

A crise econômica e o flagelo do desemprego*

The economic crisis and the scourge of unemployment

JOSÉ SERRA**

RESUMO: Em sua primeira parte este artigo apresenta uma descrição detalhada das principais características da atual crise econômica brasileira, com foco em seus efeitos sobre a produção industrial, sobre o investimento e sobre o emprego. Após, a questão do desemprego é analisada detalhadamente, incluindo a discussão dos vários tipos de desemprego existentes, a forma como eles se desenvolvem no Brasil, o agravamento do problema do desemprego a partir de 1981 e, por fim, o autor apresenta as perspectivas para os próximos anos. José Serra conclui finalmente que há necessidade de uma mudança profunda na política econômica e mostra os principais aspectos de uma estratégia econômica que irá favorecer a redução dos níveis de desemprego.

PALAVRAS-CHAVE: Crescimento econômico; desemprego; produção industrial.

ABSTRACT: In its first part this paper presents a detailed description of the main characteristics of the actual Brazilian economic crisis, focusing on its effects on the industrial output, on investment and employment. Afterwards, the unemployment question is analysed in detail, including the discussion of various types of existing unemployment, the way through which they develop in Brazil, the aggravation of the unemployment problem from 1981, and finally, the author presents the prospects for the next years. José Serra concludes finally that there is a necessity for a deep change in the economic policy and shows the principal aspects of an economic strategy that will favour the reduction of unemployment levels.

KEYWORDS: Economic growth; unemployment; industrial production.

JEL Classification: J21; O15.

1.

O desemprego é sem dúvida o problema número um para a maioria dos brasileiros, como o demonstram claramente as diversas pesquisas de opinião pública nos anos recentes. De fato, nesta primeira metade desta década, o fantasma da

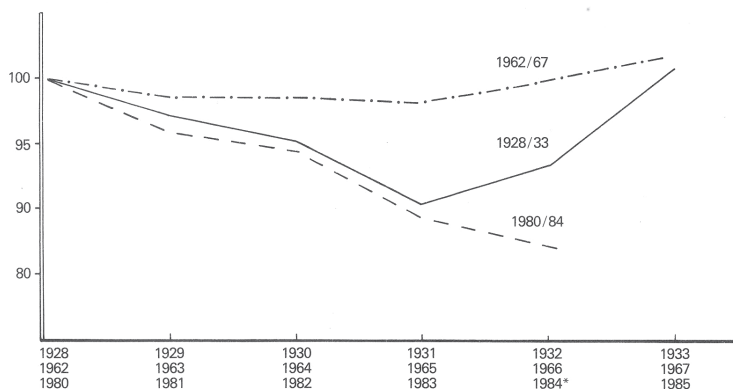
* Agradeço a colaboração de Gesner de Oliveira e de Antonio Kandir e aos comentários de José Roberto Mendonça de Barros e Lidia Goldenstein.

** Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. São Paulo/SP, Brasil.

perda do emprego parece ter desbancado temores tão graves quanto os assaltos, a poluição, a seca ou as enchentes.

Não há nada de surpreendente nessa realidade, pois enfrentamos hoje a crise econômica mais grave de que se tem registro na história econômica moderna do Brasil. Nenhum outro período – nem mesmo no começo dos anos 30, quando o País viveu o choque da grande depressão mundial – foi tão dramático quanto o atual. Na verdade, os efeitos negativos da atual crise quanto à contração do PIB por habitante ultrapassam aos da crise de 1929-1932, como se pode observar pelo Gráfico 1. E, comparativamente às dificuldades de hoje, os problemas que a economia brasileira apresentava em meados dos anos sessenta não representam mais do que um suave solavanco, sugerido claramente no mesmo gráfico.

Gráfico 1 Produção *per capita* em três recessões
(números-índices 1928/1962/1980 = 100)



Fonte: "FGV Contas Externas – Villela e Suzigan", in *Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira – 1889/1945*.

(*) Estimativa: declínio de 2,5 do PIB.

Por outro lado, na crise de 1929-1932, vários fatores contribuíram para atenuar os efeitos da crise sobre o desemprego: a população urbana era cerca de 16 vezes menor e o campo propiciava condições alternativas de subsistência; além disso, foi possível contrabalançar os efeitos da quebra do café sobre a renda com o aumento da produção industrial voltada para a substituição de importações. Hoje – depois de décadas de industrialização, urbanização e diversificação dos laços com a economia mundial – a contração da atividade econômica e a redução do produto industrial tendem a repercutir de maneira muito mais aguda e prolongada sobre o mercado de trabalho.

2.

O colapso econômico de 1981-1984 sobreveio depois de um desempenho extraordinariamente dinâmico da economia brasileira durante os anos pós-guerra.

Não obstante as flutuações no crescimento, a taxa média de expansão no pe-

ríodo, da ordem de 7% ao ano, permitiu dobrar o Produto Interno Bruto (PIB) a cada decênio. Entre o final da 2ª. Guerra Mundial e 1980, a renda por habitante multiplicou-se quase quatro vezes. Nesse período, o País se industrializou, consolidando uma poderosa indústria de insumos básicos, produzindo cerca de quatro quintos dos bens de capital de que necessita e tornando-se autossuficiente no consumo de bens duráveis.

Devido ao estágio de progresso material atingido, à ampla disponibilidade de força de trabalho e de recursos naturais, à capacidade empresarial existente e ao tamanho do mercado interno, e apesar dos problemas de curto prazo, referentes à inflação e à dívida externa, havia boas expectativas, ao entrarmos nesta década, acerca do dinamismo do desenvolvimento das forças produtivas na economia brasileira a médio e a longo prazo.

É verdade que o desenvolvimento brasileiro no pós-guerra foi bastante criticado. Apontaram-se, com razão, diversas distorções, especialmente a tendência a piorar a distribuição da renda, aumentando as distâncias sociais relativas entre os brasileiros. Isso era consequência de quatro fatores:

- salários excessivamente baixos em confronto com a evolução da produtividade do trabalho e da própria acumulação produtiva;
- fraca evolução da produtividade nas atividades produtoras de “bens-salário”;
- insuficiente geração de empregos produtivos em face do crescimento da disponibilidade de mão-de-obra;
- persistência, quando não reforço, de grandes desequilíbrios regionais no espaço geográfico brasileiro.

