no entanto, que há um problema de abertura financeira externa muito grande. Pode-se, por exemplo, tentar melhorar a equação de abastecimento interno através de duas políticas, de duas opções estratégicas diferentes: uma, que é concentrar esforços em alguns produtos de exportações dirigidos a alguns mercados e, outra política, é a de diversificar os produtos e diversificar o mercado.

Os esforços brasileiros de desenvolver novas e concentradas frentes de exportação foram bastante exitosos nos anos 70, enquanto o comércio internacional se expandiu, pois o país passou a ser grande exportador de soja, de produtos cítricos, de frangos e ovos e mais uma série de outros produtos. Esses exemplos mostram que a agricultura brasileira responde com grande eficácia aos sinais de preços dados pela demanda internacional.

Entretanto, daqui para a frente não se repetirão episódios desse tipo, basicamente porque a projeção internacional é uma projeção de comércio internacional estagnado. As possibilidades que existiriam na pauta dos produtos agrícolas estão, dessa forma, ligadas a uma diferenciação, à qual já fiz referência, como um corolário de uma opção estratégica voltado ao abastecimento alimentar interno. Assim, ganhos adicionais poderão ser obtidos pela multiplicação de produtos na pauta exportadora primária brasileira.

Quanto às manufaturas, é enganoso pensar que o Brasil possa ser uma plataforma exportadora, ou seja, é irreal imaginar que o Brasil possa ser uma economia com uma estrutura industrial, em que ramos industriais presentes

tenham o grosso do destino de sua produção para mercado internacional. Hong Kong, Formosa, Singapura têm esse formato, o Brasil, no entanto, não pode fazê-lo. Mais que isso: não tem nenhuma conveniência em fazê-lo. A parcela de exportação manufaturada obtida através de uma determinada fração de capital está apoiada no mercado interno. O grosso de suas vendas é no mercado interno, porque é ele que cobre a totalidade dos custos fixos e grande parte dos custos variáveis, e só assim essas empresas podem competir no mercado internacional. Quer dizer, os manufaturados industriais são sempre uma fração relativamente reduzida do total de vendas de cada empresa industrial. Quanto mais dinâmico for o mercado interno para a empresa industrial, maior é a sua competitividade. Mas, se o mercado interno estiver estagnado, a empresa industrial perde competitividade no mercado internacional, porque a estrutura de custos internos se eleva. Internamente, pode haver uma margem de sobrepreços para compensar o menor volume de vendas, mas no mercado internacional não se pode fazer isso. Explicando melhor, as possibilidades de o Brasil ampliar e diversificar as exportações de manufaturas dependem do crescimento do mercado interno de manufaturas. Se este não se expande, as empresas perdem competitividade no mercado internacional, porque o grande cacife que lhes dá competitividade no mercado internacional é a presença de um mercado interno para o grosso de sua produção.

A ênfase absoluta dada ao mercado interno, se justifica, em primeiro lugar, pelo próprio grau de reduzida abertura da economia brasileira; em segundo, porque essa é uma grande vantagem e; em terceiro, porque é exatamente pela possibilidade de ter o mercado interno dinâmico que podemos exportar mais. No entanto, de acordo com o discurso oficial, precisamos produzir muito e vender pouco internamente para ter um excedente exportável. Esse tipo de raciocínio só vale para as *commodities* agrícolas. Se se fizer com que o povo brasileiro, que já consome pouca proteína, através do achatamento do poder da compra dos salários, consumir menos carne, então o excedente de carne obtido pela fome é exportável, mas se o povo brasileiro comprar menos bicicletas, a Monark perde capacidade de competição no mercado mundial e não vai vender bicicleta nenhuma. Se o povo brasileiro comprar menos automóvel, a indústria automobilística não conseguirá competir no mercado internacional e assim por diante.

A indústria tem, nesse sentido, uma lógica inteiramente diferente da agricultura de *commodities*. O que é possível com excedente exportável; com fome como estratégia, como tática, funciona mal e é restrito a alguns produtos agrícolas de exportação. É preciso que haja prosperidade interna para o país poder resolver sua equação externa. É um oposto do que vem sendo praticado e do que o país vem sendo obrigado a fazer. As plataformas de exportação já citadas, Singapura, Hong Kong e Formosa, são economias em que estão instalados poucos setores de atividade. Para cada uma delas, o mercado internacional é o destino da produção. Elas surgiram no mundo no grande ciclo expansivo verificado no comércio internacional nos anos 60 e nos anos 70. Assim, ver o Brasil como Hong Kong é não saber absolutamente nada da sua estrutura produtiva.

A Coreia, no entanto, não é uma plataforma. Ela é constituída por uma economia que tem um coeficiente de abertura externo maior que o brasileiro. A Coreia tem um coeficiente de abertura mais ou menos semelhante à média europeia, 25%/30% de sua renda. O que ocorre é que a economia coreana é uma economia com fortíssimo dinamismo interno. Seu grau de integração interindustrial é al-

tíssimo e, mais que isso, a Coreia tem uma política industrial de ponta, reproduzindo experiências do Japão, que é uma economia altamente industrializada; só que é um Japão em escala de massa absoluta muito menor e que não está se saindo muito bem no bojo desta crise.

## o problema urbano: emprego e subemprego

Face à situação de que 70% da população brasileira se encontra na cidade, é imprescindível tratarmos do problema urbano. Quando olhamos a cidade, podemos observar que ela é um local de cristalização, de decantação de todas as carências sociais que se acumularam nesse país. Dentro da cidade estão os bolsões da miséria absoluta de maior magnitude, estão concentrados os problemas educacionais, de saúde, de nutrição, de habitação e, em última instância, de emprego. Como enfrentar esses problemas?

Inicialmente, tentarei dizer como não se enfrenta. Existe uma tese de que seria possível a partir de políticas públicas voltadas para os programas de educação, de saúde, de construção habitacional, de construção de pequenos equipamentos comunitários com a finalidade de gerar emprego e absorver produtivamente o excedente populacional que está dentro do espaço urbano. Segundo essa tese, se houvesse uma mudança na composição do gasto público, na direção das chamadas políticas públicas, seria possível um duplo efeito porque, de um lado, poderia estar superando carências sociais brutais existentes na sociedade brasileira e, de outro, poderia estar com a composição de investimentos crescendo em setores que são grandes empregadores de mão-de-obra. Haveria, além disso, uma terceira vantagem, que é a de que esse estilo de política não pressiona, no Brasil, a capacidade de importação numa magnitude maior.

Essas políticas são indispensáveis e devem ser detonadas imediatamente na partida de uma nova estratégia. Elas são, por si só, importantes, devido às carências sociais existentes dentro do país que pressionam pouco a capacidade importadora. Não são, porém, capazes de resolver o problema do emprego. Pretendo aqui desfazer uma das convicções mais sedimentadas: a de que a atividade em construção civil residencial incorpora um grande volume de mão-de-obra.

A idéia freqüentemente difundida é a de que fazendo mais obras se absorveria maior número de mão-de-obra. Entretanto, e desgraçadamente, isso não acontece. Toda investigação mostra que o peão da construção civil é o migrante rural na sua primeira inserção no mercado de trabalho urbano, o que significa que na escala valorativa do trabalhador urbano; a pior alternativa é o canteiro de obras, quer dizer, tudo aquilo que se chama setor informal é considerado preferível ao canteiro de obras. É somente por isso que se consegue explicar como em cidades pragadas de desemprego existem tabuletas no canteiro com: *precisa-se de servente*. Toda informação empírica mostra que existe um vasto conjunto de desemprego ou de subemprego e; entretanto, a construção não encontra a quantidade requerida de peão. Por exemplo, no Nordeste, na década de 70, era comum se encontrar placas de *precisa-se de servente*. À primeira vista, parece surrealismo; no entanto, a dinâmica é outra: se o imigrante rural entra no mercado de trabalho urbano pelo que é considerado a pior porta de entrada, que é o canteiro de obras, a atividade da construção civil é possível somente se se intensificar a transferência de mão-de-obra do campo para a cidade, e como a construção civil é uma atividade precária e com níveis salariais muito baixos, os novos contingentes de trabalhadores da constru-

ção reproduzem diariamente, as áreas de carência.

Assim, ao se ativar a construção, tem-se um efeito engraçado; parte dos problemas é superada e problemas de natureza assemelhada são repostos. A solução seria que o canteiro de obras se convertesse em linha de produção industrial, para ganhar as características de uma integração com o mercado formal de trabalho, considerada uma integração superior preferível ao subemprego.

É importante, no entanto, colocar a seguinte pergunta: o que é o subemprego? Há uma tradição de investigação na América Latina que procurou detectar o fenômeno denominado marginalidade, depois substituído por setor informal, que procurou fazer uma espécie de mapeamento das mil e uma formas pela qual a população urbanizada sobrevive dentro do espaço urbano. Para podermos entender o fenômeno, temos de começar analisando o termo sobreviver. Dentro do espaço urbano das nossas realidades existe uma variedade de estratégias individuais de sobrevivência consideradas ilícitas ou penais, que favorecem o aparecimento do bicheiro, do avião de fumo, da prostituição, atividades cuja característica principal é não serem reconhecidas como atividade.

A reestruturação do problema permite uma abrangência maior. Vejamos: camelôs, biscateiros, ambulantes, lavadeiras, empregadas domésticas e mais uma enorme variedade de estratégias de subsistência que têm como principal característica, do ponto de vista jurídico e em relação às demais atividades do segmento formal organizado no mercado de trabalho, o fato de não serem reconhecidas oficialmente como tais. Elas são, na melhor das hipóteses, permitidas. Então, o que ocorre é que o operário, o professor, o escrevente de cartório, o funcionário, o empresário, etc., são definidos legalmente no país; o biscateiro, não. Mas ele sobrevive a partir da demanda de serviços de altas rendas, a partir da corrupção, a partir de mil e uma formas pelas quais vivemos no espaço urbano. Dessa forma, existe um conjunto de estratégias de sobrevivência que são interdependentes com as nossas atividades. Mas, em relação a elas, da mesma maneira como aconteceu com o escravagismo, nós fazemos de conta que não existem, fazemos isso ao nível do reconhecimento social, legal, jurídico previdenciário, etc. Nossa Previdência Social realmente não vale nada, é uma porcaria, mas os biscateiros, a moça que lava roupa em três ou quatro casas, o ambulante, não têm acesso ao sistema de previdência. O vendedor de amendoim, o garoto que vende amendoim e que com isso ajuda a compor a equação da renda familiar, não existe de acordo com o modo como a nossa sociedade reconhece a atividade.

Uma coleção vastíssima de atividades cai dentro desse domínio. Algumas delas têm tempo de trabalho vazio, outras não. Umas trabalham 12 horas, outras, 4 horas, uma é intermitente, outra não, uma é especializada, outra, não. O indivíduo troca de uma para a outra, cada um compondo sua estratégia de sobrevivência. A verdade é que o espaço urbano permite a multiplicação dessas estratégias.

Com relação às estratégias, estamos querendo propor a criação de emprego, inventar uma forma de inseri-las no mercado formal de trabalho com o reconhecimento legal, oficial e social de cidadania, que existe dentro da sociedade brasileira, porque como estratégia de sobrevivência, elas existem e se o objetivo fosse melhorar a condição desses indivíduos, o primeiro ponto seria reconhecer aquele que sobrevive e dar à sua atividade a dignidade das outras que são reconhecidas como tais. Ou seja, porque a prostituta é pior que uma enfermeira? Presta serviço de diversão, é trabalhador do setor de diversões. E o bicheiro, o cara que

alista os bichos e anota o jogo, qual é a diferença entre ele e um escrevente? São 50 mil empregados no jogo do bicho no Rio de Janeiro e, considerando uma família média de 5,5 pessoas, são 250 mil pessoas que dependem do jogo do bicho no Rio de Janeiro; o bicheiro, pai de família, ganha uma renda superior a 2 ou 3 salários mínimos. Como é que ele vai ser computado no subemprego, desemprego ou setor informal? Temos de reconhecer que os nossos ambulantes de rua e vendedor clandestino têm apenas um problema: ser clandestino. Deixe que ele seja vendedor, dê a ele cidadania. O que precisamos entender é que existe uma enorme carga de preconceitos absolutamente devastadora em relação a esse fenômeno. Não queremos é reconhecer que esse cidadão sobreviva dessa maneira. Dessa forma, sob a justificativa de criar para eles uma integração que não foi criada até hoje, desconhecemos a natureza da integração que ele realizou e não criamos os mecanismos sociais para melhorar o exercício das atividades correspondentes. Eu fico nervoso quando encontro as expressões como marginalidade e subemprego, porque são expressões carregadas de boas intenções e até refletem a preocupação das pessoas, mas temos é dificuldade em reconhecer o que é óbvio, imediato e ululante, que isso é reflexo da nossa estrutura social e econômica, pois há uma percentagem enorme de indivíduos que exercitam atividades de subsistência e que não são reconhecidos como tais. São apenas consentidos, ou seja, a autoridade pública, num gosto de benevolência, permite que exerçam essas atividades. Eles dependem, então, do favor do príncipe e, porque dependem, formam um segmento politicamente cooptável pelo príncipe, porque como já nos explicaram, a mesma mão que bate é a mão que pode afagar, e se a mão é toda poderosa, pode bater ou afagar, no que ela afaga eu me entrego a ela.

Concretamente, existe no não reconhecimento dessas atividades um dos mecanismos de reprodução da estrutura política tradicional que é denominada relação de clientela. Nesse sentido, os nossos corpos legais são espantosamente eficazes em criar barreiras. Por exemplo: nosso código penal não estabelece o delito da vadiagem. Qual é a definição de vadio? Aquele que não tem carteira de estudante ou carteira de trabalho. Isso significa que 40% da população urbana brasileira não tem nem uma nem outra carteira. São *vadios*; mas eles conseguem sobreviver! É claro que é uma vida penosa, sacrificada, com carências. Entretanto, eles são legalmente definidos como vadios e, assim definidos, a autoridade policial tem direito à detenção preventiva. Assim, essa população que sobrevive não tem direito de livre circulação pelas ruas. Só exercita esse direito quando a autoridade policial, benevolmente, não a detém. Quando cito a prostituta, o avião de fumo, tento apenas chamar a atenção para o nosso arraigado preconceito, pois essas categorias constituem uma mínima parte dessa população; a imensa maioria exercita estratégias de sobrevivência que se enquadram dentro da moralidade consensual.

Essa população não está desempregada. Ela vive nos interstícios da sociedade organizada, fluente, formalizada, auto-reconhecida, plena cidadã. A mulher do povo que lava roupa em três ou quatro apartamentos de classe média tem sua possibilidade de sobrevivência dada pela prestação de serviços ao grupo de classe média. Quer dizer, é necessário analisar esse fenômeno de forma diferente e não começarmos a imaginar uma estratégia específica para acabar com o subemprego. Por que acabar com o subemprego? Se acabarmos com o subemprego, a lavagem de roupa nas casas domésticas não acontecerá mais? E então como será? Não é dessa forma que resolveremos o problema. A solução seria dar ao biscateiro ou à mulher que vive da atividade de la-

var roupas nas casas de classe média um mínimo de amparo, condições de acesso ao auxílio educacional, ao sistema médico, ao sistema de aposentadoria, etc. Essa seria a maneira adequada de abordar o fenômeno. Seria, inclusive, uma forma de vencer o preconceito.

Esse apoio é fundamental, porque eu vejo a sociedade brasileira como uma sociedade que a nível dos direitos civis tem dois tipos de cidadãos: nós, os integrados a eles, e os de segunda classe. Esses de segunda classe não têm os direitos elementares, o que legitima, através de operações políticas de cooptação, os mecanismos que eternizam o corte das cidadanias. É isso! O corte da cidadania inteira! É fantástico! Mas vejam como, por exemplo, as listas de classificação dessas atividades não-reguladas. Examinem, em primeiro lugar, a variedade delas e, em segundo, a essencialidade delas para a reprodução da vida urbana. Vamos verificar que o denominador comum que existe nessa variedade é o não-reconhecimento delas pela nossa ordem social integrada. É esse o problema.

