

# CRESCIMENTO E GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA NO BRASIL\*

ANDRÉ URANI

A crise social no Brasil chegou a níveis de tal modo insuportáveis que uma grande parte dos atores sociais — oriundos dos mais diferentes horizontes políticos — se vêem hoje obrigados a buscar saídas para a situação criada. O afã de encontrar soluções rápidas para o problema da pobreza e da apartação de camadas crescentes da população tem levado alguns a defender a retomada do crescimento como a solução mágica que irá solucionar todos os males acumulados ao longo dos últimos anos. É certo que, no passado, a melhoria das condições de vida das camadas mais pobres da população brasileira esteve sistematicamente associada ao crescimento econômico. A velocidade em que se dava o desenvolvimento social, porém, foi sempre muito menor que a do desenvolvimento econômico.

Neste artigo, destinado a contribuir para a definição de uma posição do governo brasileiro na Cúpula sobre Desenvolvimento Social realizada no início de 1995, defendo que a ênfase do combate à pobreza deveria ser colocada em uma série de reformas institucionais, a começar por uma ampla reforma do Estado, antes que no crescimento econômico. Isso não significa que o crescimento econômico não seja desejável, visto que poderia — em tese — proporcionar um quadro mais propício para as supracitadas reformas. Porém, dadas as condições em que o Brasil se encontra hoje, ele não pode ser considerado como necessário e muito menos como suficiente.

Este trabalho se estrutura a partir de duas questões fundamentais, a saber:

\* Texto preparado para o Itamaraty, no âmbito da preparação da Cúpula sobre Desenvolvimento Social realizada em Copenhague em março de 1995, e financiado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Agradeço Luiz Daniel Willcox e Helena Gottschalk pelo eficiente apoio a esta pesquisa.

- a) será que é preciso aumentar a taxa de crescimento do PIB para gerar emprego e renda?
- b) será que é preciso gerar mais empregos e mais renda para aumentar o grau de desenvolvimento social do Brasil?

Para tanto, na próxima seção, apresento, de forma muito sucinta, os que considero serem os principais traços do comportamento macroeconômico da Brasil desde o início dos anos 80, um período marcado por uma forte instabilidade e por baixas taxas de crescimento.

Na segunda, faço uma análise do comportamento do mercado de trabalho brasileiro ao longo deste mesmo período, mostrando que apesar da crise, a economia demonstrou uma grande capacidade de geração de empregos, embora estes não sejam de boa qualidade.

Na terceira, teço um paralelo entre as principais tendências observadas na relação entre crescimento e geração de emprego e renda no Brasil e em seis países industrializados no período recente. Desta análise resultará a conclusão de que não há nenhum elo evidente — na experiência recente destes países — entre "mais crescimento econômico" e "mais geração de emprego e renda".

Com base nesse *background*, discuto mais diretamente — na quinta seção — as razões que me levam a crer que é mais necessário se pensar em maneiras de a) melhorar a qualidade do emprego mais do que o número de empregos; e b) distribuir melhor a renda mais do que gerar mais renda.

As conclusões, por fim, se encontram na sexta e última seção.

## DESEMPENHO MACROECONÔMICO RECENTE

Meu objetivo aqui não é o de fazer uma análise detalhada do comportamento dos principais indicadores macroeconômicos, mas apenas o de ressaltar alguns fatos estilizados<sup>1</sup> que possam servir de pano de fundo para o que virá em seguida.

O Brasil foi um dos países que mais cresceram neste século, sobretudo durante as três décadas e meia que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, quando o seu PIB total foi multiplicado por 11 e o seu produto industrial por 16.<sup>2</sup> Este processo foi induzido por uma rápida industrialização via substituição de importações de clara inspiração cepalina, que culminou, na segunda metade da década de 70, na implantação dos setores

<sup>1</sup> Os fatos estilizados nesta seção se encontram descritos mais detalhadamente em Urani (1994c).

<sup>2</sup> Para uma análise detalhada deste longo período de crescimento, veja-se Bonelli e Malan (1990).

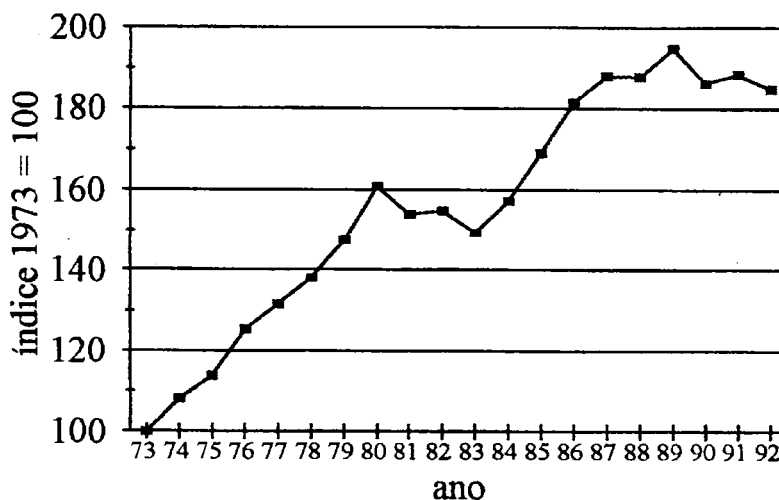
de bens de capital e de bens intermediários, financiada (sobretudo neste último caso) por crescentes afluxos de poupança externa.

O processo de substituição de importações se esgotaria na transição entre as décadas de 70 e 80, quando sucessivos choques externos exacerbaram o desequilíbrio externo provocado pela estratégia de crescimento com endividamento adotada a partir do II PND e provocaram, dada a existência de inúmeros e sofisticados mecanismos de indexação, uma pronunciada aceleração inflacionária.

Era o início de um longo período em que as metas de saneamento dos desequilíbrios de curto prazo, ou seja, o ajuste do balanço de pagamentos e o combate à inflação, predominaram sobre os objetivos de longo prazo. Ao longo da última década e meia a economia brasileira registrou sua pior performance macroeconômica deste século. A taxa de crescimento acumulada do PIB entre 1981 e 1992 foi equivalente à que se registrava, em média, em apenas dois anos nos tempos do *milagre* (Gráfico 1), enquanto o PIB per capita diminuía mais de 7%.

O ajuste das contas externas foi conseguido logo na primeira metade da década de 80. Graças à combinação de uma política de estabilização centrada na contração da demanda agregada (sobretudo via diminuição da liquidez) e na desvalorização da taxa de câmbio em termos reais com a maturação dos projetos de substituição de importações e de pro-

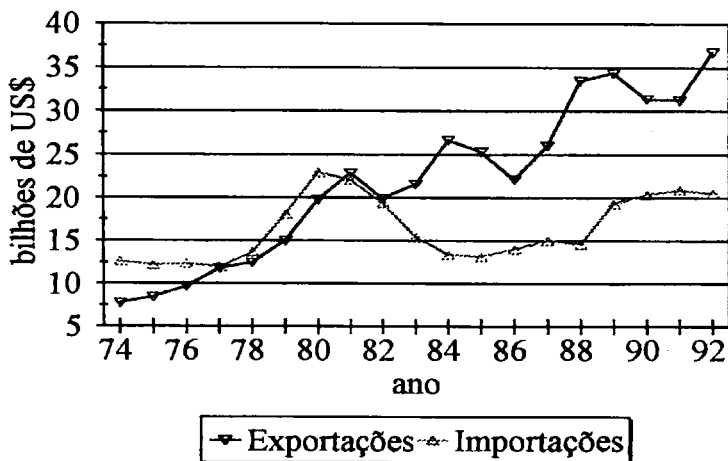
Gráfico 1 - Evolução do PIB 1973 - 1992



Fonte: Macrométrica

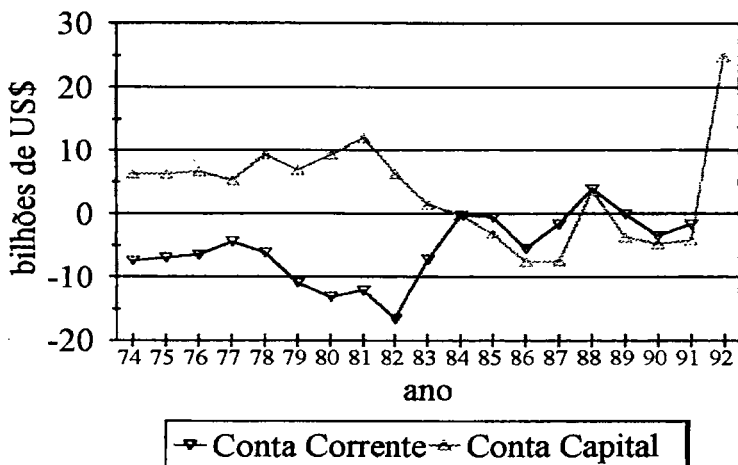
moção das exportações de bens manufaturados implementados ainda nos 70, o Brasil foi o único país endividado do Terceiro Mundo a produzir um superávit comercial grande o suficiente para equilibrar sua conta corrente do balanço de pagamentos (vejam-se os gráficos 2 e 3).