Outra crítica, bastante frequente, chamava a atenção para a grande participação do capital estrangeiro nos setores-chave da indústria brasileira, imprimindo um caráter marcadamente dependente ao nosso desenvolvimento. Mais recentemente, já na década dos setenta, passou-se a apontar uma outra e crucial dimensão desse aspecto relacionada com a dependência financeira.

Apesar de todos esses merecidos reparos ou decepções, creio que a grande maioria dos críticos do estilo de desenvolvimento brasileiro no pós-guerra concordaria sobre a necessidade de mantermos uma taxa razoável de crescimento em oposição a uma situação de recessão/estagnação prolongada. Tal situação provoca a expansão da pobreza absoluta, a queda do nível de emprego, o retrocesso simultâneo das regiões economicamente mais avançadas e das mais atrasadas, a perda de patrimônio industrial acumulado, o congelamento (e, portanto, o retrocesso) tecnológico e, por último, o reforço dos laços de dependência econômica, não mais associado ao fortalecimento produtivo da economia, mas devido ao seu enfraquecimento.

Em suma, nada pior para resolver os problemas crônicos do nosso desenvolvimento do que um retrocesso no crescimento das forças produtivas. Nada pior para a *bronquite crônica* do desenvolvimento brasileiro do que a erupção de uma prolongada *pneumonia recessiva*.

As causas dessa pneumonia são conhecidas. No início, tivemos os desequilíbrios herdados do milagre econômico e o primeiro choque do petróleo. Ato seguinte, o comportamento do “faz-de-conta que somos uma ilha de prosperidade”, com seus desdobramentos nos desequilíbrios e desproporções do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) e no endividamento externo acelerado com taxa de juros variáveis. No terceiro ato, tivemos o segundo choque do petróleo e o aumento dos juros internacionais, que, em apenas quatro anos (de 1979 a 1982), custaram ao País 47 bilhões de dólares. Simultaneamente, as políticas monetária, cambial, salarial e de condução da dívida externa seguidas em 1979 e 1980 – sem falar na política de inflação corretiva – multiplicaram os efeitos potenciais adversos dos choques externos. O quarto ato foi a mudança de rota adotada em 1981, no caminho da recessão, destinada tanto a gerar superávits comerciais, quanto a recuperar a boa vontade dos meios financeiros internacionais. Por último, e apesar do que foi feito em 1981, houve o colapso dessa boa vontade, o *fechamento* do mercado de crédito para o Brasil, o recurso ao Fundo Monetário Internacional (FMI), a retomada do aperto à produção e ao emprego e o empenho denodado para elevar o superávit comercial.

3.

Os resultados profundamente negativos deste último quadriênio pesarão durante muito tempo sobre o País. Como já sugerimos, não estamos experimentando apenas uma flutuação econômica normal na marcha do desenvolvimento, mas, sim, a maior depressão econômica de que se tem registro neste século. Ressaltemos algumas características do processo:

- 1) A renda por habitante do País declinou entre 1980 e 1984 quase 13%, voltando ao nível de 1976. A queda do padrão de vida médio dos brasileiros foi de 16,5%, se levarmos em conta também a perda de renda real, devido à degradação das relações de troca e a ampliação de remessas ao exterior por conta dos “serviços a fatores”.
- 2) O principal setor onde a crise se manifesta é o industrial. Sua produção declinou cerca de 16% desde 1980 e o emprego, no mesmo período, caiu cerca de 20%, voltando ao nível de onze anos atrás.
- 3) Dentro da indústria, o ramo mais atingido é o de bens de capital, cuja produção desabou em nada menos que 46,5% em apenas três anos, retrocedendo ao nível de 1973. Trata-se de um fato óbvio quando se considera que o ritmo de atividade da indústria de bens de capital depende do nível de investimentos de economia, que declinou também de forma sensível (Tabela 2). O Setor de bens de capital, cujo desenvolvimento tanto custou ao país, aparece hoje como o principal candidato a sofrer danos duradouros. Em dezembro de 1983 o índice de ociosidade nas indústrias de bens de capital sob encomenda era de cerca de 65%.

TABELA 1
INDICADORES DA CRISE ECONÔMICA (1980 = 100)

Ano	Renda <i>per capita</i>		Produto industrial	N/º. utiliz. capac. industr. ¹	Emprego industrial		Receita real do ICM		Inflação média (%)	Aumento nos meios de pagamento (%)
	Brasil	S. Paulo			IBGE	FIESP	Brasil (exclusive SP)	S. Paulo		
1980	100,0	100,0	100,0	82	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	75,9
1981	96,0	92,2	90,5	74	92,7	91,4	97,3	91,4	109,9	64,3
1982	94,6	89,3	91,2	73	86,2	87,1	101,8	95,1	95,4	73,9
1983	89,4*	83,2	85,3	72	79,8	78,8	89,9	81,4	154,5	88,3
1984**	87,3	81,2	84,4	70	79,8	78,8	86,3 ³	72,9 ³	212,1	104,7 ³
Os níveis registrados em 1984 correspondem aos níveis dos seguintes anos:	1976	1974	1977/78	—	antes de 1976 ²	1973	1979	1973	—	—

Fonte: *Contas Nacionais*. IBGE, FIESP, Receita Federal, Banco Central.

(1) Sondagens Conjunturais da Indústria — FGV — Dados referentes aos meses de outubro, novembro e dezembro dos respectivos anos.

(2) Este indicador começou a ser divulgado em 1976.

(3) Janeiro-Maio/1983.

(*) Preliminar.

(**) Projeções.

TABELA 2
INDICADORES SOBRE INVESTIMENTO
NÚMEROS-ÍNDICES REAIS (1978 = 100)

Ano	Formação bruta de capital fixo	Investimento na ind. de transformação	Produção da construção civil	Produção do setor de bens de capital
1978	100,0	100,0	100,0	100,0
1979	97,9	112,9	103,5	105,7
1980	92,3	107,8	111,6	117,6
1981	82,6	103,2	106,9	92,5
1982	84,6	106,7	107,0	81,9
1983	—	70,1 *	91,0 **	63,5 **

Fonte: *Contas Nacionais, Sondagens Conjunturais da Indústria de Transformação*. IBGE.

(*) Previsão dos empresários.

(**) Estimativa.

Obs.: — Utilizamos como deflator o IPA-bens de produção da “*Conjuntura Econômica*”.

— As previsões das Sondagens Conjunturais devem ser interpretadas com cautela; os números variam consideravelmente conforme a publicação tomada.