Com relação ao problema da geração de emprego a longo prazo, é importante destacar que depende do desenvolvimento das forças produtivas. Ou seja, políticas educacionais, de saúde, de habitação, são políticas essenciais ao padrão de vida da população, mas elas não são políticas de desenvolvimento das forças produtivas, não são estratégicas ao desenvolvimento das forças produtivas, são apenas complementares. Assim, a defesa dessas políticas pode e deve ser realizada nos seus próprios termos, quer dizer, enquanto atendimento de prioridades sociais inequívocas. Não se deve, no entanto, fazer delas a ponte para a questão do emprego, porque não há dúvida que a curto prazo, se o programa educacional, de saúde, de habitação popular, são dobrados, o primeiro impacto é ampliar o emprego. Não é possível, porém, sustentar esse volume no processo de longo prazo. Fora dessa forma, ou reativamos as forças produtivas ou esses programas se destroem.

Se tivéssemos, entretanto, de combinar uma estratégia para sair da recessão, uma das melhores indicações seria dobrar ou triplicar todos os programas sociais. Seria, no entanto, inteiramente incompetente o economista que dissesse que com essas políticas vamos montar um novo padrão de desenvolvimento. Porque esse desenvolvimento diz respeito ao desenvolvimento das forças produtivas. Com LBA, por exemplo, é impossível se criar desenvolvimento da força produtiva. Ou seja, o problema é, de um lado, delimitar a questão, que só seria solucionada através da retomada do crescimento da economia e, de outro, que a questão do subemprego seja modificada pela mudança da perspectiva social e política com que vemos os homens que vivem nos bolsões de miséria.

Nesse sentido, poderíamos analisar a questão partindo da proposta de elaborar um plano de aposentadoria para os biscateiros? Como seria possível fazer um plano de assistência médica para essa população? Como seria possível dar melhores condições para que os camelôs pudessem exercer sua atividade? Como enfrentar a prostituição, o jogo do bicho e o uso de tóxicos? Essas são questões fundamentais se estamos realmente preocupados em melhorar já e agora a condição de sobrevivência dessa grande percentagem da população brasileira. E não imaginar um canteiro de obras para poder empregar esse pessoal; porque eles não irão para o canteiro de obras. Para lá irão novos lavradores que estarão chegando à cidade e loucos para sair do canteiro de obras e entrar num biscatezinho, numa estratagiazinha de sobrevivência, nessa zona pantanosa e de difícil identificação.

Quanto à redução do emprego por causa da incorpora-

ção de novas tecnologias, tenho sérias dúvidas de que ali, na ponta do lápis, se demonstre que vai cair o volume de emprego. Existem, entretanto, indicações de que em algumas áreas como, por exemplo, a da metal-mecânica, a redução será absoluta.

Para ilustrar melhor, em 1950 trabalhava na indústria de tecidos do Brasil o dobro dos trabalhadores que trabalhavam em 1960. Havia, em 1950, o dobro de tecelões que havia em 1960. Entretanto, o emprego global se expandiu, houve transferência e mudanças na estrutura de emprego.

A inserção de novos horizontes tecnológicos produz, assim, essas transições, durante as quais surgem problemas, surgindo então a necessidade de se inventar medidas *ad hoc* no Brasil; todos esses problemas de transição são terríveis, porque a nossa sociedade não tem seguro contra desemprego. Ela não tem nenhum respeito com a sua força de trabalho, não construiu as regras mínimas que permitem o ajuste se realizar de forma tranqüila. Ocorre o contrário: gera-se a sensação de pânico. É preciso colocar a questão no ponto onde deveria estar. Ou seja, uma estratégia de desenvolvimento do tipo que estamos discutindo passa necessariamente pela democratização do país, o que significaria dizer que deve haver uma modificação de todo o quadro de ordenações trabalhistas para que ela pudesse ser viabilizada, e esse é um ponto específico.

A redução do emprego será brutal quando se fizer a estatística de pessoal empregado no setor bancário e na indústria metal-mecânica. No entanto, através dos dados estatísticos, será possível descobrir que surgiram um volume brutal de emprego e uma variedade de serviço que nem imaginávamos pudesse aparecer. Essas descobertas já estão acontecendo, embora em condições imperfeitas, isto é, há informação que este ano a informática que previa de 20 a 60 mil empregos, empregará apenas 40 mil e com perspectiva de redução da jornada de trabalho.

É importante ressaltar, entretanto, que se entrarmos atrasados na terceira revolução industrial será catastrófico, por que seria possível acontecer todos os efeitos da destruição de emprego e nenhum efeito de criação. Quer dizer, imagine o Brasil importando computador para aplicar nos bancos. Isso não criaria indústria de informática. Ao contrário, apenas destruiria empregos.

Retomando a questão do espaço urbano, gostaria de fazer ainda algumas considerações. As políticas públicas devem ser defendidas em si mesmas. Elas devem se sustentar pelos seus próprios meios, na medida em que atendem às necessidades coletivas que não podem ser negadas. Assim, nenhum economicismo é necessário para a sua justificação. Uma das situações mais trágicas foi o aparecimento de uma certa tendência que, felizmente desapareceu, mas que era muito forte nos anos 60 que tentava aplicar o custo-benefício a tudo, o que produzia efeitos mais fantásticos, alguns absolutamente assustadores, como, por exemplo, os programas de saúde com custo-benefício, porque de repente se depara com um espetáculo de horror.

As enfermidades são basicamente classificadas em dois grandes conjuntos: enfermidades infecciosas e enfermidades degenerativas. As infecciosas têm alta incidência de morbidade sobre as populações jovens e as degenerativas, maior incidência e sobre populações de idades mais avançadas.

Nesse sentido, um planejador de recursos humanos, pensando no programa de saúde, resolve restringir totalmente os recursos e para isso raciocina da seguinte forma: o que é que o país mais precisa? Mão-de-obra jovem e não-qualificada. O planejador concentra então os recursos no combate à enfermidade infecciosa, ou então, para pro-

picar alguns anos a mais de sobrevida do pessoal experimentado, concentra os recursos no combate às doenças degenerativas, deixando aqueles afetados pelas infecciosas. Uma vez que o direito à saúde é um direito absoluto, nenhum economista, médico ou sanitarista deve aplicar raciocínios economicistas para justificar estrategicamente a política pública. Esta deve ser definida e baseada no direito fundamental da pessoa humana.

O fato de as bandeiras humanistas terem sido sempre postergadas e nunca sido vitoriosas, não faz delas bandeiras desprezíveis, ou seja, saúde, educação, habitação, equipamento comunitário são políticas voltadas ao atendimento de necessidades básicas do ser humano. Os efeitos dinamizadores da economia, absorvedores do desemprego ou modificadores da distribuição da renda não devem ser utilizados para justificar essas políticas; elas apenas resolvem a questão central do problema que é o de outorgar a cada indivíduo o mínimo de condições de direito à vida. A questão do emprego e a do desenvolvimento estão no plano das forças produtivas e não devem ser confundidas. É uma má defesa das políticas públicas pretender ligá-las a qualquer raciocínio custo-benefício, ou a qualquer estratégia de emprego. Isso enfraquece ao invés de fortalecer a importância delas. Essa é a primeira idéia sobre a questão do espaço urbano.

A segunda é aquela que diz respeito às formas de subsistência e às relações com o mercado formal ou dinâmico. É absolutamente indispensável criar uma frente dinâmica que permita a geração de oportunidades de integração do mercado de trabalho formal e dinâmico, pois as pessoas preferem se transferir para esses segmentos, para as atividades formais do mercado de trabalho. Mas se não for criada uma frente dinâmica, eles não terão possibilidades de se deslocarem. O problema é, enquanto não é possível se deslocarem, ou enquanto não se deslocam, criar condições para que eles possam exercer suas atividades com maior respeito e dignidade.

A terceira idéia se relaciona à construção civil, mas analisada por um outro ângulo, que é a questão a ser abordada. Já fizemos a relativização das conveniências da construção civil como linha estratégica para enfrentar o problema do emprego. A construção civil será um vetor muito importante para resolver o emprego à medida que se desenvolver tecnologicamente.

Com referência à situação metálica ou de pré-fabricação de elementos de construção, tem-se de salientar que aos poucos a construção civil está aperfeiçoando a sua base técnica produtiva, mas ela ainda é predominantemente de cooperação complexa e não manufatureira. Por outro lado, o problema da construção civil é analisado com as suas inconveniências dentro do espaço urbano brasileiro como uma órbita de valorização do capital, ou seja, um efeito extremamente desorganizador do espaço urbano e que deteriora as condições de atendimento dos problemas sociais e urbanos; é o que pode ser constatado através da especulação imobiliária que se desenvolve de maneira descontrolada dentro do espaço urbano.

A irracionalidade da ocupação desse espaço pode ser observada quando sobrevoamos qualquer cidade brasileira. Parece um tapete roído de traças. Aqui uma zona de ocupação, depois uma área toda não-ocupada, outro ponto de concentração. Verificamos toda a malha dos serviços básicos extremamente estendida. A cidade brasileira pode ser vista como uma espécie de canteiro de obras inteiramente desordenado. Uma das coisas mais fantásticas no Brasil é a intensidade com que a especulação imobiliária opera.

As cidades brasileiras não têm, portanto, memória. É

essa a diferença gritante entre uma cidade brasileira e uma cidade européia. A cidade européia é, de certa maneira, um registro arqueológico de todas as gerações que a ocuparam, enquanto as cidades brasileiras demoram duas ou três gerações para serem construídas e reconstruídas. Por exemplo, eu não sou um decrépito senhor, apesar de já ser um pouco velho, e já vi três copacabanas. Convivemos de tal forma com o canteiro de obras gigantesco que é a cidade brasileira, que nem nos damos conta da natureza desse canteiro.

A especulação imobiliária, na realidade, proporciona o ritmo e ordena grande parte da estrutura das inversões públicas no espaço urbano. Uma das razões pelas quais os orçamentos públicos brasileiros têm margem de manobra tão reduzida para atendimento das demandas sociais é o compromisso que elas têm em viabilizar esses processos especulativos e tentar *a posteriori* impedir as suas piores consequências dos desmembramentos. Nesse sentido, o Curso deveria discutir o problema do uso do solo e sua legislação, porque é uma questão que tem muito a ver com o problema do emprego dentro do espaço urbano por via indireta, quer dizer, não diretamente, mas, porque dependendo do disciplinamento ou não dessa atividade, torna o espaço urbano brasileiro um espaço não-planificável. Um espaço onde os custos de atendimento e de incorporação de qualquer indivíduo ao processo produtivo são exageradamente elevados.

Até agora fizemos um exercício de utopia na idéia de mapear questões em torno de quais as opções que definirão o futuro padrão do desenvolvimento brasileiro, que pode ser rastejante e estagnacionista, ou podendo ainda explorar as possibilidades estruturais da economia brasileira e instaurar um novo padrão de expansão.

## as condições para a transição

No entanto, entre o que vivenciamos agora e o novo padrão, coloca-se o problema complicado de estabelecer as condições para a transição, que é por si só, matéria para um debate mais demorado; mas tentarei analisar rapidamente essa questão, centralizando-a em dois problemas. O primeiro é o da *abertura financeira externa*, desmesuradamente grande em relação à abertura comercial que é reduzida. Anteriormente havia afirmado que a abertura comercial reduzida não pode ser expandida, o que é uma vantagem. Então como é que se lida com a abertura financeira externa? É preciso ter bem claro que essa abertura financeira externa é simplesmente imanejável, porque mesmo que supuséssemos que num período de 8 a 10 anos o Brasil acumulasse gigantescos superávits comerciais, superávits de 8 bilhões de dólares ou mais por ano, daqui a 10 anos, o tamanho da dívida externa não diminuiria.

Quando se constata um quadro desse tipo só existe uma solução, que passa necessariamente por uma renegociação global das condições dessa dívida. A única advertência é que a idéia da moratória pode ser uma idéia muito simpática e se apresenta com uma conotação específica: *devo, não nego, mas não pago*, ou *devo e não pago*. Essa é uma formulação, mas há uma outra: *declaro que devo e só pagarei quando puder*, que é uma declaração unilateral de sustação do pagamento. Assim, frente à constatação desse problema produzido pela abertura financeira externa, muitos pensam que a melhor solução seria a moratória. Ela é apenas um recurso técnico de negociação, que implica

um poder relativo de o negociador visualizar os outros tipos de acordos. Avaliação objetiva seria não ter ilusões. O sistema bancário internacional financia apenas 70% do comércio exterior brasileiro. Isso significa que se declararmos unilateralmente a moratória, o sistema bancário internacional retaliaria, suspendendo os 70% financiados ao nosso comércio, que implica, por sua vez, que 70% do nosso abastecimento internacional seria cortado bruscamente. Como nossa estrutura de importações não tem praticamente nada que seja supérfluo, o Brasil importa rigorosamente o que é indispensável para manter a estrutura produtiva em funcionamento, o corte de dois terços das importações brasileiras significa, dessa forma, uma ameaça de colapso.

Nações vivem esse tipo de ameaças, como, por exemplo, a Inglaterra. Durante a Segunda Guerra Mundial, quando houve a derrota da França pelas tropas de Hitler, ela se viu ameaçada por um colapso, então Churchill pediu ao povo sangue, suor e lágrimas. Era a tentativa econômica das sociedades inglesas se organizarem sob condições de um abastecimento internacional que era bruscamente interrompido. Lá funcionou porque aquele líder tinha a legitimidade conferida pela totalidade do povo inglês.

Nosso regime não tem, no entanto, essa condição. Assim, não pode pela boca do Ministro Camilo Penna propor sangue, suor e lágrimas. Ele até falou nesses termos numa entrevista dessas: *Esses são tempos de sangue, suor e lágrimas*. Soou, entretanto, como piada.

Nas nossas atuais condições, votar a favor da moratória, é votar a favor da fechadura. Não há outra alternativa, porque se houver um colapso de abastecimento internacional no Brasil, isso levará ao fechamento automático. É preciso explicitar os pressupostos que estão por trás de uma renegociação. Eles supõem um negociador que tenha um mínimo de legitimidade e isso é um elemento importante na mesa de negociações internacionais, pois existem muitos pontos fortes do Brasil que não são acionados nessa mesa porque o atual Governo não tem a legitimidade necessária para fazê-lo. Esse é um primeiro ponto, o segundo é que quando há uma situação de colapso, a pergunta que todos se fazem é que alternativas, como fontes de suprimentos, teríamos?

Um país como o Brasil tem dois países bancadores possíveis, ou teoricamente possíveis: a União Soviética e os Estados Unidos. A União Soviética não está conseguindo bancar direito o Leste europeu. É preciso ter presente também que quem pensa que a moratória é solução unilateral está votando a favor de pedir apoio americano para poder agüentar as dificuldades de abastecimento. Aliás, o presidente Reagan já ofereceu ao Brasil apoio, em troca do alinhamento geopolítico automático, abertura do mercado interno de informática à penetração das empresas líderes, redução dos subsídios brasileiros à exportação de produtos agrícolas que competem com as exportações americanas, como soja, cêtricos e tecidos internacionais — o Brasil ao competir com essas exportações deslocou as exportações americanas no mercado internacional — e renúncia em utilizar a indústria bélica como instrumento de razão de Estado, em troca, o Pentágono nos daria acesso à tecnologia militar de ponta e outras ofertas por aí.

É imprescindível termos presente a real situação do Brasil e que determinadas pessoas dizem *quanto pior melhor*, o que é uma postura inteiramente irresponsável porque nas condições da sociedade brasileira o *quanto pior* é pior multiplicado. Ou seja, o *quanto pior* agora, com a frágil organização social de base e com a baixa eficácia dos condutos políticos partidários, as conseqüências indicam numa das duas direções: ou buscaremos um pai — nos mo-

mentos de desespero, a figura de um pai é uma figura importante, um pai ou homem santo, o ideal seria a combinação dos dois —, ou então procuraremos aquele que seja capaz de implantar uma nova ordem, pois a anterior fracassou.

Os apelos para uma nova ordem no mundo, os políticos classificam como alguma variante fascista, ou fascismo ou nazismo, ou nasserismo, etc., qualquer uma dessas variantes passa normalmente pelo quartel, quer dizer, é preciso ter bem claro que na delicada equação que o Brasil vive no momento, se houver um colapso externo, *Deus salve o Brasil*.

Cabe ressaltar, no entanto, que não existe solução fácil; além disso, as condições emergenciais são progressivamente aflitivas. É claro que podemos, lidando com um grupo qualquer, fazer um jogo de mágica para tentar desviar as atenções. Mas, é evidente que a situação está negra e é necessário olhá-la, tal qual é, não podemos correr dela. A situação é de imensa delicadeza, não podemos de modo algum nos iludir.