**Gráfico 2 - Evolução do Balanço Comercial 1974 - 1992**



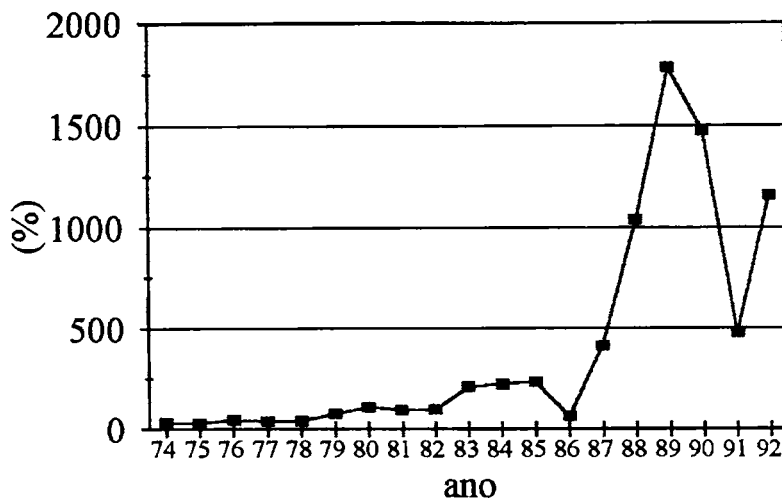
Fonte: Macrométrica

**Gráfico 3 - Evolução do Balanço de Pagamentos 1974 - 1992**



Fonte: Macrométrica

Gráfico 4 - Evolução da taxa anual de injeção 1974 - 1992



Fonte: Macrométrica

Em compensação, esta mesma política de estabilização não apenas foi incapaz de reduzir a taxa de inflação como até, via o aumento da taxa de câmbio, a multiplicou (gráfico 4). De meados da década de 80 em diante o combate à inflação se tornou o principal objetivo da política econômica. Vários experimentos, de diferentes naturezas teóricas, foram implementados na tentativa de estabilizar a economia, cada qual tendo efeitos apenas efêmeros e contribuindo para aumentar a incerteza — o que impossibilitou a retomada do crescimento econômico em bases sustentáveis.

Cabe assinalar, ainda, que do início dos anos 90 para cá a economia brasileira tem se aberto consideravelmente, tanto comercialmente quanto financeiramente. A recessão que durou de 1990 a 1992, a manutenção de uma política cambial realista (pelo menos até a adoção do Plano Real) e a própria capacidade de muitos setores de se adaptarem rapidamente às novas regras da concorrência fizeram com que esta abertura não fosse incompatível — até aqui — com a manutenção do equilíbrio externo.

A questão de um eventual novo ciclo de crescimento econômico sustentável voltou a ser discutida recentemente de forma mais séria, com base nas perspectivas de êxito do plano Real, sobre as quais não pretendo opinar aqui.

**Tabela 1 - Grau de desenvolvimento econômico países selecionados**

País	PIB real per capita (US\$ PPC) em 1991
EUA	22130
Japão	19390
Hong-Kong	18520
França	18430
Suécia	17490
Itália	17040
Austrália	16680
Malásia	7400
México	7170
Hungria	6080
<b>Mundo</b>	<b>5490</b>
<b>BRASIL</b>	<b>5240</b>
Costa Rica	5100
Panamá	4910
Botswana	4690
Polônia	4500
Marrocos	3340
Guatemala	3180
China	2946
<b>Países em desenv.</b>	<b>2730</b>
Honduras	1820
Costa do Marfim	1510
Quênia	1350
Bangladesh	1160
Índia	1150
<b>Países menos desenv.</b>	<b>880</b>
Etiópia	370

Fonte: Relatório do Desenvolvimento Humano 1994 (PNUD).

De toda forma, apesar do arrefecimento do crescimento registrado durante a última década e meia, o Brasil não pode ser considerado um país pobre, visto que cerca de 3/4 dos seres humanos vivem em países cuja renda per capita é inferior à nossa. Seu PIB real per capita, corrigido pela paridade de poder de compra, era equivalente a quase o dobro da média dos países "em desenvolvimento" e muito próximo da média mundial (Tabela 1).

## MERCADO DE TRABALHO

A rápida industrialização da economia brasileira após o término da Segunda Guerra Mundial inverteu as proporções de pessoas vivendo nos meios rural e urbano entre 1950 e 1980 (70% e 30% em 1950 e o inverso em 1980).

A industrialização, porém, não foi suficiente para gerar empregos para todos nos setores "modernos" urbanos. Isto não significa que o principal problema do mercado de trabalho brasileiro no início dos anos 80 fosse o do desemprego aberto: de fato, se a sua frequência era muito elevada, sua duração média e a própria taxa eram muito baixas em termos internacionais. Os que não conseguiam se empregar nos setores modernos se empregavam informalmente (sem carteira assinada) ou trabalhavam por conta própria, como autônomos.

Em 1981 a taxa de participação era, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), de 54,23% (65,22% para os homens e 34,78% para as mulheres). Os empregos com carteira assinada respondiam por 42,19% da ocupação total, os sem carteira por 28,12%, os por conta própria por 25,95% e a taxa de desemprego era de 6,5%.<sup>3</sup>

A baixa taxa de desemprego e o elevado grau de informalidade das relações de trabalho se explicava, pelo menos em parte, pela ausência de um sistema de seguro-desemprego e pela existência de uma série de mecanismos institucionais que incentivavam, tanto pelo lado da oferta quanto pelo lado da demanda de trabalho, uma alta rotatividade da mão-de-obra — sobretudo para os trabalhadores menos qualificados.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> É importante ressaltar que 1981 corresponde a um ano de crise, em que a taxa de desemprego e as participações dos segmentos informais (sem carteira e por conta própria) na ocupação total foram particularmente elevadas. Trata-se, contudo, do primeiro ano da década de 80 para o qual se dispõe de dados da PNAD, visto que em 1980, ano de Censo, esta pesquisa não foi realizada.

<sup>4</sup> Amadeo *et alli* (1993) mostram que este é tipicamente o caso do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

No mercado de trabalho brasileiro, possuir um emprego com carteira assinada significava (e ainda significa), entre outras coisas, ter o direito ao salário mínimo, a uma jornada de trabalho fixa, a férias remuneradas, à previdência social e — em média — a uma remuneração mais elevada que a propiciada nos segmentos informais desse mercado.<sup>5</sup>

A dinâmica dos salários *nominais* dos empregados com carteira assinada é, desde meados da década de 60, em grande parte determinada pelo governo, através da política salarial. Esta política assumiu as mais diferentes formas ao longo das últimas três décadas, sendo empregada ora para procurar proteger os salários *reais*, ora para ajustá-los a uma mudança do quadro macroeconômico.<sup>6</sup> O importante, contudo, é que nenhuma das fórmulas adotadas foi capaz de evitar a erosão dos salários *reais* dos trabalhadores formais frente a acelerações inflacionárias; em compensação, as diferentes regras de indexação implementadas tornaram-os menos sensíveis a oscilações do nível de atividade que os demais rendimentos da economia.<sup>7</sup>

Estas mesmas regras não se aplicam para os segmentos informais do mercado de trabalho.

Os empregados sem carteira assinada também vendem trabalho, mas seus contratos se dão à margem da legislação e são, via de regra, mais vulneráveis que os dos que possuem carteira assinada. Por conseguinte, a política salarial não os atinge diretamente. Trata-se de um mercado mais competitivo, em que os contratos são renegociados (em um sentido ou no outro) com muito maior facilidade. Esta fragilidade dos contratos faz com que os salários reais destes trabalhadores sejam um pouco menos sensíveis em relação à taxa de inflação que os dos empregados com carteira e muito mais sensíveis em relação ao ciclo.<sup>8</sup>

O segmento formado por trabalhadores por conta própria, por fim, também se caracteriza por um elevado grau de competitividade. Estes trabalhadores, porém, não vendem trabalho mas bens e serviços que podem ser considerados substitutos imperfeitos dos que são produzi-

<sup>5</sup> Como mostra, entre outros, Pero (1992). Vários estudos recentes mostram que o diferencial de salários entre trabalhadores com carteira assinada e os demais participantes da força de trabalho segue sendo, na maioria dos casos, significativamente positivo ainda que os salários sejam controlados por características como idade, educação, região, etc. Veja-se, por exemplo, Amadeo *et alii* (1993) e Pero e Urani (1993).

<sup>6</sup> Na primeira metade dos anos 80, de fato, quando estavam em vigor os acordos com o Fundo Monetário Internacional, a política salarial tinha um claro intuito de reduzir os salários reais para viabilizar o ajuste do balanço de pagamentos.

<sup>7</sup> Em outro texto (Urani (1994c)) trato desta questão mais detalhadamente.

<sup>8</sup> Como mostram Barros e Mendonça (1994b).



dos ou comercializados pelos setores modernos da economia. Dadas estas características, eles são muito mais capazes de defenderem seus rendimentos face à inflação que os demais participantes do mercado de trabalho; em compensação, são muito mais vulneráveis a oscilações da demanda agregada.