- 4) Outro setor fortemente atingido é o da construção civil, que também depende diretamente do nível dos investimentos. Esse setor, como se sabe, tem grande importância para o emprego da força de trabalho. Não obstante, sua produção contraiu-se em 18.5% entre 1980 e 1983 (Tabela 2).
- 5) Paralelamente, houve um significativo enfraquecimento tributário da União e principalmente dos Estados e dos Municípios, encolhendo a capacidade econômica do setor público tradicional. Trata-se de uma tendência “contra a corrente”, pois é precisamente nesta fase que aumenta a demanda por serviços básicos governamentais, em virtude do desemprego e do empobrecimento de grande massa da população urbana. É importante notar, ainda, que em face dos programas de “ajustamento econômico” pactuados com o FMI, procura-se criar, a nível federal, superávits fiscais, o que compromete parcelas importantes da receita tributária com transferências para o “orçamento monetário”.
- 6) Também contra a corrente é a crescente impotência dos dois maiores instrumentos de ação social do governo federal, ou seja, o sistema previdenciário e o sistema financeiro de habitação, ambos estreitamente dependentes do crescimento da economia em geral e do volume de salários em particular. Com isso comprometem-se as pensões dos aposentados, o atendimento dos serviços de saúde, a construção habitacional e as obras de saneamento básico.
- 7) O Estado mais vitimado pela crise é São Paulo, onde a renda por habitante caiu perto de 19% (voltando ao nível de 1974); a diminuição do emprego industrial foi da ordem de 21%. Estima-se que no período depressivo, até

1983, houve em São Paulo uma perda líquida de empregos não agrícolas regularizados da ordem de 660 mil pessoas. Paralelamente, a queda da receita do governo do Estado é a maior do País: entre 1980 e 1984 (janeiro-maio) o ICM caiu 27% em São Paulo e 13,7% nos outros Estados. Cabe ainda levar em conta que o ICM em São Paulo é proporcionalmente mais importante (como fração de sua receita total) do que nos demais Estados e que um bom desempenho das exportações industriais não tem efeito algum sobre a receita do Estado, uma vez que estão isentas desse imposto.

- 8) A ação das políticas fiscal e monetária foram, evidentemente, os fatores “primários” da contração da atividade econômica, dadas suas repercussões em cadeia sobre o emprego e o consumo privado e governamental, bem como sobre o investimento público e as expectativas do setor privado. Mas, a partir de 1983, acrescentou-se um fator contracionista autônomo, representado pelas novas fórmulas oficiais de reajuste (que culminaram com o Decreto-lei 2.065), que atingiram diretamente a massa salarial da classe média, num efeito que se sobrepôs ao provocado pelo desemprego.

De fato, a desindexação parcial dos salários não foi acompanhada por um declínio da inflação, circunstância que coloca em xeque sua permanência, ao menos como única desindexação significativa da economia.

- 9) A compressão dos salários e a contração econômica, como mostra a Tabela 1, não foram acompanhadas por um declínio da inflação, contrariando de modo até chocante as teorias de que o aperto monetário, a “decepção” do mercado (queda de produção, capacidade ociosa e desemprego) e a compressão dos custos do trabalho são capazes por si sós de promover maior estabilidade de preços. A elevada taxa inflacionária (projetada para 1984 em mais de 200%) constitui um dos dois grandes entraves à recuperação dos instrumentos de política econômica. Para sua permanência e propensão a aumentar contribuem não apenas a ampla indexação de direito e de fato existente, como também as políticas cambial, de preços administrados, de juros e tributária. A primeira tem implicado um ritmo real continuado de desvalorização, mesmo depois da maxidesvalorização de fevereiro de 1983. A segunda também tende a levar a fortes reajustes dos preços e tarifas públicas, seja em resposta às exigências do FMI, seja para melhorar a capacidade das empresas públicas de pagarem os serviços de suas dívidas (em boa parte dos casos em dólares). A terceira tem, na prática, perseguido a manutenção dos elevadíssimos juros reais, mesmo quando tendem a baixar face ao enfraquecimento da demanda de crédito.

A quarta tem implicado forte aumento de impostos, com repercussões sobre os preços, a fim de compensar os efeitos negativos da recessão sobre a receita tributária federal bem como para gerar superávits fiscais destinados a cobrir os chamados rombos do orçamento monetário.

- 10) Os teóricos do monetarismo, para explicar o desempenho da inflação, tem tido que recorrer, sem grande sucesso, a uma hipotética e esdrúxula causa-

lidade entre a derivada segunda da quantidade real de dinheiro e a evolução dos preços. Ou, alternativamente, às sucessivas ampliações do conceito de quantidade de dinheiro até um M enésimo, sem se perguntar se a partir de M_1 não estão sendo acrescentadas variáveis meramente *endógenas*, sem capacidade explicativa autônoma mesmo dentro dos parâmetros de análise monetarista.

Por outro lado, a prescrição ortodoxa do FMI, que aponta o “déficit” público (definido de forma igualmente esdrúxula, pois considera, por exemplo, que a variação da dívida de uma empresa estatal faz parte do déficit) como o principal fator inflacionário, não tem sido menos decepcionante. Como se observa pela Tabela 3 a significativa queda do referido “déficit” tem sido acompanhada de um não menos significativo aumento da taxa de inflação.

- 11) Outro grande entrave para a expansão econômica reside no chamado constrangimento externo, que permanece, apesar do grande esforço que significou, de um lado, expandir o volume físico das exportações em quase 30% em 1980 e 1983 e, do outro, comprimir as importações em 34% no mesmo período. Os superávits comerciais obtidos têm sido consideráveis (apesar da deterioração das relações de troca), mas, como era previsível, não foram capazes de resolver o problema da grande vulnerabilidade externa, sobre-determinada por restrições de natureza financeira. De fato, a principal responsabilidade pelas dificuldades do balanço de pagamentos cabe à combinação de um elevado déficit financeiro com a retração dos credores internacionais, que, na prática, suspenderam o funcionamento do mercado financeiro externo para o Brasil, impondo um severo racionamento de crédito. Esta realidade estreita notavelmente o raio de manobra da política econômica e torna remota a perspectiva de um quadro expansionista sustentado, pelo menos *dentro* dos marcos dessa política.
- 12) Produz-se hoje uma perversa assimetria: enquanto decisão de política econômica, a recessão foi deflagrada já no final de 1980, sobretudo em virtude do constrangimento externo e com a finalidade, entre outras, de gerar superávits comerciais. Mas a geração desses superávits, uma vez conseguida, não permite a retomada do crescimento, pois: (a) a componente financeira do desequilíbrio externo foi agravada pela retração dos credores; (b) os juros internacionais face às ameaças de alta, sublinham, para os responsáveis pela política econômica, a necessidade de manter reservas de divisas elevadas e em aumento; (c) a inflação mantém-se elevada, o que constitui um fator de inibição para qualquer política não restritiva, mormente numa economia monitorada pelo FMI.