A provável tese da união nacional é, na realidade, um problema, pois supõe forças sociais minimamente organizadas para poderem se apresentar diferenciadas e na mesa de negociação; negociar um pacto social é fantasioso, porque os níveis de organização da sociedade brasileira não estão permitindo tal coisa, além de o sistema não estar de maneira alguma convencido de fazer isso.

Uma outra questão é a do *financiamento interno*. É importante esclarecer neste ponto que podemos fazer crescer o endividamento interno público desde que a economia cresça, no entanto, se estivermos vivendo uma economia estagnada, ou em recessão, como é o nosso caso, com uma especulação financeira ascendente, se põem limites ao endividamento público na medida em que ele é alimentador na mesma especulação financeira e alimentado por ela.

Essa é, porém, uma perversão completa do instrumento da dívida pública, que na verdade o Brasil vem contraindo. Isso não tem nada a ver com o desenvolvimento das forças produtivas brasileiras. Não que o Brasil tivesse déficits fiscais; pelo contrário, durante toda a década de 70 ele teve superávit. Entretanto, a dívida pública cresceu violentamente. No início, como a contraface interna da dívida externa, porque crescia o endividamento externo, as reservas internacionais, emitiam-se cruzeiros para comprar dólares das reservas e letras do Tesouro Nacional para recolher os cruzeiros. A circulação interna de dívida pública surgiu, dessa forma, como um desdobramento da articulação financeira internacional, passando depois a crescer apoiada em si mesma, como ocorre com as bolas de neve. A partir de um certo momento, computada a correção mais juros, a bola cresce praticamente alimentada por si mesma e nós estamos nisso. Temos, então, uma dívida pública de 11 trilhões de cruzeiros, mas que não representa nenhum limite ao endividamento público a serviço de uma estratégia de desenvolvimento.

Não poderemos fazer nenhuma estratégia de desenvolvimento deste país sem resolver a especulação financeira, a inflação de 200% que ameaça 1983, sem reordenar radicalmente toda a institucionalidade financeira interna. Ou seja, a reforma financeira é um passo crítico para qualquer padrão de desenvolvimento. Isso não significa, porém, que não se possa recorrer à dívida pública. Pelo contrário, se for feita uma reforma financeira nesse país, ela deverá necessariamente recuperar a dívida pública como instrumento para financiar o desenvolvimento e como tal poderia ser acionada. A dificuldade não está aí, está em como fazer a reforma financeira. Só para fechar os últimos minuti-

nhos — eu não poderia de maneira nenhuma pretender aflo-  
rar o tema da reforma financeira —, eu só queria que vocês  
tivessem presente onde é que está a briga maior.

Ao analisar a questão da reforma financeira, cabe abor-  
dar o problema maior que diz respeito a como lidar com  
uma dívida externa não-cancelável, impagável, e, ao mesmo  
tempo, com uma fragilidade financeira interna crescente.  
Com relação à dívida externa impagável, todos sabem o  
que estou querendo dizer com isso, mas quando digo fra-  
gilidade financeira interna, fica mais difícil. É o seguinte,  
o Brasil tem as mais altas taxas de juros reais do mundo ca-  
pitalista conhecido, estimadas por baixo em 30%. Desde  
1980 a economia brasileira não cresce, pelo contrário, de-  
cresce. Isso significa que todas as dívidas internas das fa-  
mílias que compraram qualquer coisa a prazo — seja imóvel  
no BNH, ou roupa na Casa Tavares —, das municipalidades,  
dos governos estaduais da União, das empresas endivida-  
das, todas as dívidas no Brasil crescem em termos reais pelo  
menos 30% ao ano, aplicados juros compostos, isso impli-  
ca dobrá-las em termos reais a cada 30 meses.

Para uma economia que, como um todo, decresce por  
força da recessão e a dívida cresce em termos reais, só exis-  
te um destino possível: a insolvência generalizada. Ela apa-  
rece por muitos lados, por exemplo, os 4 milhões de mutuá-  
rios do BNH como vão conseguir pagar os serviços da sua  
dívida a juros reais com pelo menos 130% de correção se  
os seus salários estão sendo reduzidos? É evidente que eles  
vão ficar insolventes, mas, quando isso acontecer, as opera-  
ções ativas do financiamento hipotecário que são feitas pelo

Banco de Habitação, e que dão base para suportar as ope-  
rações passivas que são os depósitos em cadernetas de pou-  
pança, é evidente que esse depósito também perderá seu  
valor.

O problema da crise financeira é sempre baseado no  
problema de que a insolvência dos devedores implica a  
fragilidade da riqueza dos credores, que é a dívida dos in-  
solventes. No cenário interno brasileiro, tem-se acelerado  
um movimento desse tipo. Isso significa que a reforma fi-  
nanceira virá, de qualquer maneira, após a quebra, ou  
antes, se houver qualquer consenso social quanto à nova  
orientação a ser dada. Suponhamos que não haja esse con-  
senso social, para onde irá o Brasil? Para a quebra. E, com  
a quebra o que acontecerá? O credor engole o devedor;  
ou seja, se ela ocorrer só existe uma forma pela qual o ca-  
pitalismo aceita esse fenômeno, a dos credores engolirem  
os devedores. Não é o depositante de caderneta de pou-  
pança que vai engolir esse mutuário do BNH, porque não  
estamos tratando de credores e devedores insignificantes,  
mas de grandes credores do Brasil, que são o sistema ban-  
cário internacional e todas as entidades da economia bra-  
sileira, das quais algumas interessam ao sistema bancário  
internacional, como o setor financeiro nacional. A reforma  
financeira virá, mas sob a denominação de internacionali-  
zação do setor financeiro da economia brasileira. Existe  
outro tipo de reforma que é a estatização completa do  
setor financeiro da economia. Entre um e outro tipo, exis-  
tem diversas formas negociáveis, mas isso é tema para outra  
série de palestras.

*Transcrito da palestra proferida em 22.06.83*

# A CRISE DO EMPREGO NO BRASIL: suas origens e perspectivas

Paulo Paiva

## evolução do emprego no pós-guerra

No período do pós-guerra, ocorreram grandes transformações na estrutura produtiva brasileira em consequência do estilo de crescimento da economia. Tanto a fase de aprofundamento da substituição de importações dos anos 50 quanto a fase da expansão econômica baseada no setor de bens duráveis de consumo, do final dos anos 60 a início dos anos 70, tiveram efeitos significativos sobre a estrutura e o ritmo do crescimento do emprego.

Nos últimos 30 anos, a População Economicamente Ativa — PEA — no Brasil passou de 17 117 mil, em 1950, para 42 236 mil em 1980. Nesse período foram criados aproximadamente 26 119 mil empregos, dos quais 23 992 mil, ou seja, 91,5%, em atividades não-agrícolas.

Essa expansão do emprego ocorreu paralelamente a uma crescente heterogeneidade na base técnica da estrutura produtiva. Nesse período ocorreu também uma apropriação diferenciada de tecnologias em diferentes estádios de desenvolvimento, resultando num complexo tecnológico com os diversos setores operando com diferentes graus de intensidade de capital. O reflexo disso sobre o mercado de trabalho foi o de ampliar a segmentação entre diversos setores que possuem diferentes mecanismos de alocação de mão-de-obra e de determinação dos rendimentos. Em suma, aumentou a diferenciação salarial com a expansão do emprego tanto no setor organizado da economia quanto nas atividades ditas *informais* ou *não-organizadas*.

Do ponto de vista agregado, contudo, a economia brasileira foi dinâmica o suficiente para gerar empregos a um ritmo superior ao crescimento da PEA. O emprego na indústria de transformação, em particular, não só cresceu mais rapidamente que a População Economicamente Ativa como também teve aumentada sua taxa média anual de crescimento ao longo do tempo. Entre 1949-69, o emprego nesse setor cresceu a uma taxa média anual de 2,7%. Essa taxa elevou-se para 3,7% ao ano no período 1959-70 e chegou a 7,4% ao ano no período 1970-75. Nesse período, a geração de empregos no Brasil não chegou a constituir um problema grave a exigir redirecionamento na condução da política econômica. De fato, a elevação do nível de emprego sempre foi entendida como resultante do crescimento econômico. Como a economia crescia a taxas relativamente altas (a taxa estimada do crescimento anual do PIB potencial é de 7,1%), não se fazia necessário estabelecer políticas específicas de emprego. *A melhor política do emprego é o crescimento econômico* parece ser a melhor síntese do pensamento dominante no período.

A questão preocupante, e que se agravou ao longo do último ciclo de expansão da economia, refere-se à alta regressividade na distribuição da renda e ao nível de sub-remuneração do trabalho e da pobreza. Empregos foram gerados, mas com uma grande abertura do leque salarial, tanto pelo crescimento mais que proporcional dos altos

salários quanto pela queda do poder aquisitivo do salário mínimo e dos salários dos trabalhadores não-qualificados.

Do lado da oferta de mão-de-obra, as modificações mais significativas foram o crescente aumento da participação feminina nas atividades econômicas e o crescimento urbano. Em 1950, as mulheres representavam 14,6% da PEA e em 1980 essa participação chegou a 27,4%.

O processo de rápida urbanização tem transferido para os grandes centros urbanos crescentes fluxos de novos trabalhadores, pressionando aí o mercado de trabalho. Na década de 60, a população brasileira passou de 70 191 mil em 1960 para 93 215 mil em 1970. Desse aumento líquido de 23 024 mil indivíduos, cerca de 89% se concentraram em domicílios urbanos. Na década de 70, houve uma redução no volume absoluto da população rural, de 41 107 mil para 38 620 mil. Do total do incremento líquido de 25 882 mil, as áreas metropolitanas receberam 42,6%, ou seja, 11 032 mil novos moradores entre 1970-80. No conjunto das áreas metropolitanas, o volume maior do crescimento se concentrou nas regiões Sudeste e Sul. Do total do incremento nas áreas metropolitanas entre 1970-80, 79,3%, ou seja, 8 754 mil, ocorreu nessas duas regiões.

Apesar da queda nos níveis de atividade dos jovens (10 a 19 anos) e dos velhos (50 anos e mais), a oferta de mão-de-obra tem aumentado pela incorporação de mulheres e tem se concentrado, principalmente, nos grandes centros urbanos. Essas tendências, ao lado do crescimento da população de 10 anos e mais, determinam, do lado da oferta, os parâmetros das necessidades de geração de emprego para a década de 80.

## a crise do emprego na década de oitenta

A economia brasileira entrou em fase de desaceleração na segunda metade da década de 70 com o esgotamento da capacidade ociosa e o prolongamento da crise do sistema monetário e financeiro internacional. De maneira geral, a orientação da política econômica nesse período se caracterizou pela tentativa de controlar o desequilíbrio do balanço de pagamentos e conter a tendência ascendente da inflação. Resultou daí uma queda na taxa de crescimento dos investimentos reais na indústria de transformação\* e, conseqüentemente, uma desaceleração no crescimento do produto e do emprego na indústria de transformação. Enquanto de 1978 a 1980 o produto na indústria de transformação apresentou taxas anuais de crescimento em torno

\* As taxas anuais de investimento real foram: 1976 = -9,4%; 1977 = -20%; 1978 = 0,6%; 1979 = -16,4%; e 1980 = -3,0%. Ver BOLETIM DE CONJUNTURA INDUSTRIAL, Rio de Janeiro, n.2, nov. 1981, p. 49.

de 6% a 7%, inferiores aos 11% a 15% do primeiro quinquênio, o emprego cresceu a taxas anuais de 1,9% em 1978 a 3,5% em 1980, bastante aquém da média anual de 7,4% no período 1970-75.

A retração nas taxas de crescimento do emprego na indústria de transformação se torna mais preocupante à medida em que, do lado da oferta, a População Economicamente Ativa apresentava no período 1970-80 e no início dos anos 80 um crescimento superior à sua taxa histórica, que era de 2,8% ao ano.

Entre 1970-80, a PEA nos grupos etários de 15 a 64 anos passou de 27 175 mil para 40 264 mil, significando uma taxa média anual de 3,9%. Entre 1980-85, as estimativas com base no crescimento da população e nas tendências recentes de variação nas taxas de atividade\* sugerem uma taxa média anual de crescimento de 3,5% da PEA entre 15 e 59 anos de idade. Nesse ritmo, a População Economicamente Ativa entre as idades de 15 a 29 anos deve chegar a 43 581 mil, atingindo 46 680 mil trabalhadores em 1985.

A tabela 1 apresenta as estimativas do crescimento da população e da PEA brasileiras no primeiro quinquênio da década de 80.

É importante notar que não obstante a queda no crescimento da população brasileira, face ao rápido declínio da fecundidade nos últimos 15 a 18 anos, a PEA continua crescendo rapidamente devido a dois fatores. Primeiro, ao aumento da participação feminina no mercado de trabalho. Segundo, devido ao crescimento mais rápido da população no intervalo de idade entre 25 e 39 anos. Esse grupo nasceu na década de 50 sob um regime de fecundidade alta e experimentou uma queda bastante acentuada da mortalidade infantil. Em consequência, as maiores gerações que sobreviveram até as idades adultas no Brasil estão passando pelas idades de 25 a 39 anos no início dos anos 80. Por exemplo, a taxa média anual de crescimento da população brasileira de 30 a 39 anos, entre 1980-85, está estimada

em 3,0%, enquanto para a população total a taxa média anual na década de 70 foi de 2,5%. Como as taxas de atividade masculina nessas idades são altamente inelásticas, esse ritmo de crescimento implicou a necessidade da manutenção dos níveis de emprego do primeiro quinquênio da década de 70 para não se agravar o desemprego.

Cabe ressaltar ainda que essa *pressão de oferta* é mais acentuada nos centros urbanos, principalmente nas áreas metropolitanas, devido aos fluxos migratórios com destino urbano, conforme mencionado na seção anterior.

Segundo dados da PNAD, entre 1978-81 a PEA das principais áreas metropolitanas do Brasil crescia a taxas bastante superiores àquelas do crescimento médio da população brasileira. Como o emprego não crescia no mesmo ritmo, foi se alargando o hiato do emprego nessas regiões. A tabela 2 apresenta algumas estimativas do desequilíbrio entre crescimento da PEA e do emprego nas principais áreas metropolitanas do país entre 1978-82. Verifica-se que mesmo nas áreas metropolitanas onde houve crescimento do emprego, esse não foi suficiente para absorver o aumento da PEA. Por exemplo, em Salvador, em 1982, 17,5% da PEA não estaria empregada no setor organizado da economia, mesmo se em 1978 todos os trabalhadores estivessem empregados nesse setor. Pode-se concluir que está se avolumando em um ritmo crescente o contingente de desempregados e subempregados nos mercados de trabalho das áreas metropolitanas do Brasil. Parece ser nessas regiões que se concentram mais os trabalhadores necessitando emprego.