Outras características marcantes do mercado de trabalho brasileiro durante os anos 80 são a baixa intensidade e a forte desigualdade em termos de capital humano. Segundo o mais recente Relatório do Desenvolvimento Humano do PNUD (1994), o número médio de anos de estudo de um membro da População Economicamente Ativa (PEA) acima de 25 anos era — em 1990 — igual a 4; enquanto 11,3% havia atingido a universidade, 34% dos adultos permaneciam analfabetos. Apenas o Bangladesh e a Etiópia teriam mais crianças fora da escola que o Brasil, embora 100% das crianças brasileiras tenham podido ingressar na escola.<sup>9</sup> A taxa líquida de escolaridade no secundário no Brasil era de 16%, bem menos que a metade que no Perú e o equivalente ao registrado em Zâmbia, apesar do governo brasileiro não gastar pouco em educação (4,6% do PIB — o dôbro do que gasta o peruano).

A evasão escolar, segundo apontam numerosas pesquisas, estaria diretamente relacionada, no Brasil, não à falta de escolas mas à atratividade do mercado de trabalho para crianças vindas de famílias pobres. A taxa de participação dos menores na força de trabalho de fato resulta ser, em nosso país, uma das mais altas do mundo.

A desigualdade de oportunidades de permanência e de "êxito" no sistema educacional resulta ser, segundo o que estimam Barros e Ramos (1991) a principal causa da desigualdade de renda no Brasil, a segunda mais alta do mundo segundo o PNUD (Tabela 2). Em outras palavras, o mercado de trabalho não pode ser responsabilizado pela totalidade da desigualdade de renda no Brasil, visto que ele absorve pessoas cujas capacidades de produzir são extremamente diferenciadas.

Essa desigualdade de renda tão elevada faz com que o Brasil registre índices de pobreza bem maiores que outros países com renda *per capita* semelhante, ou seja, com que tenha um grau de desenvolvimento social bastante inferior ao econômico. Sempre segundo o mais recente Relatório do Desenvolvimento Humano, durante a década de 80, 47% dos brasileiros viviam com uma renda abaixo da linha de pobreza, um índice 16 pontos percentuais acima da média dos países em desenvolvimento.

<sup>9</sup> Costa Ribeiro (1994) mostra, com base em dados da PNAD, que a repetência, muito mais do que a evasão, é a principal responsável pela baixa escolaridade no Brasil.

*Tendências recentes: emprego*

Apesar da relativa estagnação e da instabilidade macro-econômica que caracterizaram seu comportamento a partir do início dos

**Tabela 2** - Desigualdade de renda em países selecionados

	Participação dos 20% mais ricos na renda sobre a dos 20% mais pobres (média 1980-1991)
Hungria	3,2
Polônia	3,9
Bangladesh	4,1
Japão	4,3
Suécia	4,6
Índia	4,7
Etiópia	4,8
Costa do Marfim	5,8
Itália	6,0
França	6,5
China	6,5
Marrocos	7,0
EUA	8,9
Hong-Kong	8,7
Austrália	9,6
Malásia	11,7
Costa Rica	12,7
México	13,3
Quênia	22,6
Honduras	23,5
Panamá	29,9
Guatemala	30,0
<b>BRASIL</b>	<b>32,1</b>
Botswana	47,4

Fonte: Relatório do Desenvolvimento Humano 1994 (PNUD).

anos 80, a economia brasileira demonstrou uma extraordinária capacidade de geração de empregos durante a década de 80. Pesquisas recentes mostram que mais de 18 milhões de novos postos de trabalho foram criados entre 1981 e 1990.<sup>10</sup>

Assinale-se que, concomitantemente, houve uma substancial melhora do perfil educacional do trabalhador brasileiro. A participação dos trabalhadores com menos de 5 anos de estudo na ocupação total decresceu cerca de 10 pontos percentuais, enquanto aumentou a participação dos 3 níveis de escolaridade superiores (sobretudo, em termos proporcionais, o formado por trabalhadores de 9 a 11 anos de estudo).<sup>11</sup>

Como prova disso, o desemprego aberto não se agravou dramaticamente durante o período, nunca atingindo taxas superiores a 8%. Pelo contrário: como mostro em um trabalho recente,<sup>12</sup> a taxa de desemprego tem se mostrado cada vez menos sensível a oscilações do nível de atividade, apesar da recente implantação e da rápida consolidação do sistema de seguro-desemprego. A recessão do início dos anos 90 foi de uma profundidade semelhante à verificada uma década antes, mas a taxa de desemprego subiu menos. Segundo Bivar (1993), não é só a taxa que foi mais baixa, mas também a duração média do desemprego, segundo o que a autora pôde estimar para a região metropolitana de São Paulo.

Uma das possíveis explicações para a taxa de desemprego ter se mostrado pouco sensível a flutuações do nível de atividade poderia estar na capacidade dos segmentos informais do mercado de trabalho absorverem eventuais excessos de mão-de-obra para o segmento formal provocados pela rigidez salarial deste segmento. Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), no entanto, não apontam nenhuma tendência clara à informalização durante a década de 80; ou seja, a composição do emprego por posição na ocupação em 1990 não era muito diferente à registrada em 1981, a não ser pelo fato de que aumentou consideravelmente a participação dos empregadores.

Estes dados sugerem que uma das causas desse dinamismo do emprego durante a década de 80 tenha sido a criação de um grande número de pequenas e médias empresas.<sup>13</sup>

Este quadro, segundo aponta a Pesquisa Mensal de Emprego (PME) — sempre do IBGE —, mudou drasticamente de figura no início

<sup>10</sup> Veja-se, por exemplo, Amadeo *et alii* (1994) e Urani (1994b).

<sup>11</sup> Veja-se Urani (1994b) para maiores detalhes.

<sup>12</sup> Urani (1994c), onde a questão do desemprego aberto é tratada em muito maiores detalhes.

<sup>13</sup> Segundo pude observar em outro trabalho (Urani (1994b)), onde esta questão é tratada mais aprofundadamente, a participação dos empregadores na ocupação total se mostrou crescente em todos os setores da economia — e não apenas nos serviços, como poderia se pensar.

desta década, quando passou a se registrar um aumento extremamente pronunciado da participação dos segmentos informais na ocupação total, agora sim a principal contrapartida da forte queda da participação dos trabalhadores formais (empregados com carteira assinada) na força de trabalho (mais de 8 pontos percentuais entre 1989 e 1992). Em outras palavras, uma parte considerável dos indivíduos que perderam seus empregos com carteira assinada encontraram empregos sem carteira ou abandonaram o mercado de trabalho para se lançarem, como trabalhadores por conta própria, no mercado de bens e serviços.<sup>14</sup>

Os dois fenômenos são diferentes e merecem ser comentados separadamente.

Os possíveis determinantes do aumento do segmento sem carteira neste período são a recessão, o imperativo das empresas se tornarem mais competitivas diante da abertura da economia, o aumento dos encargos trabalhistas introduzido pela nova Constituição e o crescente descrédito no poder de fiscalização do Governo. Para o empregador, de fato, deixar de assinar a carteira de trabalho de um empregado seu, ainda que represente um risco (ele deixa de cumprir a lei), significa uma significativa redução de custos, pois ele se vê livre dos encargos. Para o assalariado, por outro lado, não ter mais sua carteira assinada é deixar de estar protegido pela legislação trabalhista. Ele passa a não ter mais direito à Previdência (a menos que contribua voluntariamente), ao FGTS, a uma jornada de trabalho fixa, ao salário mínimo e a toda a parafernália de benefícios, pecuniários ou não, prevista pela lei. Os contratos que se estabelecem entre as partes são assim muito mais flexíveis que os formais. O aumento do tamanho relativo deste segmento tem portanto que ser visto como sinal inequívoco de uma fragilização das relações trabalhistas.

O crescimento do segmento composto por trabalhadores por conta própria também se deve, em grande parte, à retração da demanda de trabalho resultante da recessão. Há entretanto outros determinantes a serem levados em conta, como a crescente terceirização e a própria insatisfação dos trabalhadores com os salários que lhes são ofertados no mercado, que os leva a se tornarem mais propensos a assumirem riscos. O inchaço deste segmento pode portanto ter sido

<sup>14</sup> Amadeo *et alli* (1994) mostram que, durante este período, a cada posto de trabalho a menos no setor formal correspondia um posto a mais no "informal" (formado pelos empregados sem carteira assinada e pelos trabalhadores por conta própria). Este último fenômeno foi predominante nas regiões metropolitanas do Sul/Sudeste, enquanto o primeiro foi relativamente mais importante nas do Nordeste.

em parte ditado por uma mudança do comportamento da oferta de trabalho.<sup>15</sup>

Note-se, enfim, que houve, neste período, uma ligeira reversão da tendência à maior participação dos empregadores na ocupação total registrada no final dos anos 80.

A década de 80 foi marcada por uma redução da importância relativa dos setores primário e secundário na ocupação total e, por conseguinte, por um inchaço do setor terciário.<sup>16</sup>

A tabela 8 mostra que a participação da agricultura na ocupação total decresceu cerca de 6 pontos percentuais ao longo da década, passando de 25% para 19%.<sup>17</sup>

**Tabela 3** - Evolução da Composição Setorial da Ocupação; 1981/1990.

Setor	agricultura	indústria	constr. civil	comércio	admin. privados	serviços privado	setor financ.
1981	24.89	13.99	9.67	11.79	10.88	25.98	2.81
1982	25.08	13.88	8.58	11.69	11.05	26.80	2.92
1983	22.58	12.99	11.41	11.95	11.16	26.81	3.11
1984	25.78	13.28	6.93	12.09	11.33	27.42	3.17
1985	24.40	13.85	6.90	12.36	11.54	27.67	3.28
1986	22.63	14.90	7.56	12.77	11.80	27.54	2.79
1987	21.03	14.60	7.77	13.06	11.88	28.83	2.84
1988	20.79	14.34	7.41	13.05	12.40	29.24	2.77
1989	19.79	14.75	7.28	13.72	12.22	29.33	2.91
1990	19.27	14.19	7.20	14.31	12.37	29.90	2.76

Fonte: Elaboração própria, a partir de tabulações especiais da PNAD/IBGE.