Tabela 3: Déficit operacional como proporção do PIB

	Porcentagens		
	82 (real)	83 (real)	84 (meta)
Governo central	2,4	0	(0,8)
Empresas esta ta is	3,2	1,9	1,2
Previdências, outras agências e programas	(0,2)	(0,5)	(0,7)
Total Governo Federal	5,4	1,4	(0,3)
Estados e Municípios	0,6	1,3	0
Total Setor Público	6,0	2,5	(0,3)
Inflação	95,4	154,5	212,0(a)

Fontes: Exposição de Motivos do D. L. nº 2.065, si; Carta de Intenções ao FMI e BACEN. (a) Projeção.

- 13) De fato, a política econômica de “ajuste” segundo o receituário do FMI tem sido ineficaz para atingir seus próprios objetivos, não obstante o elevado custo social que implica. Com efeito, ao contrário das economias capitalistas desenvolvidas, onde tal ajuste tem sido mais bem-sucedido, a economia brasileira apresenta pelo menos três especificidades que embaraçam a terapêutica do FMI: (a) a profundidade dos desequilíbrios estruturais, que magnificam as variações de preços relativos e, portanto, a inflação, além de prolongar no tempo as mudanças desejadas; (b) a indexação e a baixa credibilidade da política governamental, que, juntamente com o fator (a) provoca uma monumental e resistente inércia inflacionária; (e) as draconianas restrições do crédito externo, os elevados juros internacionais *reais* e a grande magnitude do desequilíbrio financeiro do balanço de pagamentos, circunstâncias que impedem que os superávits comerciais freiem o ritmo de desvalorização cambial da moeda doméstica *vis a vis* com a inflação, fator que poderia ter, *coeteris paribus*, um papel anti-inflacionário.
- 14) O aspecto mais bem-sucedido da política econômica pós 1979 foi a menor dependência em relação ao petróleo. Conforme mostra a Tabela 4, a produção interna triplicou no período 1979/84, passando a representar cerca da metade do consumo aparente em 1984. Por sua vez, este último declinou não apenas devido à recessão, mas também em função da substituição do petróleo por fontes alternativas. Estima-se que esta substituição tenha chegado à casa dos 150 mil barris/dia graças ao álcool (que responderia por algo em torno de 57% deste total), ao carvão vegetal, à energia hidrelétrica e à madeira.

Assim, boa parte da economia de divisas com o petróleo e seus derivados – o dispêndio líquido com este item passou de US\$ 9,4 bilhões em 1980 para US\$ 4.8 bilhões em 1984 – é atribuível a este esforço. É bem verdade que significativa parcela dos investimentos necessários para o aumento da produção foi realizada antes de 1979, mas prosseguiu nos anos seguintes. Quanto às fontes alternativas, o impulso ocorreu realmente depois de 1979,

embora os programas implementados (por exemplo: o Proálcool) sejam objeto de inúmeros reparos. Tais circunstâncias, aliadas ao grande salto das indústrias de bens de produção como decorrência dos investimentos associados ao II PND, contribuíram para que a violenta contração das importações não fosse o reflexo exclusivo da retração da atividade econômica, embora esta constituísse o fator principal.

Tabela 4: Consumo e produção de petróleo

Ano	Consumo	Produção
1979	1.165	170
1980	1.122	188
1981	1.062	220
1982	1.056	268
1983	962	339
1984*	962*	470

Fonte: Petrobrás.

(*) Dados preliminares.

4.

Com relação às tendências atuais, podem-se avaliar melhor os efeitos prolongados da presente crise considerando-se que:

- 1) Se o PIB crescer em 5% ao ano a partir de 1985, somente em 1990 voltaremos à renda por habitante de 1980.
- 2) Se o produto industrial crescer a partir de 1985 em cerca de 6% anuais, o nível de emprego desse setor em 1980 só poderá ser recuperado em 1994. Mesmo que a referida taxa se elevasse a 10%, aquela recuperação ocorreria apenas no final desta década.
- 3) Do mesmo modo, e isto é fundamental, juntamente com a deterioração das condições de emprego, tende a configurar-se um quadro de empobrecimento que leva à insegurança e ao rebaixamento da qualidade de vida de grande parte da população, no que se refere às condições elementares de nutrição, saúde e educação, com seus óbvios desdobramentos sobre o nível de produtividade do trabalho a médio e a longo prazo, e com suas inevitáveis implicações políticas e sociais.
- 4) A retração dos investimentos tem, entre outras, duas consequências bastante maléficas quanto à capacidade produtiva da economia brasileira. A curto prazo, além de provocar a retração da atividade, leva à “desmontagem” de equipes de desenvolvimento de pesquisas e projetos (por exemplo, no âmbito das indústrias químicas e de bens de capital), o que traz perdas irreparáveis ao País, uma vez que não se montam instantaneamente equipes de alto nível entrosadas e treinadas para o avanço tecnológico. A médio e

a longo prazo, pode prejudicar de forma contundente o parque industrial brasileiro e até mesmo suas possibilidades de exportar manufaturados, como consequência dos desestímulos às ampliações de capacidade produtiva e ao aprimoramento tecnológico. Este fato é especialmente dramático numa fase em que se processam mudanças tecnológicas que poderão promover alterações significativas no atual quadro de divisão internacional do trabalho.

Tabela 5: Recuperação dos níveis de renda, produto e emprego de 1980

Variáveis	Hipóteses para 1985 e anos seguintes	Ano
Renda per capita (Brasil)	PIB = 5% a.a. população = 2.4% a.a.	1990
Renda per capita (SP)	PIB = 5% a.a. população = 3% a.a.	1995
Prod. Ind. (transf. e extrativa)	Produção Indust. 6% a.a.	1987
- Emprego Industrial (IBGE)	Produção Indust. 6% a.a.	1994

Fonte: Tabela 1.

5.