Em 1981, a crise do emprego se agravou. Durante todos os meses desse ano as taxas de desemprego nas seis áreas metropolitanas cobertas pela pesquisa mensal de emprego do IBGE foram superiores às de 1980. Por exemplo, a taxa média anual de desemprego na área metropolitana de São Paulo passou de 5,7% em 1980 para 7,3% em 1981; no Rio de Janeiro essa taxa pulou de 7,5% para 8,6% e em Belo Horizonte, de 7,6% para 9,0%. Esse aumento nos níveis de

TABELA 1 - PROJEÇÃO DA POPULAÇÃO E DA PEA, GRUPO ETÁRIO E SEXO NO BRASIL - 1980-85

SEXO GRUPO ETÁRIO	POPULAÇÃO			PEA			TAXA MÉDIA ANUAL DE CRESCIMENTO (%)	
	1980	Índice de Crescimento no quinquênio	1985	1980	Taxa de Ati- vidade Esti- mada (1985)	1985	POP	
							POP	PEA
<b>Homens</b>								
15 - 19	6 705 370	1,1504	7 713 858	4 345 217	61,24	4 723 967	2,8	1,7
20 - 24	5 677 083	1,1469	6 511 046	5 111 110	89,40	5 820 875	2,8	2,6
25 - 29	4 647 438	1,1537	5 361 749	4 463 888	96,19	5 157 466	2,9	2,9
30 - 39	6 932 161	1,1568	8 019 124	6 691 866	96,67	7 752 087	3,0	3,0
40 - 49	5 156 688	1,1586	5 974 539	4 803 969	93,02	5 557 516	3,0	3,0
50 - 59	3 600 050	1,1668	4 200 538	2 962 670	82,59	3 469 224	3,1	3,2
<b>TOTAL</b>	<b>32 718 790</b>	<b>-</b>	<b>37 780 854</b>	<b>28 378 720</b>	<b>-</b>	<b>32 481 136</b>	<b>2,9</b>	<b>2,7</b>
<b>Mulheres</b>								
15 - 19	6 864 066	1,1546	7 923 251	2 142 003	33,86	2 683 490	2,9	4,6
20 - 24	5 840 244	1,1512	6 723 289	2 281 841	45,24	3 041 616	2,9	5,9
25 - 29	4 802 051	1,1537	5 540 126	1 726 229	40,62	2 250 399	2,9	5,4
30 - 39	7 113 524	1,1558	8 221 811	2 432 966	37,38	3 073 313	2,9	4,8
40 - 49	5 222 984	1,1576	6 046 126	1 568 874	33,98	2 054 474	3,0	5,5
50 - 59	3 656 771	1,2288	4 493 440	781 923	24,39	1 095 950	4,2	7,0
<b>TOTAL</b>	<b>33 499 640</b>	<b>-</b>	<b>38 950 043</b>	<b>10 933 836</b>	<b>-</b>	<b>14 199 242</b>	<b>3,1</b>	<b>5,4</b>

OBS.: a) População e PEA de 1980 = Censo demográfico de 1980.

b) Crescimento da População 1980-85, segundo probabilidades de sobrevivência estimadas pela equipe técnica do CEDEPLAR, considerando que haveria um aumento de uma unidade por ano nos níveis de Sistema Modelo de tabelas de Sobrevivência das Nações Unidas. Isto significa um aumento aproximado de 1% ao ano na esperança de vida ao nascer.

c) Taxas de atividade masculina de 1985 = estimadas conforme taxas médias de variação anual das taxas de atividade relativas ao nível V da classificação de Durand (1975), aplicadas sobre os valores observados de 1980.

d) Taxas de atividade feminina de 1985 = estimadas através da variação entre os valores observados em 1980 e os estimados para 1990 (taxas relativas ao nível IV de Durand).

e) Para uma análise das variações das taxas de atividade ao longo do processo de desenvolvimento econômico e comparações internacionais ver: DURAND, John. *The Labor Force in Economic Development*. Princeton, Princeton University Press, 1975.

\* Para uma discussão detalhada dos pressupostos e da metodologia da projeção ver PAIVA, Clotilde et alii. *O novo padrão demográfico brasileiro e seus impactos sobre alguns setores da política social: educação, mão-de-obra e previdência social*. Belo Horizonte, CEDEPLAR, 1981.

desemprego não foi provocado apenas pela *pressão da oferta* mas, sobretudo, pela queda no volume de empregos. Os dados do SINE-MTb mostram que os níveis de emprego na indústria e na construção civil principalmente caíram nas principais áreas metropolitanas do país e na maioria dos estados cobertos pela pesquisa. A mesma tendência continuou em 1982, embora em ritmo mais lento.

TABELA 2 - HIATO DO EMPREGO<sup>1</sup> NAS ÁREAS METROPOLITANAS - 1978-82

	(Base = média de 1978 = 100)				
	1978	1979	1980	1981	1982
<b>São Paulo</b>					
PEA	100,00	104,50	109,20	114,12	119,25
Emprego	100,00	102,26	102,79	96,32	92,76
Hiato %	—	2,1	5,9	15,6	22,2
<b>Rio de Janeiro</b>					
PEA	100,00	101,80	103,63	105,50	107,40
Emprego	100,00	100,08	99,45	95,64	92,57
Hiato %	—	1,7	4,0	9,3	13,8
<b>Belo Horizonte</b>					
PEA	100,00	104,70	109,62	114,77	120,17
Emprego	100,00	104,39	108,93	107,77	106,69
Hiato %	—	0,3	0,6	6,1	11,2
<b>Salvador</b>					
PEA	100,00	107,30	117,13	123,54	132,56
Emprego	100,00	101,42	107,40	107,60	109,40
Hiato %	—	5,5	6,7	12,9	17,5
<b>Recife</b>					
PEA	100,00	101,10	102,21	103,34	104,47
Emprego	100,00	104,34	108,07	107,78	105,48
Hiato %	—	—	—	—	—
<b>Fortaleza</b>					
PEA	100,00	105,30	110,88	116,76	122,95
Emprego	100,00	103,88	107,10	104,49	108,59
Hiato %	—	1,3	3,4	10,5	11,7

FONTE: a) Índice da PEA = taxas de crescimento anual conforme PNADS 1978 e 1981

b) Índice de emprego = SINE-MTb - médias anuais

$$^1 \text{ Hiato do emprego} = \left[ 1 - \left( \frac{\text{Emprego}}{\text{PEA}} \right) \right] \times 100$$

Como exemplos, vale ressaltar que o volume de emprego na indústria em 1982 era 15,2% menor que o de 1978 em São Paulo, 19,0% no Rio de Janeiro e 5,2% em Belo Horizonte. Na construção civil, a queda relativa nesses quatro anos foi de 29,6% em São Paulo, 30,2% no Rio de Janeiro e de 0,01% em Belo Horizonte. No primeiro semestre de 1983, a queda nos níveis de emprego voltou a se acelerar. Tomando-se junho de 1980 como referência, a redução no nível de emprego da área metropolitana de São Paulo foi de 13,7% até junho de 1983. Nessa região, a queda do emprego na indústria de transformação foi de 23,4% e na construção civil foi de 50,8% nos últimos três anos.

O agravamento da crise do emprego no ano de 1983 se deu em maior profundidade na construção civil e na indústria de transformação, mas foi significativa sua extensão para o comércio e o setor de serviços, que até então apresentavam crescimento ligeiramente positivo.

Evidentemente que essa queda no nível de emprego não pode ser atribuída a fatores do lado da oferta de mão-de-obra e dificilmente poderia ser devida à política salarial. O impacto maior causado pela política salarial adotada a partir de novembro de 1979 sobre os custos das empresas aconteceu em 1980, quando o produto na indústria de transformação cresceu 7,6% e o emprego, 3,5%; crescimento esse superior ao dos anos anteriores. A partir de novembro de 1980, as modificações introduzidas na política salarial e a prática do reajuste do maior salário mínimo do país apenas pelo valor do INPC passaram a reduzir o aumento real da massa salarial. Não parece ter sido a política salarial a causa da queda no nível de emprego.\*

\* Não cabe discutir aqui a fragilidade teórica do argumento que sustenta uma relação inversa entre salário e nível de emprego.

A causa principal foi a política econômica adotada a partir do final de 1980. Nesse ano, com o crescimento de 7,9% do PIB, acelerou-se a inflação e agravou-se o desequilíbrio do balanço de pagamentos. A balança comercial apresentou um déficit de 2,8 bilhões de dólares e o déficit em transações correntes chegou a 12,4 bilhões de dólares, 24% maior do que o do ano anterior.

Deparando-se com dificuldades crescentes para ampliar o nível real de crédito externo e vendo suas reservas cambiais se reduzirem em relação ao valor das importações,<sup>1</sup> as autoridades econômicas brasileiras tomavam uma série de medidas em dezembro de 1980, visando reduzir o desequilíbrio do balanço de pagamentos. Dentre essas medidas merecem destaque: a elevação de 15% para 25% da alíquota de IOF sobre importações de bens e serviços, excluído o petróleo; a eliminação das pré-fixações das correções monetária e cambial; e uma liberalização dos controles sobre os juros e sobre os preços, cuja majoração está sujeita à autorização do CIP. Em consequência, os custos de produção aumentaram em razão das restrições às importações e do aumento nas taxas reais de juros. Em função de estimular a captação de empréstimos em dólar, permitiu-se a elevação dos juros internos a níveis jamais atingidos. A atividade produtiva de risco foi atingida diretamente. Em 1981, o produto da indústria de transformação caiu em 9,8% e, com ele, o nível de emprego caiu 7,7%. O ano de 1981 foi o das demissões em massa e da queda no crescimento do PIB. Iniciou-se aí a recessão dos anos 80.

Em 1982, houve um ligeiro afrouxamento na orientação contracionista<sup>2</sup> que permitiu um crescimento de 8,0% na produção de bens duráveis de consumo, em razão, sobretudo, da expansão da produção no gênero material de transporte (8,7%). O setor de bens de capital, contudo, apresentou um desempenho negativo, com uma queda de 10,9%. O crescimento da produção de bens duráveis de consumo foi devido aos estímulos dados à produção de carros a álcool (substituição das frota de táxis, por exemplo) e à expansão do crédito das financeiras.\* O setor de bens de capital continuou sentindo principalmente a queda dos investimentos do setor público, a quase paralisação das grandes obras e o baixo nível de atividade do setor privado.

Com o agravamento do desequilíbrio no balanço de pagamentos e com as dificuldades na manutenção das linhas de crédito externo, o Brasil se submeteu às diretrizes do FMI no final de 1982. As medidas tomadas no final de 1982 e início de 1983, visando ao ajustamento externo, reforçaram as restrições às importações e não afetaram as taxas de juros no sentido de sua queda. De fato, a meta de um superávit de 6,0 bilhões de dólares na balança comercial foi atingida através de uma compressão nas importações. No primeiro semestre de 1983, as exportações cresceram 5,9% em relação a igual período de 1982, enquanto as importações caíram em 23%. Essa redução drástica nas importações tem um efeito direto sobre os níveis de atividade e de emprego.

Os ajustamentos internos constantes das medidas tomadas no mês de junho de 1983 também irão afetar negativamente o nível de emprego.\* De um lado, o aumento de preços aos consumidores dos derivados do petróleo, do trigo, das utilidades públicas, etc. e a redução dos salários reais,

\* Algumas estimativas preliminares indicam que a redução de 1 hora semanal na jornada de trabalho, mantidas as expectativas de aumento no nível de atividades, poderia abrir aproximadamente 2 milhões e 500 mil novos empregos. PAIVA, Paulo. Algumas sugestões para uma política de emprego em Minas Gerais. s.l., 1983. Mimeografado.

\* Para uma discussão detalhada dos pressupostos e da metodologia da projeção ver PAIVA, O novo padrão demográfico...

através da mudança na política salarial e do expurgo do INPC, terão um efeito negativo sobre o nível geral de emprego, posto que deverá cair o nível da demanda agregada. De outro, o controle dos gastos e dos investimentos do setor público atingirá diretamente o nível de emprego, visto que esse setor é responsável por cerca de 40% do emprego direto e indireto do país.

Assim, o início dos anos 80 faz surgir um novo problema no Brasil, que é o crescente aumento nos níveis de desemprego aberto decorrente do aumento dos custos financeiros e dos preços de insumos importados, das restrições às importações e da queda no nível de gastos e investimentos do setor público.

Dessa forma, ao problema estrutural da pobreza e do subemprego veio somar-se o desemprego aberto.

## propostas para solucionar a crise de emprego

O aprofundamento e o prolongamento da recessão por vários anos, durante um período no qual a População Economicamente Ativa estava crescendo a uma taxa média anual em torno de 3,5%, fazem aumentar rapidamente o estoque de desempregados, comprometendo a viabilização de qualquer política de recuperação do nível de emprego no curto prazo. Com esse crescimento anual da PEA, para a manutenção do nível de emprego, o PIB deveria crescer entre 11,0%, se a elasticidade do emprego em relação ao produto fosse de 0,3% e 5,5%, se essa elasticidade fosse de 0,6% (ver apêndice). Ora, nos primeiros anos da década de 80, o crescimento do PIB esteve bem distante desses níveis. Ao contrário, em 1981 e 1983 ocorreu queda do produto.

Assim, as taxas de desemprego e o emprego em atividades não-organizadas deverão crescer nos próximos anos, conforme já está ocorrendo nas áreas metropolitanas, mesmo que a economia retome seu ritmo de crescimento. Para que a economia recupere em 1985 o nível de emprego de 1980 terá de crescer em torno de 21,5% a 28% entre 1984-85, se em 1983 houver uma queda de 3,5% no PIB e considerando a elasticidade do emprego em relação ao produto igual a 0,4%.\* Antes de sugerir parâmetros para geração de empregos, essas estimativas indicam a gravidade da crise do emprego no Brasil.

Diante dessa situação bastante grave, várias soluções para enfrentar a crise do emprego têm sido propostas. *Grosso modo*, essas sugestões podem ser classificadas em:

- a) medidas redistributivas sem objetivo principal de geração do emprego;
- b) medidas para minimizar o desemprego; e
- c) medidas para gerar emprego.

Antes de analisar essas sugestões, seria oportuno distinguir os dois problemas existentes no mercado de trabalho no Brasil. Um é o nível relativamente alto de subemprego. Conforme dados do Censo Demográfico de 1980, dentre os que tinham algum rendimento, aproximadamente 34% da PEA no Brasil percebiam rendimentos inferiores a um salário mínimo. Essa é uma questão estrutural da economia brasileira relacionada com o nível de pobreza do país. O outro é o desemprego aberto — fenômeno cuja gravidade é recente e cujas raízes estão na queda do nível de atividade econômica decorrente das medidas recessivas adotadas no início dos anos 80. O desemprego aberto é um problema urbano e ligado principalmente às atividades das indústrias

\* Nos últimos anos já apareceram várias estimativas da elasticidade do emprego em relação ao PIB, todas dentro desse intervalo.

de transformação e da construção civil.

Assim, há de se ter claro qual o objetivo de uma medida proposta: se a questão do desemprego ou se a questão da redistribuição da renda. Embora a geração ou a destruição de postos de trabalho afete a distribuição individual e familiar dos rendimentos, as causas dos dois problemas são diferentes e diferentes serão, também, as suas soluções. Neste artigo, a análise das propostas se faz sob o ponto de vista da solução do desemprego aberto, como segue.

**Medidas redistributivas sem objetivo principal de geração de empregos** — São medidas que visam, principalmente, amparar os desempregados através de transferências de renda e de subsídios. Dentre essas medidas, algumas podem ser mencionadas.

**A aplicação do FINSOCIAL anunciada pelo Governo Federal em abril de 1983** — Logo após as manifestações dos desempregados em São Paulo, foi anunciada a aplicação, em 1983, de cerca de Cr\$ 250 bilhões, assim distribuídos: Cr\$ 78 bilhões para alimentação e nutrição; Cr\$ 44,5 bilhões para melhoria de condições habitacionais; Cr\$ 40 bilhões para colonização, regularização fundiária e habitação rural; Cr\$ 13 bilhões para o controle de doenças; Cr\$ 11,2 bilhões para serviços básicos de saúde; Cr\$ 25 bilhões para assistência farmacêutica; Cr\$ 20 bilhões para educação básica; e Cr\$ 19 bilhões para apoio ao pequeno produtor.

Muito embora a aplicação desses recursos nos programas mencionados possa gerar empregos, seu objetivo principal é a transferência de renda para atender a regiões com níveis mais elevados de pobreza. Dentro desse critério, sem discutir o seu mérito, os recursos do FINSOCIAL não serão usados para atender às regiões onde os níveis de desemprego aberto são mais altos. As regiões prioritárias para o FINSOCIAL são o Norte e o Nordeste. É interessante observar que o programa PAT do Ministério do Trabalho não foi incluído na distribuição anunciada.

**Programas Assistenciais** — Esse programas cobrem todas as sugestões de transferência de recursos para os desempregados, tais como: bônus de alimentação, sacolas de alimentos, subsídios de transporte, suspensão de pagamento das prestações do BNH por um determinado período, etc.

Essas medidas não geram diretamente empregos. Ademais, torna-se muito difícil a definição da população-meta. Do ponto de vista da carência, é provável que outros segmentos da população não formalmente desempregados sejam até mais prioritários.

Esse tipo de programa seria aplicável se o fenômeno fosse localizado e temporário, como por exemplo nos casos de catástrofes como enchentes, vendavais, etc.

**Seguro-desemprego** — Essa é talvez a proposta mais polêmica. A medida visaria ao pagamento equivalente ao salário mínimo, ou fração, durante um determinado período a todos os desempregados.