<sup>15</sup> Pero e Urani (op. cit.), com base em dados da PNAD-1989, mostram, de fato, que 2/3 dos trabalhadores por conta própria não desejam mudar para um emprego com carteira assinada, contra 1/3 dos empregados sem carteira. Isto significa que a maior parte dos conta própria se encontra na posição atual porque assim o prefere, e não por uma insuficiência de demanda de trabalho no segmento formal.

<sup>16</sup> Como já foi mostrado, entre outros, por Amadeo et alli (1994).

<sup>17</sup> Observe-se que esta queda foi menos brusca que a registrada durante a década de setenta. Cacciamali (1992), com base em dados do censo, mostra que a participação da agricultura na ocupação total era de 44% em 1970.

Na mesma tabela vê-se que a queda de participação do setor secundário se deveu essencialmente à construção civil (cuja participação caiu de 9% para 7%), visto que a indústria de transformação propriamente dita chegou até a aumentar, ainda que muito ligeiramente, sua importância relativa.

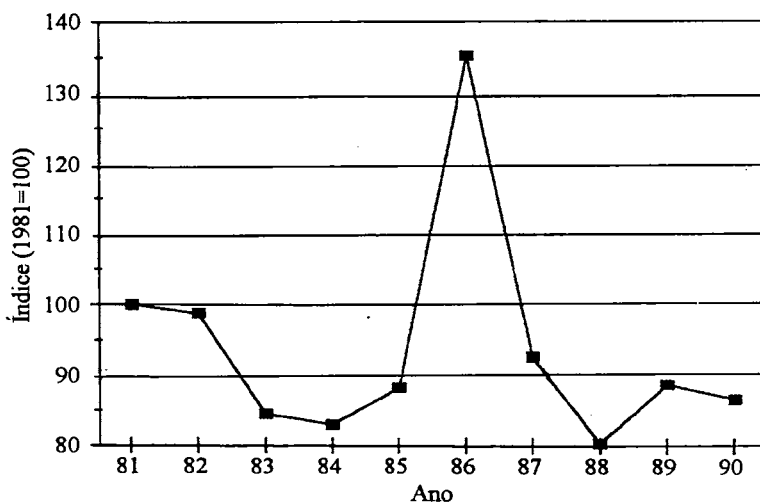
Apesar do aumento de sua participação no PIB, o setor financeiro foi o único, dentro do terciário, a não aumentar a sua participação no emprego. Na realidade, ela cresceu ao longo da primeira metade da década, mas diminuiu abruptamente após o plano Cruzado, retornando, em 1990, ao mesmo nível registrado em 1981 (cerca de 2,5%).

O inchaço do terciário se deveu, portanto, ao aumento do peso relativo da administração pública, do comércio e sobretudo dos serviços privados (cuja participação, em 1990, atinge quase 30%).

#### *Tendências recentes: salários*

O Gráfico 5 ilustra a evolução do rendimento real médio do trabalho medido através da PNAD entre 1981 e 1990. Nele, vê-se que de ponta a ponta da década o salário real médio diminuiu quase 15%. O grosso desta perda se deu durante o ajuste externo da primeira metade da década, ou seja, foi provocada pela conjugação de recessão e aceleração infla-

**Gráfico 5** - Evolução do salário real médio no Brasil, 1981-1990.



Fonte: Macrométrica

cionária que marcaram este período. A partir de então, exceto pelo enorme sobressalto registrado durante o Plano Cruzado (quando a inflação caiu consideravelmente e a economia crescia rapidamente), em 1986, ele se manteve em patamares *grosso modo* semelhantes.

Uma nova — e mais abrupta — tendência à queda ocorreria no início dos anos 90. Os dados da PME mostram que entre o último trimestre de 1989 e o último de 1992, o salário real médio teria caído mais de 40% em todas as seis principais regiões metropolitanas do país.<sup>18</sup> À raiz deste movimento está, possivelmente, a ausência de uma política salarial em um contexto recessivo e de forte abertura comercial, da mesma forma que o achatamento do valor do salário mínimo a seu menor valor — em termos reais — desde sua criação, em 1940.

Estes resultados indicam que a contrapartida da grande quantidade de empregos gerada neste período foi a má qualidade destes empregos. A seguir, procurarei qualificar esta afirmação.

Além do salário real médio ter demonstrado uma grande flexibilidade ao longo deste período, os salários relativos também flutuaram consideravelmente. Em outras palavras, o grau de flexibilidade do salário real não foi o mesmo para os diversos grupos de trabalhadores. Nesta

**Tabela 4** - Evolução da renda real por nível de escolaridade (Índice 1981=100).

Anos de estudo	<1	1 - 4	5 - 8	9 - 11	>11
1981	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
1982	100,78	98,33	9,82	102,95	104,79
1983	75,78	78,46	79,03	80,45	81,65
1984	79,14	78,72	75,51	77,00	78,42
1985	86,03	88,46	86,26	89,61	92,61
1986	129,27	126,58	114,21	113,82	125,52
1987	91,09	90,10	86,81	93,54	96,95
1988	81,31	84,33	81,66	89,98	99,87
1989	98,46	105,04	97,81	108,52	115,10
1990	81,18	82,27	80,20	85,06	91,29

Fonte: PNAD/IBGE.

<sup>18</sup> A saber: Porto Alegre (PA), São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ), Belo Horizonte (BH), Salvador (SA) e Recife (RE). Para maiores detalhes, veja-se Urani (1993).

seção, examino esta questão dividindo a força de trabalho por nível de escolaridade, posição na ocupação e setor de atividade. Este estudo se baseia apenas nas "marginais", ou seja, não serão levados em conta os diversos cruzamentos possíveis entre estas três variáveis.

A evolução do salário real médio para trabalhadores de 5 diferentes níveis de escolaridade (menos de 1, de 1 a 4, de 5 a 8, de 9 a 11 e mais de 11 anos de estudo) ao longo da década de 80 se encontra na tabela 4.

Vê-se, nesta tabela, que a tendência à queda do salário real médio se verificou em cada um destes grupos de trabalhadores entre uma ponta e outra da década. Entretanto, ela foi mais pronunciada para os de qualificação média/baixa que para os muito qualificados. Ou seja: o diferencial de renda entre níveis educacionais resulta ter aumentado durante o período.

Os dados da PME para as seis principais regiões metropolitanas do país no início da década de 90 assinalam, contudo, uma inversão desta tendência. Ou seja: o custo do ajuste macroeconômico dos anos 90, ao contrário do ocorrido na década anterior, resulta ter recaído predominantemente sobre os trabalhadores mais qualificados, o que só pode ser entendido como uma consequência do caráter "estrutural" deste ajuste.<sup>19</sup>

Uma grande parte da literatura teórica que trata de questões distributivas em economias que têm seus mercados de trabalho segmentados sustenta que o diferencial de salários a favor dos trabalhadores formais seria anticíclico, ou seja, que ele tenderia a aumentar em períodos de recessão ou de baixo crescimento do nível de atividade.

A Tabela 5 mostra, contudo, que ocorreu justamente o contrário no Brasil durante a década de 80. Este fenômeno só pode se explicar pela maior capacidade dos trabalhadores dos segmentos informais do mercado de trabalho (empregados sem carteira assinada e autônomos ou trabalhadores por conta própria) e dos empregadores de defenderem seus rendimentos reais frente à aceleração inflacionária que também caracterizou o período.<sup>20</sup>

Por um lado, temos que os empregados sem carteira assinada possuem contratos de trabalho muito mais frágeis — e portanto mais facilmente renegociáveis — que os empregados com carteira.

Por outro, trabalhadores por conta própria e empregadores não participam do mercado de trabalho, ou seja, seus rendimentos não provêm da venda de seu tempo e de sua capacidade de trabalho a uma firma. A

<sup>19</sup> Na realidade, todos perderam durante este período. Veja-se Urani (1993 e 1994c) para maiores detalhes.

<sup>20</sup> Urani e Winograd (1994) tratam este argumento analiticamente.



**Tabela 5** - Evolução da renda real média por posição na ocupação (índice 1981=100).

Posição na ocupação	Com carteira	Sem carteira	Conta própria	Empregador
1981	100.00	100.00	100.00	100.00
1982	102.52	106.96	95.32	102.09
1983	81.51	81.34	85.90	92.24
1984	79.21	83.07	84.46	91.24
1985	90.26	96.76	98.51	107.07
1986	109.31	138.75	153.75	166.11
1987	92.29	103.10	107.49	111.20
1988	96.10	98.00	98.52	106.70
1989	102.39	114.10	128.87	142.02
1990	81.07	109.92	100.15	101.52

Fonte: PNAD/IBGE.

renda deles resulta de suas participações no mercado de produto, o que significa que eles têm uma capacidade de se indexarem muito maior que a dos assalariados formais.