A questão do emprego

Voltemos ao problema do desemprego, levantando cinco questões básicas: 1) Uma digressão necessária sobre os tipos de desemprego existentes. 2) Uma avaliação do problema tal como se manifesta no Brasil num horizonte mais amplo de tempo. 3) Uma avaliação do agravamento do desemprego desde 1980 e sua projeção para o futuro. 4) Está realmente havendo uma recuperação dos níveis de emprego ao longo de 1984? 5) Em que medida essa recuperação, se de fato existir, poderá manter-se de forma sustentada?

- 1) É importante recordar os tipos de desemprego existentes. De fato, como os diferentes tipos têm causas específicas diversas, sua definição é essencial para os diagnósticos destas causas e para a formulação de políticas destinadas a combatê-las.

Os economistas costumam distinguir o desemprego *voluntário* do *involuntário*. No voluntário, o cidadão simplesmente não deseja trabalhar, dados os níveis de remuneração oferecidos no mercado. No involuntário, as pessoas querem trabalhar, mas não conseguem ou não conseguem trabalhar o número de horas que desejariam.

É importante notar que mesmo quando milhares de pessoas estão involuntariamente desempregadas o fenômeno não é facilmente detectável em todas as suas dimensões. É por isso que se fala em *desemprego disfarçado* ou *subemprego*, que caracteriza uma situação em que indivíduos aparentemente

te empregados, na realidade, não conseguem utilizar plenamente sua capacidade de trabalho. Alternativamente, há o *desemprego aberto*, ou seja, de pessoas que, involuntariamente ociosas, estão ativamente procurando uma ocupação. Nas economias capitalistas avançadas, a discussão se dá preponderantemente em torno do *desemprego aberto*. Porém, nos países de industrialização mais recente, como é o caso do Brasil, o desemprego disfarçado é particularmente significativo. No entanto, a distinção mais importante diz respeito à natureza do problema do desemprego. Ele pode ser *estrutural*, isto é, decorrente de fatores mais gerais do funcionamento da economia, ou *cíclico*, decorrente, neste caso, das oscilações periódicas do nível de atividade econômica. Cabe não confundir o *desemprego estrutural* com o chamado *desemprego friccional*, ou seja, aquele que ocorre apesar da disponibilidade de vagas e de pessoas que desejam trabalhar. O *desemprego estrutural* envolve fatores mais gerais, como a forma de organização do processo produtivo, a política tecnológica e os padrões de utilização da terra e de concentração da propriedade no setor agrícola.

Finalmente, convém esclarecer o conceito de *desemprego estacionai* (ou *sazonal*). A exemplo do *desemprego cíclico*, trata-se da desocupação provocada por oscilações periódicas do ritmo de atividade. Porém, diferentemente daquele, estas flutuações ocorrem ao longo do ano econômico (ano agrícola ou industrial) e decorrem da distribuição dos processos produtivos no tempo. Assim, alguns cultivos, como a cana-de-açúcar, empregam mão-de-obra apenas uma parte do ano; no setor secundário, há uma ligeira queda no final do ano, quando grande parte das encomendas já foram entregues; o comércio absorve um número mais elevado de empregados às vésperas do Natal etc.

- 2) Parece surpreendente afirmar – mas é certo – que no Brasil o crescimento do emprego industrial foi satisfatório, a partir de um horizonte de tempo mais amplo: cerca de 4% ao ano entre 1940 e 1980. Porém, essa taxa, embora alta sob padrões internacionais, não foi capaz de absorver os efeitos provocados pelo elevado crescimento demográfico urbano e pelas formas de exploração agrícola que têm prevalecido, que combinam uma reduzida geração de empregos no setor com baixos níveis médios de produtividade. Por outro lado, o dinamismo da indústria não teve como contrapartida uma evolução satisfatória dos empregos produtivos terciários urbanos, isto como decorrência dos padrões de investimentos associados ao estilo de desenvolvimento na fase de industrialização, que discriminaram os serviços públicos essenciais.

O resultado desse processo projetou-se num elevadíssimo *desemprego estrutural*, não tanto sob a forma do desemprego aberto, mas principalmente sob a forma do desemprego disfarçado, ou subemprego. Segundo estimativas das Nações Unidas e da Organização Internacional do Trabalho, em 1980 o desemprego aberto no Brasil atingia cerca de 3% da força de trabalho, enquanto o subemprego chegava a algo como 35%. De acordo com as

mesmas fontes, se as horas correspondentes ao subemprego fossem convertidas em horas de desemprego aberto equivalente, chegar-se-ia a uma taxa da ordem de 17% que, somada aos 3% de desemprego aberto, resultaria em cerca de 20% de subutilização total da mão-de-obra (ver Tabela 6). Assim, em média equivalente, cerca de 20% da força de trabalho estava desocupada em 1980, ou seja, não tinha ocupação produtiva mesmo antes do agravamento do problema do desemprego.

Além do enorme *desemprego estrutural*, outros elementos explicam por que o nível de desemprego no Brasil representa um problema social muito grave e menos tolerável do que nas economias capitalistas maduras. Em primeiro lugar, aqui não existe o chamado seguro-desemprego. Na Europa Ocidental e nos Estados Unidos, os desempregados contam com um seguro que, durante algum tempo, pode evitar, ou ao menos amenizar, os efeitos da perda do emprego sobre sua renda mensal. Acrescente-se a isto o fato de que, no Brasil, os níveis de pobreza absoluta já são elevadíssimos, com quase 40% da população economicamente ativa percebendo menos de um salário-mínimo (ver Tabela 7). Em segundo lugar, porque em nosso País as taxas de crescimento da força de trabalho são bastante elevadas, acrescentando a cada ano um grande contingente de pessoas no mercado de trabalho (ver Tabela 8).

Tabela 6: Evolução de desemprego aberto, desemprego equivalente e da subutilização total da mão-de-obra (em%)

Categoria	1950	1970	1980
(a) taxa de desemprego aberto	3,4	2,5	2,9
(b) taxa de desemprego equivalente*	20,2	21,4	17,0
(c) taxa de subutilização total (a) + (b)	23,6	23,9	19,8

Fonte: OIT-PREALC, Nações Unidas.

(•) Taxa de subemprego corrigida pela intensidade média de subutilização da mão-de-obra, de modo a ficar comparável com a taxa de desemprego aberto.

Tabela 7: População economicamente ativa e seus rendimentos – 1980

Faixas de rendimentos	Pessoas	%
Menos de 1 salário mínimo	16.904.000	38,6
Entre 1 e 2 salários mínimos	12.528.000	28,6
Entre 2 e 5 salários mínimos	9.526.000	21,8
Mais de 5 salários mínimos	4.836.000	11,0
TOTAL	43.794.000	100,0

Fonte: IBGE.