Desde que a crise no mercado de trabalho se agravou, a partir de 1981, vários segmentos da sociedade têm sugerido a necessidade da adoção do seguro-desemprego com o objetivo de amenizar a situação daqueles trabalhadores que, tendo perdido seu emprego, não encontram outra atividade no prazo de alguns poucos meses. As propostas a favor do seguro-desemprego têm estado muito mais no plano das intenções do que na formulação de programas específicos, apontando as fontes de recursos, a população elegível, a extensão do benefício, etc. Nesses termos, o seguro-desemprego tem se constituído muito mais em uma questão programática, obtendo, obviamente, o apoio da classe trabalhadora e de vários profissionais da área acadêmica. Recentemente, essa proposta recebeu uma adesão nada desprezível. A Câmara de Estudos e Debates Econômicos e Sociais —

CEDES — se posicionou a favor da adoção do *auxílio-desemprego emergencial* dentro de sua proposta geral de uma *saída articulada da crise*.

A defesa da adoção do seguro-desemprego tem sido feita com base na premissa de que a crise no mercado de trabalho é de curto prazo. Assim, o seguro-desemprego manteria parcialmente os rendimentos do trabalhador durante os meses de procura de um novo emprego. A posição contrária ao seguro-desemprego tem sido expressa mais claramente por alguns setores do Governo Federal e sustenta-se, principalmente, no eterno argumento da falta de recursos. Adicionalmente, fala-se nas dificuldades de sua implantação, nas possibilidades de corrupção e, também, na tendência atual dos países capitalistas mais avançados em abolir seus sistemas de seguro-desemprego. Do Ministério do Trabalho, particularmente, tem surgido a idéia de que, ao invés do seguro-desemprego, é preferível se criar empregos.

Neste artigo, eu gostaria de argumentar que as dificuldades da adoção de um programa eficiente de seguro-desemprego decorrem da vulnerabilidade do sistema de políticas sociais do Brasil, face à extensão da crise econômica, e não da simples falta de recursos, ou ainda devido a possíveis desvios que poderiam ocorrer no seu funcionamento. Não está em discussão se um programa de seguro-desemprego seria ou não justo. Todos concordam com o diagnóstico de que a distribuição dos custos da recessão é desigual. Esses se concentram desproporcionalmente nos assalariados. Discute-se, isto sim, a factibilidade e eficiência de um programa de seguro-desemprego no contexto da atual crise econômica brasileira. Dois aspectos merecem atenção.

Primeiro, existem dificuldades quanto à definição da população-meta e ao valor do seguro-desemprego. Se, por hipótese, o seguro-desemprego for fixado em um nível próximo do salário mínimo, poder-se-á esperar que cerca de 40% da População Economicamente Ativa do Brasil se torne elegível para recebê-lo. Hoje, seriam cerca de 19 milhões de trabalhadores que recebem até 1 salário mínimo ou estão desempregados. Mesmo que houvesse recursos disponíveis para a implementação do programa no primeiro ano, continuando a tendência recessiva, no ano seguinte outros 2 milhões de trabalhadores aproximadamente viriam se incorporar aos seus benefícios. Uma alternativa para reduzir o volume de elegíveis seria a introdução de algumas restrições, tais como fixar idade inferior limite, estabelecer que o trabalhador tenha sido empregado anteriormente por um determinado período, que seja chefe de família, etc. Com essas qualificações, poder-se-ia chegar a uma população-meta cujo desemprego tenha sido efetivamente decorrente da política recessiva. Mas, e aqueles que não estão desempregados porque nunca chegaram a se empregar? Mais importante ainda é o tempo de duração do benefício. Se ele for pago durante um período inferior ao tempo médio para se conseguir um novo emprego, ele não cumprirá os objetivos do programa. Enfim, o FGTS tem sido utilizado nessas condições.

Segundo dados, o perfil da distribuição da renda no Brasil, a heterogeneidade estrutural do mercado de trabalho e a duração temporal da crise, o problema do desemprego passa a agravar o nível de pobreza da população. De repente, a sociedade se dá conta de que o país está se transformando em uma arena de competição entre flagelados. É a chuva no Sul, a seca no Nordeste, os *camelôs* nas grandes cidades e o contingente de desempregados em todos os cantos. Além da queda no nível de emprego, a renda disponível para a população se reduziu drasticamente. Os governos estaduais não têm recursos para fazer face a qualquer emergência; a produção *per capita* destinada ao consumo interno

está caindo, etc. Com a nova política salarial, o nível de renda familiar dos que ainda estão empregados se reduz rapidamente e, em decorrência, aumenta o volume dos indivíduos procurando emprego ou se incorporando ao crescente contingente de vendedores ambulantes.

Nesse contexto, a criação de um programa de seguro-desemprego teria um impacto relativamente pequeno, se tanto. Não me parece, contudo, que a escolha entre a adoção do seguro-desemprego, ou a criação de empregos conforme sugerido através do Ministério do Trabalho, seja correta. Essa questão não está posta no Governo. Optou-se pela recessão e pelo desemprego. Comprometeu-se o nível de renda interno e o bem-estar da população na tentativa de controle do desequilíbrio externo. Qualquer medida de aplicação no curto prazo terá resultados limitados porque o empobrecimento da população será mais rápido, tanto através do aumento do desemprego quanto da queda do salário real.

Em suma, um programa de seguro-desemprego seria eficiente se o nível de subemprego não fosse tão elevado e se a crise no mercado de trabalho tivesse uma duração prevista menor. Não obstante, é lamentável que os recursos do Fundo de Auxílio aos Desempregados — FAD — não estejam disponíveis para atender aos desempregados neste período de crise.

**Medidas para minimizar o desemprego** — São medidas objetivando reduzir a pressão da oferta de mão-de-obra e a manutenção do nível de emprego.

**Do Lado da Oferta** — Programas visando reter os jovens no sistema educacional por um período maior, programas de treinamento e orientação de mão-de-obra e projetos visando reter na origem ou em centros urbanos menores a população rural que se destina às áreas urbanas, principalmente às grandes áreas metropolitanas.

Relativamente à retenção dos jovens no sistema educacional, a dificuldade maior é a queda de renda familiar com o aumento do desemprego. Se o chefe de família fica desempregado, geralmente os filhos irão procurar alguma atividade remunerada ao longo do tempo. Há uma relação positiva entre renda familiar e atendimento escolar.

Com relação à retenção da população rural, as medidas necessárias são mais complexas e dependem de reorientação de prioridades da política econômica e de transformações nas relações de trabalho e níveis de remuneração no campo.

**Do Lado da Demanda** — Neste item existem dois tipos de medidas: com relação ao *setor público*, sugere-se o controle seletivo dos cortes de seus gastos, visando não reduzir gastos com pessoal, e o redirecionamento dos investimentos públicos para os setores de infra-estrutura social (habitação, saneamento, esgotos, saúde, etc.).

O problema crucial nessa área é a política de austeridade praticada sob a orientação do FMI, procurando reduzir drasticamente o déficit público em 1983 e eliminá-lo em 1984. No nível Federal, ocorreram cortes profundos nos orçamentos das estatais, redução dos investimentos e das despesas do Governo. No nível Estadual, a queda na arrecadação do ICM e a dificuldade na aquisição de novos empréstimos têm determinado a prática de uma política de cortes nas despesas de custeio, sem praticamente nenhuma aplicação em investimentos. A combinação desses fatores resulta numa retração muito grande dos gastos públicos, fazendo cair o nível geral de emprego e não ampliando o emprego no setor público.\*

É muito difícil se falar em redirecionamento dos investimentos quando eles não existem. O controle seletivo de

\* Em alguns casos, ocorreram demissões como em Contagem (MG), São José dos Campos (SP), etc.

cortes enfrenta sempre barreiras de política interna na definição de atividades prioritárias, na situação de grande escassez de recursos.

Com relação ao *setor privado*, as sugestões referem-se a alterações na organização do trabalho visando reduzir as demissões. Entre essas medidas estariam, por exemplo, o controle seletivo das demissões em massa; a proibição de demissões sem motivo de empregados com mais de 12 meses de casa, e aviso prévio proporcional ao tempo de serviço. Para reduzir a rotatividade da mão-de-obra, exigir-se-ia o pagamento ao trabalhador admitido do mesmo salário do demitido e para estimular novas contratações, aumentar-se-ia o custo das horas extras. Várias dessas sugestões foram implantadas, algumas de maneira muito tímida.

A mais importante dessas medidas, devido ao seu impacto, é a redução da jornada de trabalho. Existem duas maneiras de proceder a essa redução. Uma, em época de crise, é a redução da jornada de trabalho com redução também do salário. O objetivo dessa medida é de se evitar demissões (ou substituir o desemprego total de alguns pelo desemprego parcial de todos. No Brasil, a Lei 4 923 de 1965 estabeleceu os limites de sua aplicação, ou seja, por um período de até 3 meses e no máximo em 25% do salário.

A outra maneira ocorre paralelamente ao aumento de produtividade decorrente do avanço tecnológico e, com a expansão do nível de atividade, aumenta o nível de emprego. Por exemplo, a jornada de trabalho no Brasil é de 48 horas semanais, enquanto na maioria dos países ocidentais ela é de 40 horas em plantas com a mesma base tecnológica.

Uma das dificuldades de se fazer uma redução na jornada de trabalho refere-se aos custos das empresas. A substituição da incidência dos encargos sociais, passando a uma percentagem do faturamento, e a retomada do nível de atividade poderiam favorecer uma redução maior da jornada de trabalho. Na situação de continuação da crise, a redução da jornada de trabalho não garantiria a possibilidade de criação de novos empregos. Na melhor das hipóteses poderia reduzir as demissões.

**Medidas para gerar emprego** — As medidas propostas para a geração de emprego no curto prazo tomam como dado as políticas de ajustamento dos setores externo e interno. Vale dizer, aceitam como prioritário o controle do déficit do balanço de pagamentos, da dívida do setor público e da inflação. Como se viu anteriormente, as políticas de ajuste da economia são recessionistas e elevam o nível de desemprego. Dentro desse quadro, é possível desenvolver alguma política que gere emprego? As principais propostas são as seguintes:

**Política oficial de emprego** — O Brasil tem uma política de emprego estabelecida na carta de intenções ao FMI elaborada em janeiro de 1983. O estímulo ao emprego se daria através do aumento das exportações; do apoio à agricultura procurando a elevação dos investimentos e da produtividade; do fortalecimento da confiança do empresário, através do programa econômico estabelecido na carta de intenções que deveria estimular os investimentos no setor industrial; de uma política salarial destinada ao aumento do emprego e de políticas de preço destinadas a estimular a produção.

O saldo dessa política de emprego no primeiro semestre de 1983 mostrou que o aumento das exportações não compensou a queda no nível das outras atividades. O apoio à agricultura veio através do corte do subsídio ao crédito e o estímulo à indústria tem sido a manutenção dos juros reais em torno de 20% a 30% ao ano. Tanto em um como em outro caso, o estímulo é negativo.

As modificações da política salarial foram no sentido da

redução do volume da massa de salários reais, reduzindo, assim, o nível de demanda agregada e aumentando o desemprego. Assim, espera-se para 1983 uma queda em torno de 6,0% no PIB e uma queda em cerca de 2,4% a 2,5% no nível de emprego. De sorte que o saldo líquido será um aumento nos níveis de desemprego.

**Seleção de setores-chaves** — Algumas sugestões indicam para investimentos, a escolha de setores com alta intensidade de mão-de-obra e baixa participação de insumos importados. Na literatura, há um consenso na identificação desses setores: construção civil, produtos alimentares e agricultura (construção de estradas vicinais, produção de alimentos para consumo doméstico).

A ativação desses setores esbarra em dois tipos de dificuldades. Por um lado, existe uma incerteza muito grande quanto aos valores dos multiplicadores de emprego estimados nos modelos de emprego em uso. Tanto a heterogeneidade da estrutura produtiva no Brasil quanto a incerteza sobre a tendência do progresso técnico deixam dúvidas em relação ao verdadeiro impacto sobre o nível de emprego que causaria a expansão desses setores. Por outro lado, dado o alto grau de interdependência e complementaridade da estrutura produtiva e estrutura de rendas no país, é muito pouco provável que se consiga o desenvolvimento autônomo de um desses setores. O resultado final poderia ser semelhante ao da política de emprego oficial baseada no setor de exportações, isto é, o saldo líquido seria negativo.

**Atividades informais e pequena e média empresa** — O estímulo à pequena e média empresa sofreria das mesmas limitações mencionadas acima. Ademais, nessas empresas o custo relativo de mão-de-obra é ainda maior, bem como o peso dos encargos financeiros, dada a sua escassez de capital de giro.

Do ponto de vista do emprego assalariado, as empresas com 100 empregados e mais são responsáveis por cerca de 65% do total do emprego. Assim, é bastante provável que o apoio à pequena e média empresa não tenha grande impacto sobre o nível de emprego, a menos que o nível geral de atividade esteja em expansão.

Outra sugestão mencionada é a da substituição de máquinas por homens ou, eufemisticamente, a de se evitar o avanço tecnológico precoce. Embora existam situações onde seja desejável a manutenção de processos tecnológicos menos avançados para se garantir o emprego, a generalização da concepção de uma estagnação tecnológica é muito perigosa. Em primeiro lugar, dada a inserção do Brasil no sistema econômico internacional, há necessidade de se acompanhar o progresso técnico para manter a competitividade dos produtos brasileiros. Em segundo lugar, é através do aumento da produtividade que se consegue viabilizar ganhos maiores de salários reais e redução da jornada de trabalho. Em terceiro lugar, o nível de emprego é uma questão macroeconômica. Mesmo havendo redução no volume de emprego por unidade de produto na empresa, o nível geral de emprego poderá estar se expandindo, se a renda e o nível de atividade estiverem crescendo. Finalmente, o apoio às atividades informais, entendidas como aquelas que se desenvolvem de forma não-organizada no espaço econômico não ocupado pelas atividades capitalistas. Essas atividades parecem estar crescendo recentemente em função do aumento do desemprego. Naquelas atividades onde não existem barreiras à entrada, o crescimento do emprego leva a uma queda no nível médio de renda, posto que esse aumento do emprego não decorre da expansão da demanda por essas atividades. Ao se prolongar a queda no nível da atividade econômica, a tendência será de redução no nível médio de renda nessas atividades informais.

**Frentes de trabalho** — Esses são projetos de curta duração para tarefas específicas. Os empregos criados são temporários e os trabalhadores ficam desempregados após o término do projeto. Seria eficiente em situações de curto prazo e de desemprego localizado; por exemplo, em uma localidade com uma grande indústria passando por um período de baixa atividade devido a fatores conjunturais. No caso das áreas metropolitanas, seu impacto tenderia a ser muito pequeno.

A crise do emprego foi causada pela queda no nível da atividade econômica. Dadas a extensão e a duração da crise nas condições específicas do mercado de trabalho brasileiro, com um volume considerável de subemprego e rápido crescimento da oferta de mão-de-obra, a simples recuperação da economia não será suficiente para recuperar, no curto prazo, o nível de emprego. A recuperação da economia é, contudo, condição necessária para a aplicação de políticas específicas de emprego. Colocando a geração de emprego como prioridade, o ajustamento da economia, tanto no caso do déficit do balanço de pagamentos quanto da inflação e da dívida pública, deverá estar condicionado à expansão do nível de atividade. Nessas condições, outras medidas com objetivos de longo prazo seriam necessárias visando uma melhoria na distribuição da renda, maior autonomia fiscal para os estados e municípios e políticas setoriais e/ou regionais visando elevar o nível de emprego.

## apêndice

Em termos agregados, uma maneira de se especular sobre a tendência do emprego é procurar uma estimativa da elasticidade do emprego em relação ao produto.

Considere a seguinte relação:

$$Q_t = E_t \cdot \left(\frac{Q}{E}\right)_t \quad (1)$$

Onde:

$Q_t$  é o produto potencial da economia;

$E_t$ , o total de horas/homem disponíveis; e

$\left(\frac{Q}{E}\right)_t$ , a produtividade média da economia.

Na forma logarítmica, tem-se que:

$$\ln Q_t = \ln E_t + \ln \left(\frac{Q}{E}\right)_t \quad (2)$$

E diferenciando (2), chega-se a:

$$\dot{Q} = \dot{E} + \left(\frac{\dot{Q}}{E}\right) \quad (3)$$

$\dot{Q}$

Onde:

$$\dot{Q} = \frac{dQ}{dt} / Q$$

$$\dot{E} = \frac{dE}{dt} / E, \text{ etc.}$$

Dividindo-se  $\dot{E}$  por  $\dot{Q}$ , tem-se a elasticidade do emprego em relação ao produto.