Em compensação, trabalhadores por conta própria e empregadores foram os que registraram as maiores perdas ao longo do ajuste estrutural do final da década de 80/início da de 90.<sup>21</sup>

Tomando-se a década de 80 de ponta a ponta, é interessante se observar (Tabela 6) que a indústria, o setor "moderno" *par excellence*, foi aquele em que os trabalhadores registraram a maior retração de suas rendas reais médias. Os que demonstraram maior capacidade de se defender frente à instabilidade macroeconômica que caracterizou o período foram a construção civil, o comércio e os serviços privados, setores que (sobretudo os dois últimos) se costuma pensar como mais competitivos, menos sujeitos a barreiras à entrada e portanto mais suscetíveis a se comportar como "colchões" — e, portanto, a registrarem perdas em períodos de crise.

Os setores de comércio e serviços conseguiram manter seus rendimentos médios reais constantes apesar de terem registrado, como vimos, um forte aumento de suas participações na ocupação total.

<sup>21</sup> Veja-se Urani (1993 e 1994c) para maiores detalhes.

**Tabela 6** - Evolução da renda real média dos setores (índice 1981=100).

Setor	agricul- tura	indústria	constr. civil	comércio	admin. pública	serviços privados	setor financ.
1981	100	100	100	100	100	100	100
1982	92	99	111	105	106	100	102
1983	88	80	63	85	84	80	82
1984	88	79	83	84	79	78	77
1985	99	88	94	99	97	88	89
1986	144	112	144	148	115	132	103
1987	99	90	104	102	97	100	96
1988	86	96	97	99	95	9	106
1989	113	101	125	135	102	122	119
1990	85	80	105	100	97	98	85

Fonte: PNAD/IBGE.

Assinale-se também, por fim, que apenas os trabalhadores da construção civil — que diminuíram drasticamente sua participação na ocupação total — foram capazes de registrar aumentos de seus rendimentos médios reais ao longo do período como um todo.

## **CRESCIMENTO E GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA**

Vimos até aqui que, ao longo da última década e meia, o estancamento do crescimento econômico não inibiu o processo de criação de empregos na economia brasileira, mas comprometeu a qualidade dos empregos gerados. Nesta seção, meu objetivo é o de procurar inserir a experiência brasileira ao longo deste período, ou de parte dele (a década de 80) em um contexto mais amplo, de maneira a procurar estabelecer de forma mais clara os elos entre crescimento econômico e geração de emprego e renda.

Estes elos, de fato, não são evidentes nem teórica nem muito menos empiricamente.

Na literatura macroeconômica dos últimos 50 anos pululam os modelos que dizem que é o nível de atividade que determina o de emprego e de outros tantos que dizem o contrário. Não há dúvidas de que toda vez que o crescimento do PIB for maior que o da produtividade o nível de em-

prego aumentará, mas nada assegura que isto seja suficiente para garantir a inexistência de desemprego involuntário.

Esta mesma literatura pode nos dizer tanto que o nível de atividade é determinado pelo lado da oferta, e que portanto será tão maior quanto menor for o salário real, quanto que ele depende mesmo é da demanda agregada, e que portanto pode vir a ser uma função positiva do próprio salário real. Mesmo neste caso, algumas variantes apontam para a existência de uma correlação negativa entre crescimento e justiça distributiva.

Nesta seção, contudo, os argumentos teóricos serão deixados de lado em prol de uma análise comparativa das relações verificadas por estas variáveis no Brasil e em seis países industrializados (EUA, Reino Unido, Alemanha, França, Itália e Japão).

### *Geração de emprego*

A experiência dos seis países industrializados selecionados ao longo das décadas de 70 e de 80 não aponta nenhuma evidência de que exista uma relação clara entre crescimento e geração de emprego (vejam-se as tabelas 7 e 8 e o gráfico 6).

Repare, antes de mais nada, que as taxas de crescimento do nível do emprego foram sistematicamente (em todos os países e tanto na década de 70 quanto na de 80) inferiores às do nível de atividade.

Observe também que apenas na metade deles (Estados Unidos, Reino Unido e Itália) há uma correlação positiva entre "mais crescimento do PIB" e "mais empregos" (ou *vice-versa*). Ou seja, na Alemanha, na França e no Japão as taxas de crescimento do PIB diminuíram nos anos 80 em relação aos anos 70, mas as taxas de crescimento do emprego aumentaram — embora continuassem muito baixas.

**Tabela 7** - Taxas (%) de crescimento anuais médias do nível de atividade em países industrializados selecionados

País/Período	Década de 70	Década de 80
Estados Unidos	3.05	2.75
Reino Unido	2.41	2.73
Alemanha	2.85	2.31
França	3.31	2.36
Japão	4.61	4.17
Itália	4.04	2.21
Média	3.38	2.76

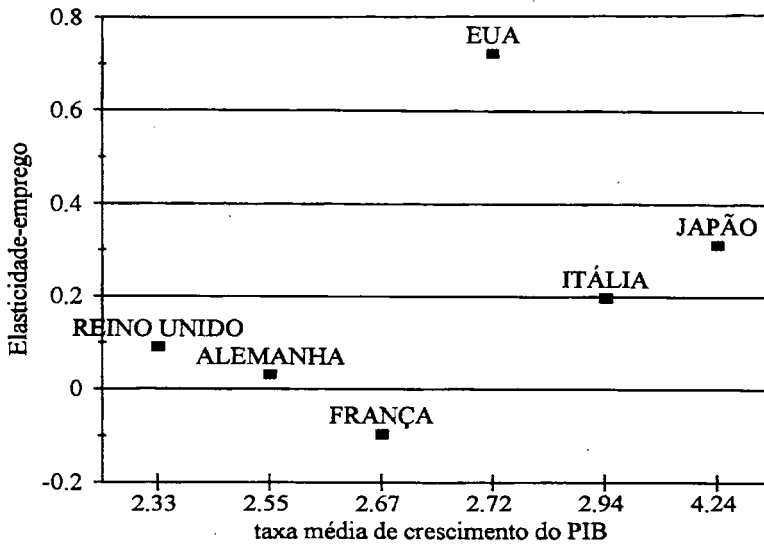
Fonte: Elaboração própria a partir de vários números do *OECD Main Economic Indicators*.

**Tabela 8** - Taxas (%) de crescimento anuais médias do nível de emprego em países industrializados selecionados.

País/Período	Década de 70	Década de 80
Estados Unidos	2.19	1.74
Reino Unido	0.00	0.65
Alemanha	-0.31	0.37
França	-0.51	0.39
Japão	0.88	1.27
Itália	0.69	0.30
Média	0.49	0.79

Fonte: Elaboração própria, a partir de vários números do *OECD Main Economic Indicators*.

**Gráfico 6** - Crescimento e geração de emprego em 6 países industrializados, 1971-1992.



Fonte: Elaboração própria, a partir de vários números do *OECD Main Economic Indicators*.

Veja ainda que, tomando-se as duas décadas como um todo, o Japão foi, de longe, o país que registrou o maior crescimento do PIB, mas não o que aumentou mais o nível de emprego, ficando bastante atrás dos Estados Unidos (cujo PIB cresceu menos até que o da Itália).

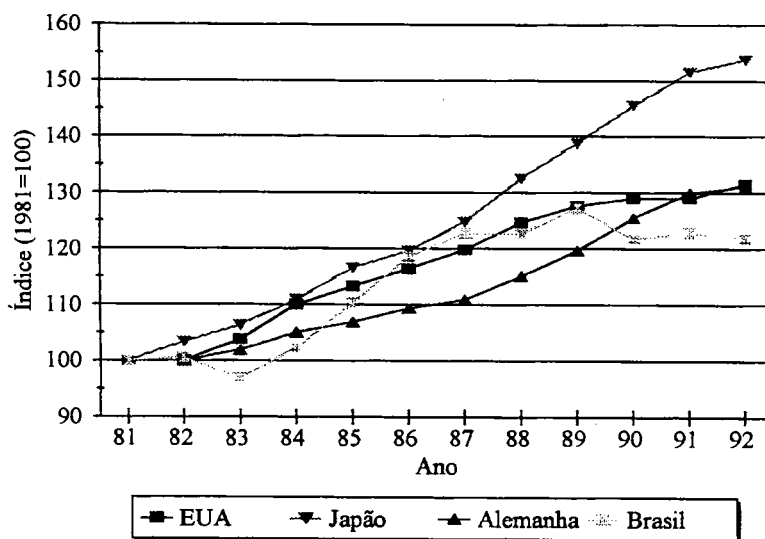
É importante assinalar, por fim, que os países europeus encontraram — em geral — dificuldades muito maiores em gerar emprego durante o período 1971-1992 que os EUA e o Japão. Tome-se o caso extre-

mo da França, que tendo registrado uma taxa de crescimento anual média semelhante à dos EUA no período como um todo, diminuía seu nível de emprego em 0,1% a cada ponto percentual de PIB a mais que crescia, enquanto os EUA aumentava o seu em 0,7%.

E o Brasil?

O hiato — em termos de PIB — entre a economia brasileira e as industrializadas tem aumentado, pela primeira vez no pós-guerra, desde o início da década de 80, como se vê no Gráfico 7. Esta tendência foi atenuada pela relativa recuperação da economia brasileira em meados da década de 80, mas aprofundou-se a partir do início da de 90.