Tabela 8: taxas médias de crescimento populacional
das principais economias do mundo ocidental (%a.a.)

Estados Unidos	1,3
Japão	1,1
Alemanha Ocidental	0,7
França	0,8
Inglaterra	0,3
Itália	0,6
Canadá	1,9
Brasil	2,7
México	3,1
Argentina	1,5

Fonte: ONU.

- 3) Ao elevado desemprego estrutural – sintoma básico da “bronquite crônica” do desenvolvimento brasileiro – sobrepôs-se, desde 1980, um forte desemprego conjuntural – característica principal da “pneumonia econômica” associada à retração do nível de atividades.

Infelizmente, os dados do IBGE sobre desemprego não nos permitem uma boa avaliação do que aconteceu. Tais dados baseiam-se na categoria de desemprego aberto, mais apropriada aos países desenvolvidos, onde existe seguro-desemprego.

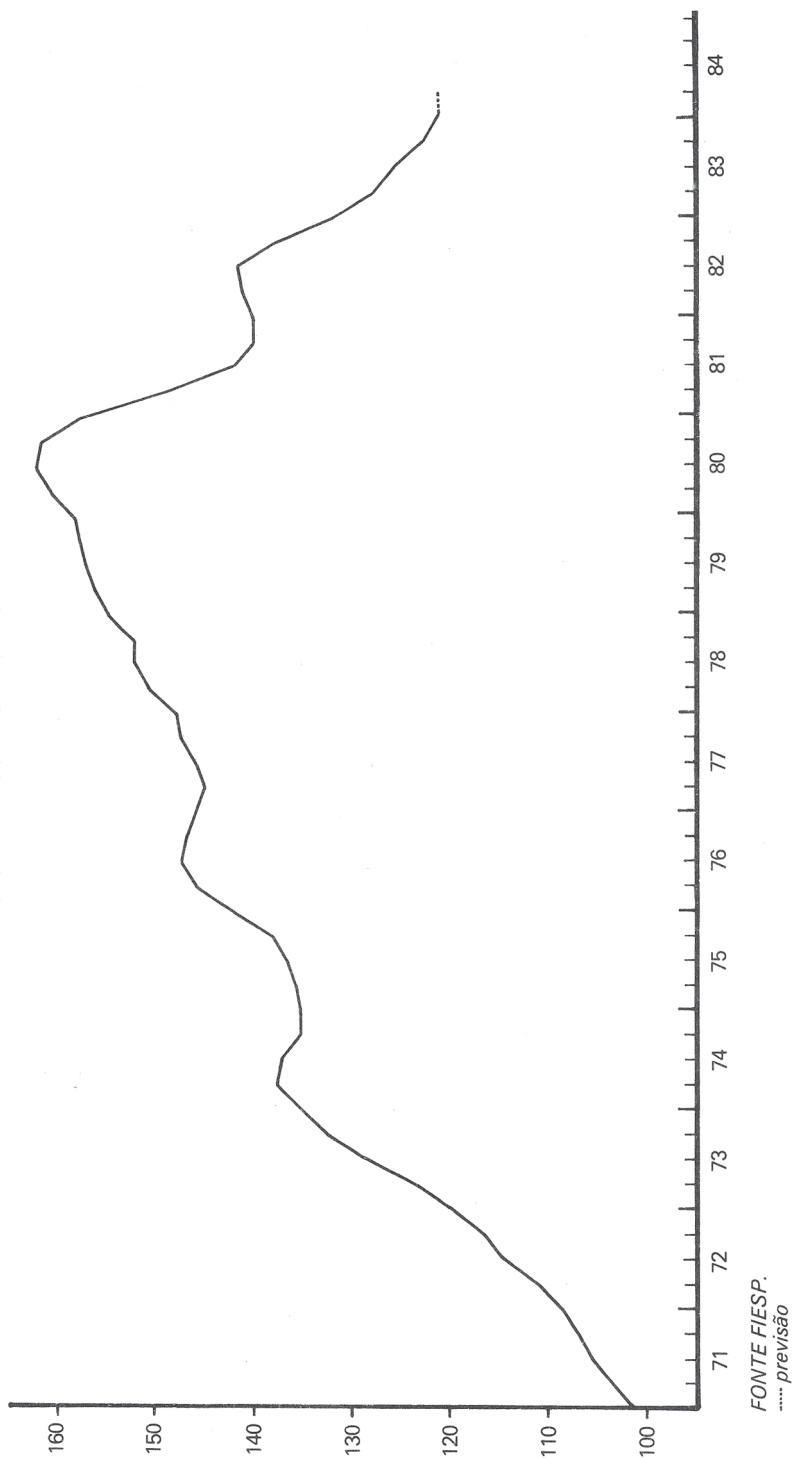
Além disso, os critérios e métodos de apuração do IBGE têm sofrido mudanças ao longo do tempo (abril de 1982, por exemplo), o que torna difícil a comparabilidade temporal dos dados obtidos.

Mas é possível realizar boas aproximações com outros dados, algumas já citadas: na indústria paulista em 1981/83 foram perdidos os empregos criados ao longo dos oito anos anteriores (ver Tabela 1 e Gráfico 2). Ainda em São Paulo, cerca de 660 mil empregos não agrícolas regularizados foram eliminados durante o mencionado triênio (ver Tabela 7), perfazendo 13% do pessoal empregado em dezembro de 1980. Ao mesmo tempo, deixou-se de absorver um enorme contingente de novos trabalhadores em potencial: cerca de 800 mil pessoas.

É preciso insistir no fato de que as consequências do desabamento de atividade econômica sobre o emprego, em 1981/84 permanecerão, infelizmente, por muito tempo. Basta mencionar que mesmo que o PIB volte a crescer a 5% ao ano a partir de 1985, poderemos ter cerca de 11 milhões de desempregados no País em 1990. Na indústria, como já se mencionou, a recuperação do dinamismo a partir de 1985 permitiria que somente em 1987 retomássemos o nível de emprego de 1980.

- 4) A chamada recuperação do crescimento de emprego em 1984 tem sido modestíssima, em termos absolutos e em comparação com outros anos.