No caso brasileiro, no pós-guerra, a taxa de crescimento do produto potencial tem sido estimada em torno de 7%. Tem-se usado como indicador do crescimento do emprego a taxa média de crescimento da população que era 2,8% até 1970, imputando-se à produtividade os outros 4,2% do crescimento do produto.

Pressupondo-se como fixa a jornada de trabalho e constante, no longo prazo, o nível de desemprego, a elasticidade do emprego em relação ao produto seria 0,4 (2,8/7,0).

TABELA A1 - ESTIMATIVA DO VOLUME E DAS TAXAS DE DESEMPREGO NO BRASIL, CONFORME DIFERENTES TAXAS DE CRESCIMENTO DO PIB - 1985

TAXA DE CRESCIMENTO DO PIB 80/85 %	DESEMPREGO EM 1985			
	Considerando Pleno Emprego em 1980		Considerando 5% de Desemprego em 1980	
	Volume (mil)	% da PEA	Volume (mil)	% da PEA
1,0	6 879	14,0	8 995	18,3
2,0	6 024	12,2	8 183	16,6
3,0	5 152	10,5	7 354	14,9
4,0	4 262	8,7	6 509	13,2
5,0	3 354	6,8	5 646	11,5
8,5	0	0	2 488	5,1

Considerando-se que em 1980 a PEA no grupo etário 15 a 64 anos perfazia um total de 41 485 mil e cresceria no quinquênio 80/85 a uma taxa anual de 3,4%, utilizando-se a estimativa de elasticidade do emprego acima (0,4). Os dados da tabela A1 estimam o volume e a taxa de desemprego em 1985. Para as estimativas, foram consideradas duas situações em 1980: uma de pleno emprego e outra de 5% de desemprego. Esses dados parecem ilustrar bem a gravidade da crise do emprego nos próximos anos. Dentro dos limites dessas estimativas, qualquer crescimento médio do produto inferior a 8,5% deverá reduzir o nível relativo de emprego.

## NOTAS DE REFERÊNCIA

- <sup>1</sup> BOLETIM DE CONJUNTURA INDUSTRIAL, Rio de Janeiro, v.3, n.2, abr.1983, p.29-33.
- <sup>2</sup> PRADO, E.F.S. Emprego e setor público no Brasil. *Estudos Econômicos*, São Paulo, 12(2):5-14, ago./nov.1982.



# POLÍTICA DE EMPREGO NO BRASIL: avaliação e sugestões

Ricardo Lima

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

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

## importância da questão do emprego

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

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

Essa é uma importante e dolorosa lição — pelo custo social que foi pago — do aprofundamento da atual crise: daqui por diante, num país como o Brasil, qualquer polí-

tica econômica digna desse nome, tem de incorporar no seu âmago o nível de emprego como variável prioritária, sob pena de nos aproximarmos perigosamente do caos social.

## situação atual e perspectivas

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

Deixando de lado as questões que envolvem a fidedignidade dos dados e trabalhando com informações de técnicos do Governo,<sup>1</sup> observamos que, de acordo com estimativas conservadoras — realizadas pelos limites mínimos —, quase 11 milhões de pessoas (20,7% da PEA) encontram-se desocupadas ou subocupadas (tabelas 1 e 2). Isso significa que, dos brasileiros que desejam trabalhar, pelo menos um em cada cinco não encontra trabalho regular minimamente remunerado e quase 4 milhões (3,82 milhões) não encontram qualquer tipo de trabalho (desemprego aberto).

O desemprego aberto é maior, em termos percentuais, nas áreas metropolitanas que no resto do Brasil. Só nas áreas pesquisadas pelo IBGE, que incluem as regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte, Salvador e Recife, o desemprego ascende a mais

TABELA 1 - INDICADORES SOBRE DESOCUPAÇÃO, NO BRASIL E REGIÕES METROPOLITANAS DE RECIFE, SALVADOR, BELO HORIZONTE, RIO DE JANEIRO, SÃO PAULO E PORTO ALEGRE - 1978-1986

REGIÃO	OUT-DEZ 1978	OUT-DEZ 1981	AGO 1983	AGO 1984	AGO 1985	AGO 1986
<b>REGIÕES METROPOLITANAS</b>						
<b>TAXAS (% sobre PEA)</b>						
Desocupados	3,21	6,75	8,76	9,89	11,00	12,10
Subocupados	4,30	6,01	7,32	8,18	9,15	10,24
Desocupação Total	7,51	12,76	16,08	18,07	20,15	22,34
<b>NÚMERO DE PESSOAS (mil)</b>						
Desocupação Total	858,8	1 678,0	2 291,5	2 698,2	3 152,1	3 659,8
<b>BRASIL</b>						
<b>TAXAS (% sobre PEA)</b>						
Desocupados	2,27	4,92	6,43	7,28	8,13	8,96
Subocupados	10,49	11,93	12,86	13,43	14,02	14,63
Desocupação Total	12,76	16,85	19,29	20,71	22,15	23,59
<b>NÚMERO DE PESSOAS (mil)</b>						
Desocupação Total	5 665,5	8 163,7	9 835,3	10 869,5	11 965,3	13 126,6

FONTE dos dados originais: PNAD-IBGE (1978 e 1981)

NOTA: Estimativas para 1978 e 1981, e projeções para 1983/1986 do SPI/CNRH com base nas tendências de 1978 a 1983.

\* Tirada de L.C.E. Silva et alii "A Questão do Desemprego no Brasil e os Programas Especiais de Emprego", CNRH: Documento de Trabalho nº 13, Brasília: IPEA/SEPLAN-PR, abr. 84.

de 1 milhão de pessoas (segundo algumas estimativas, derivadas da tabela 1, cerca de um milhão e meio). O nível de desemprego é alto em todas as áreas metropolitanas (tabelas 3 e 4), no período de fevereiro a julho (último dado disponível) de 1984; todas apresentaram índices acima de 8%, Belo Horizonte e Recife com cifras acima de 10%. O crescimento do desemprego, além disso, é maior do que aparentam as estatísticas, pois além de as taxas de desemprego serem altas, a base sobre a qual elas são calculadas crescem com o tempo; e é sabido como é grande o crescimento da PEA urbana: mais de quatro por cento ao ano (4,77% a.a. nessas 6 áreas entre 1978-81 e 4,1% a.a. entre 1981-83, segundo nossa estimativa).

O Índice de Emprego do Ministério do Trabalho (tabela 5) mostra bem a grande queda do nível de emprego. Em São Paulo e no Rio de Janeiro, o nível de emprego de agos-

TABELA 2 - TAXA MÉDIA DE DESEMPREGO\*, NO BRASIL - 1980-84

MÊS	TOTAL				
	1980	1981	1982	1983	1984
Janeiro	7,31	7,63	9,18	6,30	7,45
Fevereiro	7,18	7,90	8,12	6,14	7,82
Março	7,24	8,22	8,19	7,02	7,81
Abril	6,56	8,38	6,69	7,17	7,71
Maio	6,72	8,16	6,18	7,03	8,28
Junho	6,58	7,99	5,81	6,90	7,57
Julho	6,54	8,26	5,89	6,82	7,29
Agosto	6,52	8,38	5,80	7,00	-
Setembro	6,08	7,74	5,47	7,12	-
Outubro	6,04	7,52	5,15	6,75	-
Novembro	5,81	7,66	4,71	6,51	-
Dezembro	5,42	6,97	4,00	5,63	-

FONTE: IBGE

\* Excluídas as pessoas que trabalham por conta própria.

TABELA 3 - TAXA DE DESEMPREGO METROPOLITANO\*, NO BRASIL - 1983-84

PERÍODO	ÁREA METROPOLITANA						MÉDIA**
	RJ	SP	POA	BH	REC	SALV	
1983							
Jan	7,00	7,27	6,44	9,35	8,63	6,30	7,34
Fev	7,01	7,48	7,08	9,27	9,62	5,83	7,51
Mar	8,22	8,20	8,29	9,99	10,60	6,17	8,41
Abr	8,08	8,36	8,06	10,46	10,94	6,42	8,49
Maio	7,54	8,24	8,37	9,90	10,83	6,31	8,25
Jun	7,86	8,06	8,13	9,95	9,98	6,10	8,18
Jul	7,13	7,89	8,02	9,69	10,51	5,33	7,87
Ago	7,65	7,88	8,93	10,16	10,58	6,63	8,19
Set	7,80	8,22	8,48	10,23	10,74	6,25	8,34
Out	7,21	7,73	8,20	10,26	10,53	6,25	7,92
Nov	7,04	7,34	7,41	10,09	9,58	6,18	7,57
Dez	5,92	6,49	6,66	9,49	8,82	6,64	6,75
1984							
Jan	7,59	8,90	7,37	10,94	10,08	8,48	8,63
Fev	8,01	9,39	8,73	11,27	11,11	8,99	9,19
Mar	8,52	8,60	11,01	10,51	11,92	8,81	9,15
Abr	8,17	8,56	9,80	10,87	10,99	8,59	8,89
Maio	9,09	9,15	10,12	11,57	12,74	10,08	9,68
Jun	8,39	8,46	9,35	10,85	12,54	8,66	8,98
Jul	8,18	8,03	9,09	10,00	10,65	9,28	8,69

FONTE: PME-IBGE

\* Inclusive pessoas que trabalham por conta própria.

\*\* Média aritmética ponderada pela PEA.

to do ano passado (último dado disponível) era equivalente a apenas 87% do nível de 5 anos antes (agosto de 1978). A construção civil empregava também em agosto aproximadamente a metade do que empregava em 1978 (53,6% e 54,3% em São Paulo e Rio de Janeiro). A indústria empregava pouco mais de 70% do nível de 1978 (76,3% e 71,5% em São Paulo e Rio de Janeiro).

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

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

Outras fontes<sup>2</sup> mostram que para manter em 1986 as mesmas taxas de subutilização de mão-de-obra de hoje (cerca de um quinto da PEA) o PIB terá de crescer a taxas anuais de 7% a 8% no triênio 1984-86. Para manter a mesma proporção de subutilização de 1978, a taxa de cresci-

TABELA 4 - TAXA DE DESEMPREGO METROPOLITANO\*, NO BRASIL - 1980-84

PERÍODO	ÁREA METROPOLITANA					
	RJ	SP	BH	POA	SAL	REC
1980						
Janeiro	7,91	6,87	-	-	-	-
Julho	8,16	5,27	7,30	4,83	7,61	7,05
1981						
Janeiro	7,99	7,27	9,58	4,81	8,57	8,18
Julho	9,12	7,49	8,82	6,06	9,90	9,19
1982						
Janeiro	9,97	8,96	9,50	6,25	9,29	9,46
Julho	6,05	5,43	6,59	5,09	5,99	7,93
1983						
Janeiro	5,83	6,53	7,58	5,45	5,61	6,96
Julho	6,16	7,00	7,57	7,17	5,04	8,59
1984						
Janeiro	6,48	7,89	8,98	6,28	7,57	8,10
Fevereiro	6,77	8,09	9,29	7,37	8,12	9,07
Março	7,32	7,51	8,57	9,02	7,87	9,53
Abril	7,33	7,49	8,94	8,19	7,86	8,59
Maio	7,76	7,95	9,72	8,56	8,94	10,18
Junho	7,12	7,20	8,73	7,91	7,62	10,13
Julho	6,89	6,78	8,08	7,51	8,46	10,21

FONTE: PME-IBGE

\* Excluídas as pessoas que trabalham por conta própria.

mento do PIB teria de alcançar os 14% a.a. em 1984-86\*.

Desse modo, ainda que se tenha observado algum crescimento no nível do emprego industrial na área metropolitana de São Paulo (0,5% na primeira metade do ano) — limitada a alguns ramos industriais, com a maioria operan-

do no setor exportador —, é razoável supor que dentro de um ano um contingente de pelo menos mais um milhão de pessoas engrossará as fileiras dos desempregados e subempregados.

TABELA 5 - ÍNDICE DE EMPREGO, NO BRASIL - JAN-JUL-1981-82 E JAN-AGO-1983

(Base: Ago./1978 = 100,00)

PERÍODO	ÁREA METROPOLITANA									
	SÃO PAULO					RIO DE JANEIRO				
	IND.	C. CIVIL	COM.	SERV.	TOTAL	IND.	C. CIVIL	COM.	SERV.	TOTAL
1981										
Janeiro	99,2	76,9	109,2	106,9	100,5	91,0	82,0	113,9	102,9	96,9
Julho	90,4	78,1	106,6	108,3	95,5	84,6	78,5	111,0	103,8	94,5
1982										
Janeiro	83,8	74,8	105,8	108,9	91,5	81,7	72,8	112,8	102,0	92,0
Julho	85,0	71,2	104,4	112,2	92,7	81,0	68,6	116,1	102,9	91,9
1983										
Janeiro	80,8	64,7	104,5	114,0	90,3	76,9	63,7	116,4	102,5	89,8
Fevereiro	80,0	62,9	105,1	111,2	89,7	76,2	62,3	115,7	102,5	89,3
Março	79,2	60,3	105,1	114,5	89,2	75,1	60,8	116,2	102,7	88,9
Abril	78,9	60,8	104,4	114,6	89,0	74,5	60,0	117,8	102,9	88,8
Mai	78,7	58,1	105,1	114,4	88,7	74,3	58,9	118,6	102,9	88,6
Junho	78,5	56,9	105,6	114,6	88,6	73,3	57,3	118,8	103,0	88,2
Julho	77,7	54,8	105,1	115,1	88,0	72,2	56,7	118,5	102,4	87,4
Agosto	76,3	53,6	104,1	115,0	87,0	71,5	54,3	118,9	102,0	86,6

FONTE: Ministério do Trabalho

## ausência de políticas de emprego ao longo do tempo

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

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

Paradoxalmente, a prosperidade experimentada por essas economias, especialmente pelas mais desenvolvidas, nas duas décadas após o término da Segunda Guerra — período durante o qual suas taxas de crescimento da renda *per capita* atingiram valores entre 4% e 10% a.a. e em que alcançaram virtual pleno emprego —, é uma das causas do quase descaso com que estadistas e economistas passaram a tratar a questão do emprego.<sup>3</sup>

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

\* Como se pode inferir da publicação BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Brazil-Economic Program: internal and external adjustment. Brasília, Ministério da Fazenda, 1984. v.4. (Documentação do Governo Brasileiro informativa do andamento do nosso ajuste interno e externo), de agosto deste ano, que o crescimento do PIB em 84 deverá ficar em torno de 1%, as duas taxas mencionadas teriam de ser revistas para inimagináveis valores em torno de 11% a.a. e acima de 20% a.a., respectivamente, para o biênio 85-86.*

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

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

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

Nos períodos de crise, o primeiro a ser penalizado é o emprego; nessa época, inicia-se dispensando os menos qualificados e menos essenciais à produção e, aos poucos, chega-se às ocupações qualificadas e àquelas usualmente

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

mais protegidas da concorrência do mercado e do desemprego. Com o aprofundamento da crise, a pretexto de combater a inflação — ressuscitando velhas políticas monetaristas nas quais nem monetaristas históricos acreditam mais —, sacrificam-se mais ainda os níveis de atividade e de emprego.\*

## necessidade de políticas de longo, médio e curto prazos

O argumento que temos desenvolvido nos leva à conclusão de que a questão do desemprego não pode ser resolvida com políticas especificamente de emprego. É necessário incorporar as questões sociais nas estratégias políticas e econômicas que se apresentam à Nação — com uma prioridade alta para a variável emprego —, para que se possa atenuar o desemprego e resolver esse problema no médio prazo. O combate ao desemprego exige políticas macroeconômicas que atuem sobre a demanda agregada, sobre o nível de investimento e sobre a produção, particularmente a industrial.

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

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

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

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

## questões de longo prazo: objeto de políticas macroeconômicas

O crescimento como política de emprego — Sem dúvida alguma, o crescimento da economia, o crescimento do PIB, é uma condição necessária para a solução do problema do desemprego e do subemprego no Brasil, mas a história recente do país mostrou de forma cabal que não é uma con-

\* Para o completo desenvolvimento do argumento, baseado na análise da política brasileira de três décadas, que permite a conclusão contida neste parágrafo, ver

LIMA, Ricardo. *Desemprego: um problema estrutural da economia brasileira*. Fortaleza, 1983. Apresentado ao Seminário sobre Política de Emprego no Brasil: Viabilidade e Alternativas, Fortaleza, dez. 1983.