Gráfico 7 - Evolução do PIB no Brasil e em 3 países industrializados, 1981-1992.

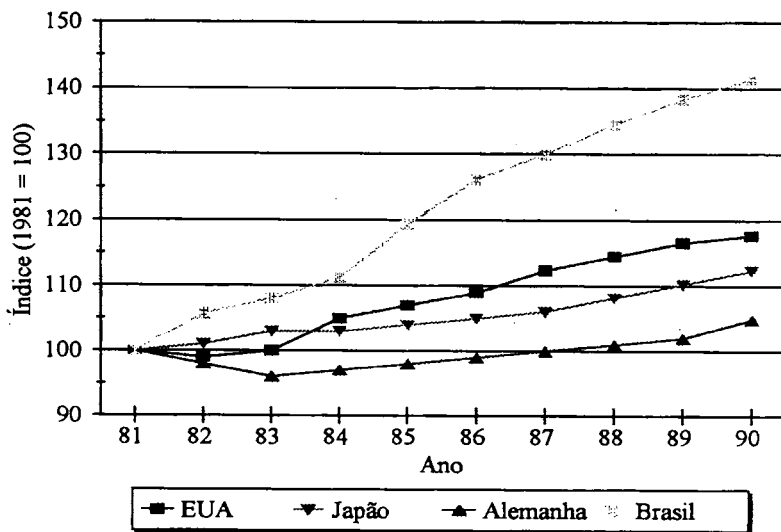


Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da Macrométrica e de vários números do *OECD Main Economic Indicators*.

Não obstante, a capacidade de gerar emprego da economia brasileira foi muito maior que a dos países industrializados, inclusive EUA, como mostra o gráfico 8.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> A série relativa ao Brasil, neste gráfico, foi traçada com base na evolução estimada da ocupação total e não do emprego total. Todavia, tratando-se de índices, esta distinção faz pouca diferença, visto que a composição do emprego por posição na ocupação se modificou muito pouco durante a década de 80, como mostram Amadeo *et alii* (1993) e Urani (1994b).

**Gráfico 8** - Evolução do nível de emprego no Brasil e em 3 países industrializados, 1981-1992.



Fonte: Elaboração própria, a partir de tabulações especiais da PNAD/IBGE e *OECD Main Economic Indicators*.

Como vimos acima, foi esta inusitada capacidade de geração de emprego a causa de que a taxa de desemprego no Brasil nunca atingisse patamares alarmantes, pelo menos se comparada à registrada pela maioria dos países europeus, como ilustra o Gráfico 9.<sup>23</sup>

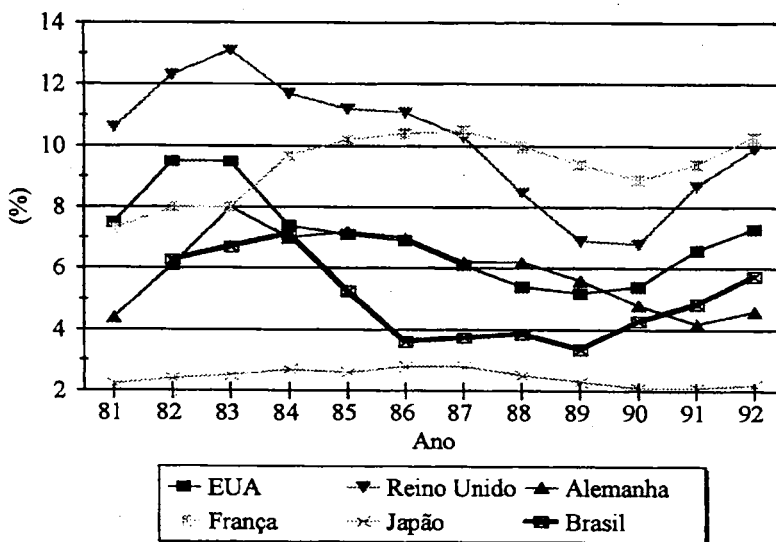
Dito de outra forma, o mercado de trabalho brasileiro durante a década de 80 se revelou muito mais flexível que os dos seis países industrializados estudados aqui.

### *Geração de renda*

A contrapartida dessa flexibilidade do emprego no Brasil é, como vimos acima, a má qualidade dos empregos que foram gerados neste

<sup>23</sup> O aumento da taxa de desemprego na Europa que se verificou durante este período — não obstante um crescimento econômico não-desprezível — marcou o fim das explicações neo-keynesianas convencionais para a determinação do nível de emprego. Após a "revolução" novo-clássica de Lucas e Sargent no início dos anos 70, uma miríade de novas explicações novo-keynesianas surgiram para tentar explicar o fenômeno: hysteresis, salário de eficiência, contratos implícitos, "insiders vs. outsiders", etc. Veja-se Amadeo e Estevão (1994) e Corseuil (1994) para resenhas destes modelos.

Gráfico 9 - Evolução da taxa de desemprego, 1981-1992.



Fonte: Elaboração própria, a partir de tabulações especiais da PME/IBGE e *OECD Main Economic Indicators*, vários números.<sup>24</sup>

período. O Gráfico 10 mostra que enquanto tanto a produtividade média do trabalho quanto o salário real médio registraram fortes quedas no Brasil ao longo da década de 80, na maioria dos outros países ambas estas variáveis cresceram durante o período.<sup>25</sup>

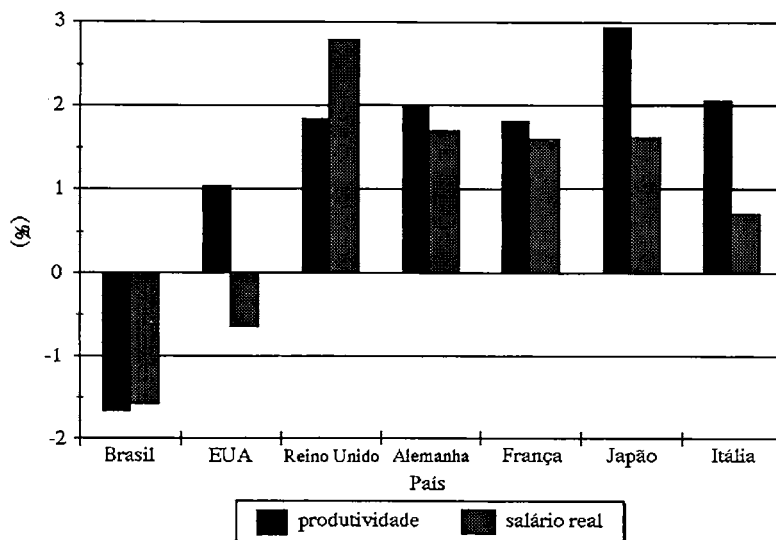
Observe que o único outro país em que o salário real também caiu foi os EUA; ou seja, a capacidade de gerar emprego demonstrada por estes dois países parece estar fortemente associada à flexibilidade para baixo de seus salários reais.

O oposto também procede: as economias em que os salários reais cresceram muito durante o período, como a Alemanha (em que o aumento dos salários foi maior que o da produtividade), geraram poucos empregos (mas de boa qualidade).

De uma forma mais geral, vimos acima que os seis países industrializados selecionados registraram, em média, nos anos 80, menores

<sup>24</sup> Assinale-se que a taxa de desemprego para o Brasil neste gráfico se baseia apenas nos dados das seis principais regiões metropolitanas do país; dados a nível nacional, oriundos da PNAD/IBGE, resultam ser sistematicamente mais baixos.

<sup>25</sup> Repare que no gráfico 10 estão retratadas as taxas de crescimento anuais médias registradas durante a década de 80, e não a acumulada.

**Gráfico 10 - Crescimento da produtividade e do salário real médio, 1981-1990.**

Fonte: Elaboração própria, a partir de tabulações especiais da PNAD/IBGE e *OECD Main Economic Indicators*.

taxas de crescimento de seus níveis de atividade e maiores taxas de crescimento que nos 70. A Tabela 9 abaixo mostra que a taxa de crescimento dos salários reais decresceu entre as duas décadas.

Este aparente *trade-off* entre crescimento do nível de emprego e dos salários reais tem, no entanto, que ser relativizado. O Japão, de fato, foi capaz de combinar a criação de um grande número de novos empregos com aumentos significativos dos salários reais graças a um crescimento

**Tabela 9 - Taxas (%) de crescimento anuais médias dos salários reais em países industrializados selecionados.**

País/Período	Década de 70	Década de 80
Estados Unidos	0.09	1.79
Reino Unido	1.79	2.86
Alemanha	2.25	1.72
França	5.11	1.63
Japão	3.13	1.46
Itália	4.54	1.38
Média	2.82	1.81

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados obtidos em vários números do *OECD Main Economic Indicators* e do *IMF International Financial Statistics*.