GRÁFICO 2
 NÍVEL DE EMPREGO INDUSTRIAL NA GRANDE SÃO PAULO — 1971/1984
 médias trimestrais base: 1970 = 100



No primeiro quadrimestre de 1984 foram gerados 27 mil empregos na indústria de transformação paulista, o que representa tão-somente 4,5% dos empregos perdidos no setor em 1981/83 (ver Tabela 9). Isto, sem levar em conta o número de pessoas que ingressaram no trabalho no próprio quadrimestre, muito maior do que o número de empregos criados no conjunto do setor formal não agrícola de São Paulo. Por outro lado, mesmo comparativamente a 1982, ano de semiestagnação, o crescimento do emprego industrial neste semestre não parece justificar maiores otimismo, como mostra a Tabela 9.

- 5) A continuidade e mesmo a dinamização da modesta recuperação do nível de emprego dependem, como é óbvio, de uma firme retomada do crescimento econômico, perspectiva que não se vislumbra dentro dos marcos da atual política econômica. Primeiro, cabe lembrar, o principal fator de expansão do emprego têm sido as exportações de produtos manufaturados, mas estas não têm um significado na produção do setor industrial que lhes permita dinamizar o emprego do conjunto do setor.

Tabela 9: variação absoluta no número de pessoas empregadas no estado de são paulo (emprego formal não-agrícola)

(em mil pessoas)

Sectores	1981	1982	1983	Jan-Abril 1984	Total
Ind. de transformação	(417)	(40)	(135)	27	(565)
Outros	(60)	55	(63)	11	(57)
Total	(477)	15	(198)	38	(622)

Fonte dos dados brutos: SINE-Mtb e RAIS.)

Tabela 10: Indústria de transformação – São Paulo Região Metropolitana
variação do nível de emprego sobre dezembro do ano anterior

Ano	Janeiro (%)	Fevereiro (%)	Março (%)	Abril (%)
1978	0,09	0,49	0,96	1,55
1979	0,88	1,45	1,36	1,70
1980	0,03	(0,10)	0,29	0,16
1981	(1,30)	(2,74)	(4,4)	(5,8)
1982	0,08	0,05	0,38	0,84
1983	(1,76)	(2,84)	(3,70)	(4,09)
1984	(0,23)	(0,08)	0,02	0,42

Fonte: SINE-Mtb.

Mais ainda, convém notar, o dinamismo das exportações industriais está determinado em grande medida por fatores *exógenos* à economia brasileira, inclusive o comportamento do mercado norte-americano, responsável por metade do saldo comercial brasileiro do período janeiro/maio de 1984. A

dependência das exportações em relação ao mercado norte-americano no período recente é transparente: as vendas do País aos Estados Unidos subiram de 20 a 30% do total das exportações brasileiras em apenas um ano.

Quanto ao mercado interno, o obstáculo básico reside na política monetária extremamente restritiva, no significativo superávit fiscal federal e na contração da massa real de salários, incompatíveis com a dinamização da economia doméstica. A inflação elevada (e em ascensão neste segundo semestre) inviabiliza, dentro daqueles marcos, qualquer afrouxamento, e, a curto prazo, põe a perder metas acordadas com o Fundo Monetário, circunstância que provoca um reforço da prescrição ortodoxa, não obstante sua ineficácia. Ironicamente, o superávit comercial, ao traduzir-se em aumento das reservas de divisas e na contrapartida de aumento dos meios de pagamento, pressiona o aumento da dívida e do próprio “déficit” público, confirmando a “necessidade” das medidas contencionistas.

6.

O que fazer diante de um quadro tão dramático? O critério básico reside numa mudança em profundidade da política econômica, que, por sua vez, exige mudanças institucionais e políticas de grande alcance, para viabilizar e sustentar sua formulação e implementação.

Convém, de início, mencionar um aspecto do que não deve ser feito, porque muitas vezes a inexistência de opções claras parece justificar a adoção de políticas desastrosas. No caso, não se devem reduzir os salários reais com o propósito de conseguir um aumento do nível de emprego, porque tal redução tem um efeito inverso, reduzindo a demanda de bens consumidos pelos assalariados, criando problemas adicionais para o setor industrial e obrigando as fábricas a demitirem um número maior de trabalhadores.

Para elaborar um programa contra o desemprego é necessário, em primeiro lugar, distinguir medidas destinadas à geração de novos empregos de outras que procurem amenizar a situação dos desempregados. Em segundo lugar, há que ordenar as propostas no tempo, isto é, separá-las conforme sejam passíveis de implementação a curto, a médio ou a longo prazo. No que se refere à geração de novos empregos a curto e a médio prazo, o aspecto básico é a retomada do crescimento da atividade econômica. Como já se mencionou, a economia brasileira vive, na questão do emprego, como uma pessoa que sofresse, há décadas, de um problema grave de bronquite crônica – o desemprego estrutural – e apanhasse por cima uma pneumonia – a recessão. Não é possível cuidar da bronquite sem antes curar a pneumonia. A componente estrutural do desemprego é bastante séria, mas o ponto crítico hoje é a queda de nível de atividades.

Evidentemente, a retomada do crescimento econômico exige uma política bastante cuidadosa. De um lado, são necessárias medidas de emergência nos campos fiscal e financeiro – do aumento da disponibilidade de crédito à redução das taxas de juros –, de modo a liberar a atividade produtiva das amarras que hoje lhe são

impostas. Além disso, far-se-ia necessário, a curto prazo, recompor estoques de alimentos (mesmo via importações) para atender ao crescimento da demanda.

Ao mesmo tempo, tal política deve ser seletiva, definindo-se claramente os incentivos que serão dados, as atividades que serão estimuladas e os bens e serviços que serão produzidos. É fundamental, por exemplo, que seja privilegiada a substituição de importações (simultânea com um controle seletivo das importações) que, mesmo ao custo de alguma ineficiência ao nível microeconômico, pode ser altamente vantajosa para o País. Do ponto de vista macroeconômico, cada dólar poupado mediante a substituição de importações pode permitir que se produza no País o equivalente a sete dólares. Em segundo lugar, seria preciso estimular as atividades com baixo conteúdo direto e indireto de insumos importados, para pressionar menos a conta comercial e a situação do balanço de pagamentos. Em terceiro lugar, é necessário definir uma política seletiva de gastos públicos, ou seja, não cortar os gastos públicos globalmente, prejudicando os setores que geram mais emprego, que produzem bens e serviços essenciais para a população e que poupam importações. Dentro desse critério, seria pertinente ativar dois setores específicos. De um lado, os serviços urbanos básicos, que têm um efeito permanente sobre o emprego; de outro, a construção civil, que alia grande utilização de mão-de-obra ao atendimento de uma das grandes carências da população.