MUELLER, C. *A economia brasileira durante o período de estagnação econômica: 1962-67*. Brasília, Departamento de Economia da Universidade de Brasília, s.d. Mimeografado.

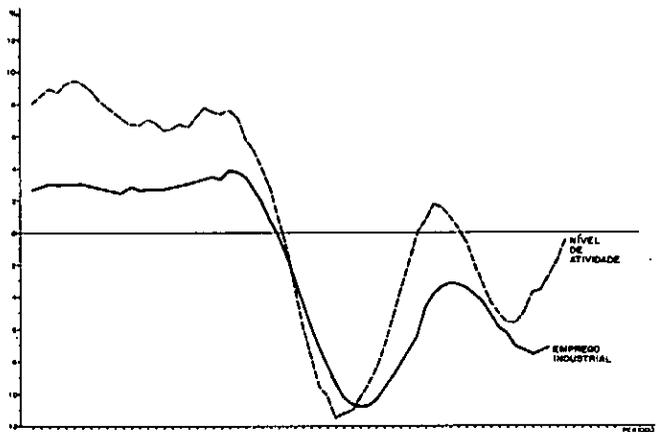
SERRA, J. *Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra*. In: BELLUZZO, L.G. & COUTINHO, R., org. *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. São Paulo, Brasiliense, 1982. v.1, p.56-121.

dição suficiente: há que se qualificar o tipo de crescimento adotado. Há pouco mais de uma década, por exemplo, o país experimentava altíssimas taxas de crescimento, uma escassez relativa de mão-de-obra qualificada — e até mesmo de trabalhadores não-qualificados em alguns setores isolados —, ao mesmo tempo que em algumas regiões e em alguns setores o nível de subemprego era bastante elevado.

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

Nos dias atuais, no Brasil, a simples retomada do crescimento dificilmente reduzirá de forma significativa o imenso hiato entre a oferta e a demanda de mão-de-obra. Já vimos que as taxas de crescimento teriam de ser incrivelmente altas; além disso, após uma recessão, a retomada do crescimento do produto não é acompanhada por uma retomada equivalente ao emprego (para uma ilustração disso, ver gráfico 1, ainda que ele não retrate uma situação das mais adequadas para esse fim) — provavelmente, no caso brasileiro, seria necessário que o produto crescesse a uma taxa acima de 7% a.a. para que o emprego alcançasse, no máximo, 3% a.a., quando sabemos que a PEA urbana cresce cerca de 4% a.a. —; investimentos em tecnologia poupadora de mão-de-obra realizados durante a crise também conspiram contra um crescimento substancial do emprego na retomada.

GRÁFICO 1 - ATIVIDADE INDUSTRIAL E INDICADOR DE EMPREGO (MUDANÇA PERCENTUAL NOS ÚLTIMOS 12 MESES) - 1979-84



FONTE: Banco Central do Brasil. *Brasil - Economic Program: Internal and External Adjustment*. Vol. 4, Brasília, ago. 84, p.35

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

**Crescimento com uma Política Nacional de Emprego** — A única maneira de se atacar de frente a questão do desemprego e de conseguir reduzi-lo de forma substancial é definir como uma das metas prioritárias da sociedade o alcance de um alto nível de emprego. Isso implica a definição de uma Política Nacional de Emprego que envolva todos os

segmentos e instituições da sociedade que, ligados ao Estado ou não, tenham alguma responsabilidade diante da questão do emprego.

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

Já vimos, contudo, que o crescimento é uma condição necessária a um incremento mais efetivo da demanda por trabalhadores. E é o investimento privado e governamental que ativa essa demanda. O papel de uma Política Nacional de Emprego é sinalizar, com incentivos econômicos e outros, para onde deve dirigir-se o investimento de modo a maximizar o emprego; deve, ainda, criar as condições — de comunicação, de negociação, de entendimento — para que Governo, empresários e trabalhadores possam coordenar suas ações no sentido da consecução daquele objetivo.

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

## crescimento com redirecionamento da atividade produtiva para determinados setores

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

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

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

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

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

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

**Para setores que tenham maiores multiplicadores de emprego** — É possível, através de técnicas econômicas conhecidas, calcular indicadores de absorção de mão-de-obra que permitem ordenar setores ou atividades de acordo com o número de empregos diretos e indiretos que criam para atender a um aumento de certo número de cruzeiros na demanda final de um determinado setor.<sup>4</sup>

Isso permite, por exemplo, afirmar, após o cálculo do custo de geração de um emprego através de programas sociais que podem ser conduzidos pelo Governo, que algumas atividades têm grande poder de geração de empregos a baixo custo (agricultura em geral, indústria alimentar, irrigação, construção civil e outros da área social — educação, saúde, saneamento).<sup>5</sup> Permite, também, ordenar setores da indústria de transformação por níveis de absorção de mão-de-obra, por exemplo, de um total de 23 setores, pode-se dizer que os que mais geram empregos para um dado nível de demanda são: alimentar, têxtil, vestuário, material de transporte, mobiliário; e os que menos geram: material plástico, borracha, couros e peles, minerais não-metálicos, papel e papelão. Esse ordenamento de setores e de atividades tem de ser levado em conta por uma política econômica que incorpore em si uma política de emprego.

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

**A questão tecnológica e as perspectivas do emprego no futuro** — A mecanização crescente da agricultura, da indústria e, mais recentemente, do setor serviços é responsável por parte do desemprego em que está mergulhado o país e deverá impor alguns obstáculos à retomada do crescimento do emprego. O que fazer? Uma Política Nacional de Emprego não pode deixar de responder a essa questão e a resposta não pode ser uma luta quixotesca contra toda mecanização, robotização, automação — avanço tecnológico, enfim. É preciso avaliar, para cada setor, que empregos são criados, que ocupações se tornam obsoletas, qual o impacto imediato e futuro sobre o nível de emprego e, especialmente, quais as novas necessidades de treinamento e de retreinamento de mão-de-obra.

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

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

## a política de emprego para o setor informal

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

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

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

As políticas — descentralizadas — mais específicas para o setor devem, ao nível local, procurar selecionar atividades viáveis de pequena produção urbana, para serem apoiadas; devem proteger essas atividades especialmente via reserva de mercado; devem estimular a criação e o fortalecimento de grupos de trabalho associativo e cooperativas de trabalhadores (rurais e urbanos); e devem propiciar treinamento (em atividades listadas especificamente em cada localidade de acordo com a demanda existente) e condições materiais de aprendizado para os participantes de programas desse tipo.

## necessidade de uma política descentralizada de emprego

Não só as políticas específicas para o setor informal devem ser descentralizadas, contando na sua concepção e execução com a participação de pessoas e instituições interessadas ao nível local. A parcela de responsabilidade

sobre o emprego — isto é, sobre a concepção e implementação de políticas de emprego — dos estados, microrregiões e municípios deve aumentar. A Política Nacional de Emprego caberia estabelecer orientações, diretrizes e balizamentos gerais, linhas mestras de ação com a flexibilidade indispensável para permitir que as comunidades locais — com seu melhor conhecimento dos problemas de desemprego e emprego ali — proponham e executem políticas que visem soluções compatíveis com as condições específicas desses locais e que atendam às reais necessidades dessas comunidades (que nem sempre podem ser conhecidas pelo planejador central).<sup>6</sup>

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

Os ciclos econômicos e alguns condicionantes para uma política de emprego — uma característica das economias capitalistas em geral, e da brasileira em particular, é a ocorrência de ciclos econômicos. As oscilações decorrentes, em geral, não podem ser inteiramente evitadas pela política econômica, mas sua amplitude pode ser atenuada por ela. Do ponto de vista da formulação de uma política de emprego — como a ocorrência de variações cíclicas na taxa de crescimento do produto (suas acelerações e desacelerações) acarreta expansão e contração no nível de emprego — não se pode deixar de considerar: a posição da economia com relação ao ciclo; as conseqüências disso para a política econômica geral; e as restrições que a política econômica adotada (ainda que essa incorpore a variável emprego) coloca para a política de emprego em particular.

No caso específico da economia brasileira, a tabela 6 ilustra bem, para os últimos 45 anos, o caráter cíclico das taxas de crescimento do produto industrial e o comportamento anticíclico da inflação industrial.

A profunda recessão — com altas taxas de inflação — do período mais recente, 1981-83, levou o Governo a adotar uma política de estabilização que colocou, mais que em qualquer outro período de nossa história recente, inúmeras restrições à elaboração e à implementação de uma política de emprego. Os problemas do setor externo e o da inflação têm sido combatidos de forma extremamente danosa para o nível de emprego: arrocho salarial (gráfico 2), política monetária contracionista, grandes restrições às importações, cortes nos investimentos governamentais, altas taxas de juros, enfim, redução da demanda agregada. De todos os aspectos da política econômica, o mais violento esforço para reduzir a inflação e aliviar a situação do emprego foi o arrocho salarial, feito com base em teorias que contrariam frontalmente nossa experiência histórica dos últimos 45 anos.

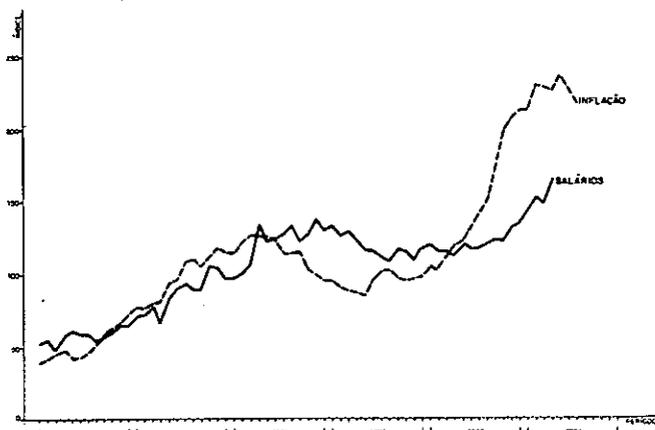
TABELA 6 - TAXAS MÉDIAS ANUAIS DE CRESCIMENTO DA PRODUÇÃO E DOS PREÇOS INDUSTRIAIS

PERÍODO	1939/45	1945/52	1953/61	1962/67	1968/76	74/76	1977/80	1981/84*
Prod. Ind.	5,6	9,9	9,8	3,7	13,3	8,9	4,4	(3,9)
Preços Ind.	13,6	8,5	27,2	41,5	19,4	34,8	63,4	150,1

FONTE: CALABI, A. e C.A. Luque, "Ciclos de Expansão Industrial: Impacto sobre o Emprego, Produtividade, Custos Salariais e Preços" Programa de Estudos sobre Política Nacional de Emprego no Brasil, Brasília: MTE, out./82, p.1 (de 1939 a 80); os valores para 81/84 foram calculados pelo autor a partir de dados do Banco Central do Brasil. Brazil-Economic Program: Internal and External Adjustment, Vol. 4, Brasília: MF, ago./84.

\* Para 84, utilizaram-se: 1) no caso da Produção Industrial, a média de 12 meses até junho e 2) nos dos preços industriais, como proxy, a média geométrica de janeiro a junho do IGP-DI da FGV.

GRÁFICO 2 - AUMENTOS SALARIAIS POR TRABALHADOR NO SETOR INDUSTRIAL E ÍNDICE GERAL DE PREÇOS - 1979-84



FONTE: Banco Central do Brasil, *Brasil - Economic Program: Internal and External Adjustment*, Vol. 4, Brasília, ago. 84, p.39

O resultado foi um estrondoso fracasso: mais inflação (acima de 200% a.a.) e mais desemprego.

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

Outros condicionantes também têm de ser levados em conta na formulação de uma política de emprego. Dentre eles — sem qualquer pretensão de fazer uma lista exaustiva —, pode-se citar: as restrições postas pela variável demográfica (altas taxas de crescimento populacional, cerca de 2,5% a.a., e taxas mais altas ainda de crescimento da PEA urbana, próximas de 4% a.a.) que estão a exigir, se não uma política demográfica, providências econômicas para atenuar as pressões sobre o mercado de trabalho urbano; os condicionantes estruturais (uma estrutura industrial rígida e erigida sobre setores dinâmicos fortemente oligopolizados e uma estrutura fundiária com elevadíssimo grau de concentração na distribuição da terra) que estão a exigir a clara definição de uma política industrial e de uma política agrária voltadas para o interesse da maioria; e condicionantes político-institucionais que, no caso específico das questões do trabalho, precisam ser superados através de um novo ordenamento jurídico e institucional que permita a resolução das disputas entre o capital e o trabalho com um mínimo de interferência do Estado e sem os descomunais desequilíbrios de poder de barganha dos dias atuais.

## questões de curto prazo: objeto de políticas específicas

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

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

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

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

Assim, para *minorar o problema a curtíssimo prazo*,<sup>7</sup> as frentes urbanas (pavimentação, limpeza de canais/galerias, etc.) são projetos emergenciais dos mais adequados — é claro que o mesmo se aplica para as frentes de trabalho rurais para o caso do desemprego no campo. Para o curto prazo, em situações de emergência como a atual, os projetos de habitação são também adequados — têm alto multiplicador de emprego, sobretudo temporário (construção). Atendido o curtíssimo prazo, pode-se, então, passar à preocupação com o emprego em prazos mais longos.

Segundo um estudo do CNRH,<sup>8</sup> uma boa composição — entre outras possíveis — de alocação de recursos em infra-estrutura e na área social envolveria a aplicação de um quarto desses em educação, outro quarto em saúde e a metade restante em irrigação. Se o critério fundamental for retorno social, os projetos de saneamento passam a assumir grande importância.

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

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

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

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

## outras propostas de políticas específicas

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

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

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

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

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

Uma outra proposta a ser incluída na política de emprego é a criação de um Banco do Trabalho. Não existe uma instituição desse tipo no país e ela poderia ser constituída, inicialmente com recursos de fundos sociais e loterias, com a finalidade de apoiar cooperativas de trabalhadores, gru-

pos de produção associativos, trabalhadores por conta própria (prestadores de serviços pessoais, pequenos comerciantes) e microunidades de produção — com algum retorno. Com o tempo, o Banco poderia, a critério dos interessados, assumir outras funções sociais importantes.

Concluindo, inicialmente é necessário se referir ao fato de que, no espaço a que nos limitamos neste trabalho, muitos temas importantes acabaram ficando de fora. Para dar apenas dois exemplos — um que se refere ao setor formal e outro ao informal —, falaria primeiro da questão dos encargos trabalhistas (redução, incidência sobre o faturamento das empresas, etc.) que não pode deixar de ser objeto de consideração e de integrar uma política nacional de emprego; e, segundo, da questão do importante papel que podem desempenhar — ainda que no longo prazo — programas de educação popular em localidades onde se concentram populações de baixa renda e de ocupações intermitentes (seja para preparar um pouco melhor futuras gerações para enfrentar o mercado de trabalho, seja para formar cidadãos mais aptos a exigirem o exercício de seus direitos de participar das decisões de uma sociedade democrática).

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

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

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

Quanto às prioridades setoriais, levando-se em conta critérios de maior absorção de mão-de-obra e de maior retorno social, aponta-se para a importância primordial da agricultura e da agroindústria (naturalmente, é um pré-

requisito indispensável à promoção de mudanças na estrutura fundiária, na assistência técnica, na política de crédito, no tratamento da questão tecnológica); para algumas áreas da construção civil (escolas, hospitais, habitação popular, saneamento); para investimentos em irrigação e em infra-estrutura básica em geral; e para alguns setores da indústria (têxtil, vestuário, alimentação, mobiliário). Estabelece-se, claramente, também a prioridade da produção para o mercado interno sobre a produção para exportação (sem o seu abandono, porém).