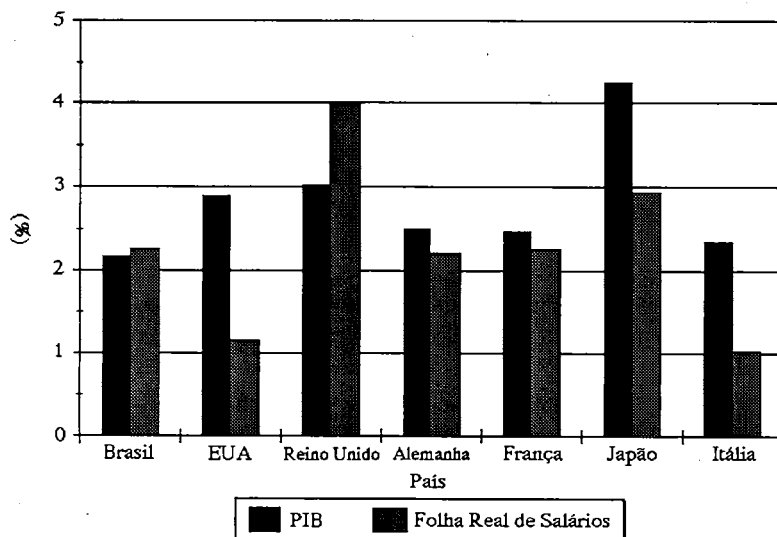
extraordinário do PIB; em outras palavras, o incremento da produtividade, neste caso, não foi incompatível com a geração de empregos e abriu espaço para a elevação dos salários reais.

Finalmente, pode-se também investigar qual é a relação observada, nestes sete países, entre o crescimento econômico e a evolução da folha real de salários, que nada mais é senão o produto do nível de emprego com o salário real médio. Se a folha real de salários estiver crescendo mais que o nível de atividade, isto significa que houve um aumento da participação dos salários na renda nacional, e vice-versa. Em última instância, é esta relação que nos dá a verdadeira capacidade do crescimento econômico "gerar renda", pelo menos para a grande maioria dos indivíduos que ainda são obrigados a vender seu tempo e sua capacidade de trabalho em troca de um salário. Os dados para os sete países com os quais tenho trabalhado nesta seção durante a década de 80 se encontram no Gráfico 11 abaixo.

Note-se, antes de mais nada, que não há uma relação clara entre as duas variáveis.

O Brasil, por exemplo, foi — como já vimos anteriormente — o país que menos cresceu, neste grupo, durante os anos 80. No entanto, vários países tiveram suas folhas reais de salários aumentando menos que

**Gráfico 11** - Crescimento anual médio do PIB e da folha real de salários, 1981-1990.



Fonte: Elaboração própria, a partir de tabulações especiais da PNAD/IBGE e *OECD Main Economic Indicators* e do *IMF International Financial Statistics*.

a brasileira. No Brasil, a distribuição funcional da renda entre lucros e salários resulta ter se mantido — *grosso modo* — constante, ou até mesmo ter ligeiramente se desconcentrado.<sup>26</sup>

Dentre os outros países, há desde os que registraram um aumento da participação dos salários na renda total, como o Reino Unido, até os que cresceram concentrando a renda, como os EUA e a Itália.<sup>27</sup> Todos eles, contudo, cresceram mais que o Brasil.

A experiência internacional no período recente evidencia portanto que não existe uma relação inequívoca entre "mais crescimento econômico" e "mais renda a ser distribuída".

### EMPREGO, RENDA E COMBATE À POBREZA

A conclusão do que vimos acima pode se resumir em uma única frase: o crescimento econômico, *per se*, não assegura a geração de emprego e renda, ou pelo menos daquela renda que se destina à grande maioria dos trabalhadores. Há países que têm crescido mais que o Brasil destruindo empregos (como a França) ou reduzindo os salários reais (como os EUA).

Os objetivos desta seção são: a) questionar a "necessidade" de gerar emprego e renda para combater a pobreza no Brasil; e b) apontar possíveis alternativas.

#### *Emprego: mais ou melhor?*

O principal problema da economia brasileira definitivamente não é a incapacidade de gerar empregos. Pelo contrário, talvez ela esteja criando empregos demais, na medida em que os empregos que têm sido criados são de má qualidade, como a queda dos salários reais que vem ocorrendo, de forma praticamente contínua, desde o início da década de 80.

Dos 18 milhões de pessoas a mais que passaram a fazer parte da força de trabalho brasileira entre 1981 e 1990, muitos são crianças e adolescentes que abandonaram precocemente o sistema escolar para contribuir em seus orçamentos familiares. Pouco qualificados, estes menores ingressam no mercado de trabalho, via de regra, em empregos sem carteira assinada, ou seja, sem as mínimas garantias de um salário decente, de uma jornada de trabalho fixa, de férias remuneradas ou de um 13º salário, sem

<sup>26</sup> Embora tenha havido, como apontam várias pesquisas recentes, um pronunciado aumento da desigualdade pessoal da renda, ou seja, da desigualdade intra-assalariados.

<sup>27</sup> Note que a folha real de salários nestes países cresceu ainda menos que no Brasil.

acesso ao sistema previdenciário e com pouquíssimas chances de ascensão no emprego, dada a imensa instabilidade deste tipo de relação de trabalho. Caso tivessem permanecido na escola, como seus coetâneos em um país "normal", por um lado iriam ingressar no mercado de trabalho mais tarde, com um maior estoque de capital humano e, portanto, com uma maior capacidade de aprender; por outro, gerariam uma maior escassez de trabalhadores pouco qualificados, o que tenderia a pressionar os salários dos que já se encontram no mercado de trabalho (em muitos casos os próprios pais dos menores que hoje trabalham) para cima. Ou seja, a retirada de crianças e adolescentes do mercado de trabalho iria impactar a qualidade do emprego tanto no curto quanto no longo prazo.

Talvez seja o caso, portanto, de se pensar em maneiras de destruir e não de gerar empregos. Quais as reformas que tornariam possível uma drástica diminuição da participação de crianças e adolescentes no mercado de trabalho?

Em primeiro lugar, é fundamental que seja melhorada a qualidade do ensino. Parte da evasão escolar se explica, como mostram Barros e Mendonça (1994c) em um artigo recente, não apenas pela pobreza mas também pelo fato de que a escola tem se mostrado, aos olhos das famílias pobres, pouco atrativa em relação ao que é ofertado no mercado de trabalho. Por pior que seja este...

Outro caminho possível é o de se pensar seriamente na possibilidade de se instaurar um programa de transferências maciças em dinheiro às famílias ou aos indivíduos mais pobres, nos moldes do imposto de renda negativo que vem sendo sugerido pelo Senador Eduardo Suplicy (PT-SP) ou de alguma variante deste.<sup>28</sup>

A literatura teórica sobre mercado de trabalho, de fato, nos ensina que quando aumenta a renda de outras fontes que não o trabalho do indivíduo ou da família, deveria ocorrer uma retração da oferta de trabalho. Contudo, cabe assinalar que embora o debate dessas propostas tenha sido intenso nos últimos anos, ainda se sabe pouco sobre os impactos fiscais e distributivos das diferentes propostas existentes e pairam dúvidas a respeito da capacidade das fórmulas sugeridas de atingir os mais pobres.

Há outras coisas, porém, que podem ser feitas para melhorar a qualidade do emprego, a começar por uma ampla reformulação do aparato CLTista, que aumente o poder de barganha dos trabalhadores.

<sup>28</sup> Como a proposta de José Marcio Camargo de transferir 70 reais por mês a todas as famílias que tivessem seus filhos em idade escolar freqüentando escolas públicas. (N.R.: sobre esse tema ver os artigos de Philippe Van Parijs, "Capitalismo de renda básica" e de Gilson Schwartz, "A tese que é uma hipótese", em *Lua Nova* 32, 1994).

No curto-prazo, isto significa unificar as datas-base — medida esta que aliás também é um requisito, hoje, para que qualquer política de estabilização que venha a ser implementada tenha sucesso (a menos que se deseje mais uma vez fechar os sindicatos e prender suas lideranças).

No médio-longo prazo, a estrutura sindical terá que ser revista, durante a substituição gradual do imposto sindical por um sistema de contribuições voluntárias e pela adoção de um sistema de negociações coletivas mais centralizado do que existe hoje.

Por outro lado, medidas no sentido de promover uma maior estabilidade das relações de trabalho são imprescindíveis para que se realizem maiores investimentos em capital humano e, portanto, para tornar o processo de trabalho mais eficiente e a economia como um todo menos vulnerável ao processo de abertura ainda em curso.

Para que isto seja possível, será necessário aperfeiçoar alguns mecanismos institucionais, como o FGTS, que se tornaram, na prática, um forte incentivo à rotatividade da força de trabalho, tanto pelo lado da oferta quanto pelo da demanda.<sup>29</sup>

Outra meta a ser perseguida é a de aumentar o grau de formalização das relações trabalhistas. Três tipos de ações são possíveis para se reverter a tendência à precarização das relações trabalhistas observada no período recente.

Em primeiro lugar, uma maior estabilidade de preços, *per se*, ao reduzir a incerteza, certamente é um fator que poderá incentivar as empresas a ter em menos medo de incorrer nos custos fixos implícitos nos contratos formais de trabalho.

Em segundo lugar, é preciso aumentar o poder de fiscalização do Ministério do Trabalho.

Enfim, há de se ter a coragem de promover uma reforma das contribuições e encargos que incidem sobre a folha de salários que preserva os direitos adquiridos pelos trabalhadores na Constituição de 1988.