A retomada do crescimento, sujeita aos critérios de poupança de importações, geração de empregos e essencialidade da produção, exerceria efeitos dinâmicos sobre o conjunto da economia, beneficiando indiretamente os setores não contemplados na primeira fase. Além disso, uma recuperação econômica moderada, acompanhada de uma adequada política de preços e tarifas, salários, câmbio e tributação, não iria necessariamente empurrar a inflação, que hoje não decorre de pressões de demanda. Também não agravaria, necessariamente, a situação do balanço de pagamentos.

Por certo, a retomada do crescimento geraria reações negativas junto aos credores internacionais. Porém, se fosse feita dentro de um contexto de reorganização da política econômica e de ganhos de credibilidade interna, permitiria melhores condições para uma renegociação com os credores, partindo-se da premissa de que, com ou sem crescimento, o País necessita e terá que reprogramar o pagamento de sua dívida externa, aliviando consideravelmente o peso e o crescimento (via redução dos juros) do serviço da dívida para os próximos anos. Além disso, tal renegociação forçosamente teria que significar maior autonomia interna para a reativação do crescimento e as medidas necessárias para viabilizá-la.

Evidentemente, a reativação do crescimento não resolve o problema do desemprego crônico, que requer políticas de maior alcance. Antes de tudo, é razoável supor que a mudança dos padrões da despesa pública, destinada a ampliar e melhorar consideravelmente os serviços de que a população necessita – como saúde, educação básica, segurança e transportes, sem falar na habitação – implicaria apreciável absorção de mão-de-obra. A Tabela 11 é ilustrativa a este respeito.

Tabela 11: empregos diretos e indiretos a serem gerados pelos principais projetos brasileiros (empregos gerados para cada um milhão de dólares investidos)

Programa/projeto	Empregos
Programa nuclear	1,8
Itaipu	2,2
Bacia de Campos	2,4
Ferrovia do aço	3,7
Pólo petroquímico do Sul	4,0
Tucuruí	4,9
Siderúrgica Tubarão	7,5
Metrô (SP, RJ)	8,7
Açominas	10,6
Transportes em regiões metropolitanas	52,6
Provárzea (irrigação)	166,7

Fonte: IBASE.

Tal orientação deveria ser acompanhada necessariamente de uma maior descentralização fiscal – ou seja, da tributação e dos gastos governamentais – em benefício dos Estados e especialmente dos municípios. Isto favoreceria não apenas a eficiência dos serviços e o melhor atendimento à população, como também, em muitos casos, a menor exigência de investimentos por unidade de mão-de-obra empregada. Lembre-se de que, por outro lado, os problemas do subemprego e do desemprego estrutural se localizam preponderantemente nos setores de serviços e da agricultura.

No que se refere à tecnologia, o problema consiste nas distorções que acompanham a difusão do progresso técnico e na repartição de seus frutos, mais do que num “excesso” de tecnologia moderna. O aporte tecnológico que convém ao País é aquele que poupa o capital e a mão-de-obra simultaneamente, porquanto isso leva a um aumento da riqueza produzida anualmente, bem como a uma elevação do excedente econômico por unidade de capital-trabalho investida.

As consequências piores do chamado desemprego tecnológico não são inevitáveis desde que o excedente oriundo da inovação técnica seja utilizado para gerar mais empregos ou para aumentar o bem-estar da população. Não se trata, portanto, de combater a tecnologia moderna. Trata-se de absorvê-la de maneira adequada, combinando esse processo de incorporação tecnológica com uma política adequada de distribuição dos benefícios gerados pelo progresso técnico. Nesse sentido, o crédito e os investimentos podem ser importantes instrumentos de propagação do progresso técnico para o conjunto da economia, diminuindo a heterogeneidade da estrutura produtiva.

A médio e a longo prazos, também deveria ser alterada a forma de incidência dos encargos sociais, de modo a fazê-los recair sobre o valor adicionado da produção e não mais sobre a folha de salários. É, por certo, uma mudança bastante

complicada, mas que nem por isso deve ser adiada indefinidamente, porque sem dúvida favoreceria o emprego de mais mão-de-obra.

Existiria, ainda, um grupo de medidas relacionadas ao setor agrícola, que vive hoje um sério impasse decorrente da incapacidade de atender simultaneamente a três tipos de demanda: suprir o abastecimento interno, gerar um excedente exportável crescente e produzir substitutos para os combustíveis líquidos derivados do petróleo. Isso exige um salto dos seus padrões produtivos atuais, que só pode ser obtido com melhor aproveitamento dos recursos humanos e com melhor utilização das terras disponíveis. Para tanto, é necessário rever a política de preços, crédito e assistência técnica rural, redefinir os investimentos públicos e, em algumas regiões do País, alterar os padrões de exploração e propriedade da terra.

Para concluir, parece-me oportuno repetir aqui as palavras finais de uma conferência que fiz sobre o problema do desemprego, há mais de um ano, em maio de 1983:

“Muito embora o desemprego tenha assumido proporções tão alarmantes, a ponto de se transformar no maior problema dos assalariados, isto não afetou suficientemente o curso da ação governamental. Até agora, prevaleceu a política de reequilibrar as contas externas e combater a inflação a qualquer preço (e sem sucesso), relegando a um segundo plano seus impactos negativos sobre o nível de emprego. O mais preocupante é que, ao invés de uma revisão crítica do programa adotado, anunciam-se medidas contencionistas ainda mais severas para atender às exigências do Fundo Monetário Internacional. Com efeito, uma redução abrupta adicional do gasto público e um duplo aperto nos salários – pelo aumento do custo de vida decorrente da eliminação dos subsídios e pelo expurgo dos índices de reajuste – conduzirão à rota inexorável de um novo vale recessivo. O perigo de uma ação deste tipo não se restringe aos efeitos negativos sobre o mercado de trabalho – certamente drásticos, dado o frágil equilíbrio dos setores não afetados pelas dispensas maciças – senão que poderia cristalizar em desemprego estrutural o vasto contingente de trabalhadores liberados pelo descenso cíclico.”

“Mostramos acima que, não bastassem seus resultados discutíveis, a estratégia recessiva onera o País com custos sociais incalculáveis. Além disso, sugerimos diretrizes alternativas que possam inverter a médio e longo prazos a atual ordem de prioridades, pois será impossível retirar o fantasma do desemprego dos lares brasileiros sem colocá-lo como desafio número um de uma nova agenda de política econômica.”