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

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

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

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

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

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

Para finalizar, duas palavras sobre a participação do Estado na geração de emprego. Essa participação, no Brasil, é de fundamental importância e uma PNE que tentasse reduzi-la substancialmente seria desastrosa. O Governo, em nosso país, é responsável por cerca de um terço da demanda exógena da economia, por mais de 40% do total de empregos gerados (direta e indiretamente) e seus gastos com pessoal respondem por mais de um quinto dos empregos do país. Os investimentos privados são estimulados pelos do setor público e o papel do Governo é fundamental para direcionar as exportações para uma maior absorção de mão-de-obra.<sup>9</sup>

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

## NOTAS DE REFERÊNCIA

- 1 SILVA, L.C.E. et alii. *A questão do desemprego no Brasil e os programas especiais de emprego*. Brasília, IPEA/SEPLAN/PR, 1984. (Documento de Trabalho, 13)
- 2 SILVA, *A questão do desemprego no Brasil...*, p.19
- 3 ROBINSON, J. *Que foi feito da política de emprego*. In: \_\_\_\_\_ . *Contribuições à economia moderna*. Rio de Janeiro, Zahar, 1979. p.291-305.
- 4 CUNHA, P.V. *Multiplicadores de emprego para a indústria brasileira em 1970: avaliação de seu potencial na formulação de política econômica*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1981. (Texto para Discussão Interna, 40)
- 5 CAMARGO, L. *FINSOCIAL e a geração de empregos*. Brasília, CNRH, 1983. p.10
- 6 COSTA, R.A. *A descentralização da responsabilidade sobre o emprego para as comunidades*. Brasília, Ministério do Trabalho, 1983. Mimeografado.
- 7 SILVA, *A questão do desemprego no Brasil...*, p.28
- 8 SILVA, *A questão do desemprego no Brasil...*, p.44
- 9 PRADO, E.F.S. *Emprego e setor público no Brasil*. *Estudos Econômicos*, São Paulo, 12(2):5-14, ago./nov. 1982.



# DOCUMENTO DOS PARTICIPANTES DO I CURSO NACIONAL DE POLÍTICAS DE EMPREGO

Os participantes do I CURSO NACIONAL DE POLÍTICAS DE EMPREGO, profissionais ligados a universidades, instituições de pesquisa, secretarias estaduais de planejamento e trabalho, órgãos federais ligados ao emprego e organizações sindicais, de todas as unidades da Federação, após um mês e meio de Curso, em debate com especialistas em emprego vinculados a instituições acadêmicas, órgãos federais e internacionais e governos de situação e oposição, resolveram tornar pública sua preocupação face ao difícil momento que atravessa a sociedade brasileira.

Essa posição visa contribuir com todos os segmentos sociais engajados no debate público e democrático sobre os destinos nacionais.

## gravidade do problema de emprego

Apesar das elevadas taxas de crescimento da economia nas últimas décadas, o problema do desemprego e do subemprego sempre marcou a sociedade brasileira.

Contudo, se de alguma forma os trabalhadores conseguiram montar estratégias de sobrevivência que permitiram até recentemente à sociedade conviver com o problema estrutural do desemprego/subemprego, a situação tem se mostrado insustentável nestes anos de crise econômica.

Segundo os dados da Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE, que em função de sua metodologia e especialmente das alterações introduzidas a partir de abril de 1982 subestimam o desemprego, as regiões metropolitanas — São Paulo, Rio de Janeiro, Bahia, Porto Alegre, Recife, Salvador — teriam em média mais de 7% de desempregados que, extrapolado para toda População Economicamente Ativa do país, representaria um contingente de cerca de 3,2 milhões de empregados.

As previsões de taxas de crescimento negativo ou em torno de zero da economia para este e os próximos anos levam a supor que os 1,4 milhão de novos trabalhadores, que entram anualmente no mercado de trabalho, vão necessariamente engrossar as filas dos desempregados.

O quadro se torna mais grave quando se adiciona à redução do emprego, provocada pela recessão econômica, o desemprego tecnológico gerado pela incorporação da microeletrônica no processo produtivo industrial e nos serviços. Ademais, praticamente todas as perspectivas de recuperação da economia tem se baseado na previsão de que ela ocorrerá sobre as bases de um novo padrão tecnológico caracterizado pela automação e robotização dos processos produtivos.

Dessa forma, a questão do emprego no Brasil não pode mais ser tratada como uma simples consequência da política de crescimento econômico, uma vez que ele se mostrou, historicamente, insuficiente e pelo fato de a atual política econômica ser deliberadamente recessiva.

As recentes manifestações de revolta popular alertaram a sociedade brasileira para a necessidade inadiável de uma política explícita de emprego para o país.

Nesse sentido, a implantação de uma política econômica

anti-recessiva e de desenvolvimento nacional é condição imprescindível para que a sociedade brasileira possa enfrentar a questão do emprego.

## causa básica do problema: política econômica recessiva

### CARACTERIZAÇÃO E INEFICÁCIA DA POLÍTICA ECONÔMICA RECESSIVA

A atual política econômica privilegia a solução de dois grandes problemas: o combate à inflação e o equilíbrio da balança de pagamentos. As medidas tomadas para superar tais problemas partem de pressupostos totalmente equivocados da realidade econômica e social do país e acabam não cumprindo seus objetivos iniciais, além de contribuírem para o agravamento da situação.

Esses pressupostos básicos que norteiam as medidas e os motivos de eles serem equivocados são explicitados a seguir:

- a) pressupõe o Governo Federal que para obter sucesso no combate à inflação e na contenção do déficit da balança de pagamentos seria preciso, inicialmente, conter o crescimento econômico, porque sem crescimento não haveria pressões sobre as importações e sobre a demanda interna de bens e produtos. Para tanto, as medidas oficiais determinam, de um lado, cortes nos investimentos públicos e, de outro, procuram rebaixar o consumo corrente através da contenção dos salários. Assim, o arrocho salarial atenderia a um duplo objetivo: frear a demanda e ao mesmo tempo baratear os custos de produção das empresas. A contenção do crescimento, por seu turno, deveria proporcionar uma queda generalizada nos preços dos produtos. Esse pressuposto é equivocado porque a causa da inflação não está numa tentativa de comprar mais mercadorias que a economia teria condições de ofertar, ou seja, a causa não é um excesso de demanda, e a existência de capacidade de produção ociosa na maioria das empresas demonstra isso. Em outras palavras, seria possível crescer a curto prazo sem que esse crescimento agravasse a inflação ou a balança de pagamentos. Além disso, a diminuição do ritmo de crescimento não traz efeitos redutivos nos preços dos produtos, porque a característica oligopólica do setor industrial permite às empresas elevarem seus preços para compensar a queda na produção. E, por fim, a contenção dos salários não se justifica por aquele duplo objetivo, uma vez que a participação dos salários nos custos de produção industrial é bem reduzida, cerca de 16%. E também porque a própria Lei 6 708, que concedia reajustes de 10% acima do INPC para a faixa de 1 a 3 salários mínimos, permitiu um rebaixamento na massa de salários devido ao fato de que as faixas mais altas perdiam mais do que ganharam as mais baixas. Os recentes decretos, 2 012 e 2 024, retiraram os reajustes acima do INPC e, portanto, achataram mais ainda a

massa de salários. Dessa forma, os salários médios da economia estão sendo continuamente rebaixados e não precisam ser desindexados ou expurgados para deixarem de ser realimentadores da inflação;

- b) pressupõe o Governo Federal que a solução para o equilíbrio da balança de pagamentos seria o incremento das exportações.

O pressuposto desconhece que o problema não é a balança comercial (importações menos exportações), e sim a grande necessidade de recursos para pagamento dos juros e serviços da dívida externa. Ou seja, mesmo supondo que o país obtivesse saldos comerciais positivos e significativos, objetivo dificultado pela recessão do comércio mundial, esses saldos não seriam suficientes para resolver o problema da balança de pagamentos;

- c) pressupõe o Governo Federal que para resolver o problema do déficit público é preciso restringir seus gastos e eliminar drasticamente os subsídios.

Essa premissa acaba por confundir déficit fiscal com dívida pública. O problema de caixa, hoje, está centralizado na dívida pública, na qual o Governo precisa assegurar a colocação e o pagamento dos títulos do Tesouro, com altíssimas taxas de juro, e não no déficit fiscal. Este, por sua vez, não existe, pois as receitas superam as despesas e os cortes nos gastos públicos não irão, portanto, equilibrar o caixa do Governo, visto que o desequilíbrio está sendo determinado pela forma de financiamento da dívida pública, que é o que necessita ser alterado. Ao contrário do que se propõe, o corte nos gastos públicos irá afetar o caixa do Governo, na medida em que provoca indiretamente uma queda na arrecadação dos tributos.

Por outro lado, a drástica eliminação dos subsídios ao invés de combater a inflação, via redução dos gastos do Governo, virá, sem dúvida, agravar o processo inflacionário. Isso porque essa eliminação determinará uma imediata elevação nos preços dos produtos agrícolas, especialmente os alimentares, e nos preços dos derivados de petróleo, com fortes reflexos sobre o custo de vida da população.

- d) pressupõe o Governo Federal que a elevação e manutenção de altas taxas internas de juros atrairá a captação de recursos externos ao mesmo tempo em que dificultaria uma retomada dos investimentos produtivos e, conseqüentemente, do crescimento econômico. Ora, os dólares já não entram naturalmente há muito tempo. Apenas através de negociações do Governo tem sido possível obter-se dólares e não há mais razões por que manter elevadas as taxas internas dos juros. A profunda recessão e o comportamento da política cambial são, por exemplo, outros obstáculos à entrada de recursos.

A manutenção das altas taxas internas de juros, ao inviabilizar novos investimentos, faz com que todo o excedente gerado na esfera produtiva da economia se desloque para aplicações puramente especulativas.

## uma política de desemprego e de destruição do desenvolvimento nacional

As conseqüências imediatas dessas medidas não tardam a se manifestar: aumento da inflação, agravamento do desemprego, redução do nível da atividade econômica, enor-

me especulação financeira, perda do poder aquisitivo da maioria da população, redução da entrada de capitais de risco do exterior, entre outras.

O desenvolvimento natural dessa política econômica aponta, sem dúvida e infelizmente, para um processo de sucateamento da atual estrutura industrial do país, acompanhado possivelmente da internacionalização do sistema bancário nacional.

Em síntese, a atual política econômica se caracteriza por ser uma política de desemprego e de destruição do desenvolvimento nacional.

## por uma política de emprego e desenvolvimento nacional

A sociedade brasileira apresenta, atualmente, uma estrutura econômica complexa, com alto grau de diversificação e complementaridade, que ao longo de sua formação e consolidação promoveu significativas transformações sociais.

Nesse contexto, e em meio a uma desestabilização que se verifica na ordem econômica internacional, uma política de emprego e desenvolvimento nacional assume importância estratégica, não só em virtude da manutenção do espaço conquistado na divisão internacional do trabalho, como também pela oportunidade de se afirmar num novo padrão desenvolvimentista assentado em bases autônomas e incorporadas de aspirações sociais.

Para tanto, é urgente o rompimento com a atual política recessiva e engendrada do desemprego e, por conseguinte, se faz necessário ocupar espaço numa estratégia global de transformações estruturais, em que a preservação do parque industrial constitui premissa fundamental.

É preciso, entretanto, reconhecer que a reativação econômica, em geral, e industrial, em particular, por si só não resolverá automaticamente o problema do emprego, mas sem ela não há perspectiva de sua solução.

Nesse sentido, os elementos básicos de uma nova estratégia democrática de desenvolvimento têm na conversão industrial um de seus mecanismos de sustentação.

Essa conversão passa, necessariamente, pela substituição do privilégio individual e concentrador para um padrão social de apropriação do crescimento. Nessa perspectiva, o setor metal-mecânico, um dos pólos dinâmicos da economia, deveria ser reorientado ao transporte coletivo, às hidrovias e ferrovias. E, ainda, torna-se necessária a redinamização dos segmentos produtores de bens/salários.

Nesse padrão de crescimento assentado em bases redistributivas, a questão agrária, mais especificamente a do abastecimento interno, torna-se fundamental, porque constitui o mecanismo viabilizador de um processo de expansão econômica associado ao aumento do nível de renda real e do bem-estar da população brasileira.

Portanto, são imprescindíveis: o rompimento com a política que privilegia o comércio externo em detrimento do interno, modificações profundas na política energética que reduz a disponibilidade de alimentos e, por fim, o controle e disciplinamento das margens de ganho da intermediação comercial.

Vale frisar que uma estrutura econômica como a brasileira, cujo dinamismo se encontra sustentado no mercado interno, não deveria ser redirecionada para uma maior integração externa, especialmente num momento de crise internacional. Essa integração significaria a destruição das bases de uma reativação com margens significativas de autonomia.

Com isso não se procura desconsiderar a necessidade de

uma política de comércio externo, mas sim acoplá-la ao fortalecimento do mercado interno como condição fundamental aos ganhos de eficiência e competitividade no mercado internacional. É falacioso propor integração externa numa situação em que as práticas protecionistas e a redução do volume do comércio internacional são fatos concretos e reais.

As estratégias necessárias à retomada do crescimento da renda e do emprego têm no Estado o instrumento básico para sua viabilização, que, enquanto tal, depende de reformas na área fiscal e financeira que permitam a efetivação de investimentos para as transformações estruturais e para o desenvolvimento das forças produtivas. Essa observação é válida tanto para a alternativa de crescimento a longo prazo como para a aplicação de medidas mais imediatas e emergenciais que contribuam para a reativação da economia.

Essas medidas devem ter como meta prioritária a geração de emprego e, nesse sentido, é essencial que os programas estatais definam como áreas estratégicas para sua intervenção:

- a) a construção civil, pelo fato de ela ser um dos setores de maior impacto direto sobre a geração de emprego: a contratação de amplos serviços de construção, destinados a amenizar as carências essenciais da população, como habitação popular, saneamento básico, obras rodoviárias e estradas vicinais, apresentam-se como uma alternativa de rápida implementação e sem nenhuma repercussão sobre os problemas de balanço de pagamentos;
- b) saúde e educação, que geram empregos imediatos, na construção, e permanentes nos serviços criados. Esses programas se justificam em função das carências sociais;
- c) sistema de abastecimento alimentar, visando criar programas de distribuição popular de alimentos a preços baixos com efeitos imediatos no setor agrícola e no rebaixamento do custo da cesta familiar. Isso poderia ser implementado através da extensão da rede pública de abastecimento, regulação de estoques, política creditícia e de assistência técnica ao pequeno produtor.

Algumas medidas emergenciais devem, ainda, ser efetivadas para enfrentar o problema de desemprego aberto:

- a) redução da jornada de trabalho para 40 horas semanais — isso significaria 1 hora a menos por dia por trabalhador, o que poderia resultar em uma nova vaga para cada conjunto de oito trabalhadores empregados. Essa medida deveria ser implementada necessariamente sem redução de salário;
- b) seguro-desemprego — o fato de haver algumas indefinições sobre a maneira de como implementar essa medida não pode ser transformado em justificativa para a sua não-implementação. Deve, pelo contrário, ser indicador da necessidade de se iniciar um debate nacional que envolva as organizações de trabalhadores e empresários junto ao Governo para que se definam as formas de financiamento, população-alvo, canais institucionais, etc.;
- c) frentes de trabalho — essas frentes assumem um caráter eminentemente emergencial e devem ser implementadas regionalmente, de acordo com a gravidade do desemprego em cada região. Contudo, o ponto fundamental é que elas devem ser administradas pelas prefeituras municipais, esferas do poder mais próximas do problema do desemprego.

O financiamento desses programas passa por uma reforma financeira a nível nacional e uma reordenação da base tributária Federal e Estadual. Isso permitiria a geração de novos recursos, de uma nova base para o endividamento público e a operação de novos mecanismos de déficit fiscal; formas legítimas de financiamento dos gastos públicos essenciais à manutenção do nível de renda e do emprego a curto prazo.

Isso remete a uma mudança radical na política econômica, além de ter como pressuposto a reativação seletiva e, portanto, planejada, a curto e a longo prazos, da atividade econômica.

Uma política de emprego se configura como resultante da vontade nacional, entendida como uma decisão soberana da sociedade no sentido de promover formas mais eqüitativas de participação de todos os segmentos sociais no processo de produção e distribuição da riqueza nacional.

Tal objetivo será possível de ser atingido através de um ordenamento político, jurídico e institucional que assegure os direitos individuais e sociais básicos. Ou seja, de uma sociedade pluralista e democrática que possa cumprir essa tarefa histórica.

Curitiba, 6 de julho de 1983

Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)  
Conselho Nacional de Recursos Humanos (CNRH)  
Ministério da Educação e Cultura/CAPES  
Ministério do Trabalho/Secretaria de Emprego e Salário  
Organização Internacional do Trabalho/Programa Regional de Emprego  
para a América Latina e Caribe (PREALC-OIT)