Por último, o próprio crescimento econômico pode vir a ser, também, um fator que venha a contribuir na melhoria da qualidade do emprego, na medida em que ele possa vir acompanhado de um aumento da demanda de mão-de-obra, e em particular a pouco qualificada.

Para que a demanda de trabalho aumente, é preciso - antes de mais nada - que a retomada do crescimento se dê em bases sustentáveis, o que só será possível no contexto de uma estabilidade duradoura do nível de preços.

A retomada do crescimento, contudo, não é garantia de um aumento da demanda de trabalho da magnitude e do tipo que é requeri-

<sup>29</sup> Para maiores detalhes, veja-se Amadeo e outros (1993).

da pelo imperativo de se aumentarem os salários de base. Pode parecer antiquado, mas a questão que hoje se coloca é a do padrão de crescimento.

O Estado hoje, como se sabe, não é - por razões que não cabe discutir aqui - capaz de ditar o padrão de crescimento da mesma forma que o era há duas ou três décadas atrás. Isso não significa, porém, que se tenha que cair no imobilismo, relegando o comportamento futuro do mercado de trabalho ao livre-funcionamento da oferta e da demanda ou ao deus-dará.

Países como Taiwan, Holanda e Canadá e organismos internacionais como a OECD e o Banco Mundial, que não podem ser taxados de "estatizantes", acoplam o respeito às leis do mercado à utilização ostensiva de instrumentos de planejamento econômico para direcionar as políticas públicas e a própria política macroeconômica. Estes instrumentos se baseiam em fontes estatísticas coerentes entre si, exaustivas (no sentido de que dão conta do conjunto de transações efetuadas em uma economia ao longo de um ano e não apenas das que ocorrem entre as firmas) e permanentemente atualizadas.

Exercícios deste tipo, no Brasil, são enormemente dificultados pelo estado precário em que se encontra hoje o IBGE. Apenas a título de exemplo, a última "fotografia" da economia brasileira através de um censo econômico foi realizada em 1985 e até hoje, quase uma década depois, ainda não foi revelada. Trocando em miúdos, ainda não se dispõe hoje de uma matriz de insumo-produto estimada para o ano de 1985. Quem quiser se aventurar a trabalhar com estas ferramentas tem que se contentar com a matriz projetada a partir dos dados de 1980. Com isso, perdemos a possibilidade de fazer enxergar aos formuladores da política econômica a magnitude e a especificidade dos impactos presentes e futuros das decisões que tomam hoje. Este vôlei cego só será interrompido no dia em que se tiver a coragem de promover uma profunda reestruturação do IBGE.

Guardadas todas as ressalvas quanto à precariedade da base estatística, é todavia possível realizar alguns exercícios com base nos dados disponíveis. No que nos interessa aqui, os resultados destes exercícios sugerem que há dois caminhos possíveis a serem seguidos para aumentar a demanda de mão-de-obra pouco qualificada:

- \* o redirecionamento dos gastos públicos para aqueles setores que, direta ou indiretamente, geram mais empregos para este tipo de trabalhadores, ou seja, a construção civil e o saneamento básico; e

\* uma política industrial voltada ao aumento da eficiência e da produtividade em alguns setores-chave, como a indústria alimentar.<sup>30</sup>

Diga-se de passagem, estas duas medidas não apenas teriam impactos no mercado de trabalho mas também se traduziriam em uma melhoria das condições de vida do conjunto da população.

### *Gerar renda ou distribuir melhor ?*

Vimos acima que a pobreza no Brasil não está ligada ao fato do Brasil ser um país pobre. Não nos encontramos na mesma situação da Etiópia, país em que se todos os habitantes viessem a receber uma renda igual todos passariam fome. Como acentuado acima, nossa renda per capita é suficiente para satisfazer as necessidades básicas de consumo do conjunto da população pelo menos três vezes.

Se hoje enfrentamos um problema crônico de pobreza é porque somos um país extremamente injusto, ou seja, não é porque sejamos incapazes de gerar a renda necessária para acabar com a pobreza mas porque somos incapazes de distribuí-la de forma menos injusta. Barros e Mendonça (1994c) estimam que se o Brasil — mantido o seu PIB real per capita - tivesse uma desigualdade de renda equivalente à da Argentina, a proporção de pobres se reduziria para a metade. Eles mostram também que se desejasse promover uma tal redução da pobreza unicamente via crescimento econômico, ou seja, aumentando o PIB real *per capita* e mantendo a desigualdade de renda constante, seriam necessários 23 anos de crescimento do PIB real *per capita* a uma velocidade de 3% ao ano.

Se o objetivo é combater a pobreza, medidas que sejam eficazes no sentido de promover uma redução significativa da desigualdade de renda tendem a ser muito mais pertinentes, portanto, que outras que se limitem a estimular o crescimento econômico. Apesar da grande proporção de pobres, o "hiato de pobreza" na economia brasileira é relativamente pequeno: bastaria transferir dos não-pobres para os pobres cerca de 3,5% do PIB (menos de 15% da renda do trabalho dos 10% mais ricos) para fazer com que todos os pobres se tornassem capazes de satisfazer suas necessidades básicas de consumo.

<sup>30</sup> O leitor interessado nos resultados das simulações realizadas a partir de um modelo de equilíbrio geral computável desenvolvido no IPEA os encontrará em Urani (1994).

Em outras palavras, dado o estágio de desenvolvimento econômico já alcançado pelo Brasil, a solução do problema da pobreza passa hoje mais pelo investimento em tecnologias de ponta que nos permitam realizar transferências para os mais pobres de forma eficiente e barata que pela retomada do crescimento. Isto significa uma profunda reengenharia dos mecanismos de assistência e de proteção social e uma ampla reforma do Estado, de maneira a torná-lo apto — técnica e politicamente — a realizar as transferências necessárias ao menor custo possível.

## CONCLUSÃO

Procurei mostrar, neste trabalho, que o crescimento econômico não é uma condição nem suficiente nem necessária para a geração de emprego e renda no Brasil. Em primeiro lugar porque, apesar de estar crescendo pouco, a economia brasileira tem gerado muito mais empregos — em termos relativos — que países que não estão atravessando recessões particularmente importantes. Ou seja, porque a relação entre crescimento e geração de emprego tem se revelado mais tênue do que poderia se esperar, sobretudo no âmbito do novo paradigma tecnológico que vem se afirmando.

Em segundo lugar, porque o padrão de crescimento pode se revelar extremamente concentrador, e — portanto — ser incapaz de se traduzir em um aumento dos salários reais, ao mesmo tempo em que há amplo espaço para que aumente a parcela dos salários na renda mesmo que o PIB não esteja crescendo, se forem realizadas algumas reformas institucionais.

A geração de emprego e renda, por sua vez, também não parece ser uma condição necessária nem muito menos suficiente para o combate à pobreza no Brasil. O mercado de trabalho brasileiro tem se caracterizado, no período recente, por uma capacidade até mesmo excessiva de gerar empregos, na medida em que está absorvendo pessoas que não deveriam estar ingressando nele. Em outras palavras, a geração de empregos não resulta estar contribuindo para o combate à pobreza.

A renda *per capita* no Brasil, por sua vez, não é baixa em termos internacionais. Há muitos países em que a renda *per capita* é bem menor que a nossa e que tem muito menos pobreza — proporcionalmente — que nós.

Não há nenhuma evidência, portanto, de que o desenvolvimento econômico tenha que vir a ser a mola mestra de nosso desenvolvimento social no futuro. Este último passará muito mais pela capacidade que teremos de promover reformas institucionais capazes de garantir:

- \* uma melhoria ampla, geral e irrestrita da qualidade do ensino;
- \* uma menor desigualdade de oportunidades na formação de capital humano, ou seja, que os filhos das famílias mais pobres não sejam obrigados a deixarem o sistema educacional precocemente para complementar a renda de seus pais;
- \* uma maior estabilidade dos vínculos de trabalho;
- \* uma mudança das relações entre capital e trabalho que implique um aumento do poder de barganha deste último;
- \* o máximo de eficácia, por parte do aparato estatal, em transferir recursos para as camadas mais pobres da população, o que implica tanto ter uma máquina enxuta e eficiente quanto ser capaz de atingir de fato os que precisam destas transferências.

Por fim, o crescimento econômico só poderá vir ajudar em alguma coisa caso ele venha acompanhado — direta ou indiretamente — de um aumento da demanda de mão-de-obra não-qualificada, o que, no cenário atual, está longe de estar dado.

**ANDRÉ URANI** é professor da Faculdade de Economia e Administração da UFRJ e pesquisador do DIPES-IPEA.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almeida Reis, J. G. e R. Barros (1990): "Desigualdade Salarial: Resultados de Pesquisas Recentes", in Camargo, J. M. e F. Giambiagi (orgs.): *"Distribuição de Renda no Brasil"*. São Paulo, Paz e Terra.
- Amadeo, E., R. Barros, J. M. Camargo, R. Mendonça, V. Pero e A. Urani (1993): "Human Resources in the Adjustment Process". *Texto para discussão* n. 317, IPEA, Rio de Janeiro.
- Amadeo, E. e J. M. Camargo (1994.a): "The Brazilian Labor Market in an Era of Adjustment". *Texto para discussão* n. 225, PUC-RJ.
- \_\_\_\_\_ (1994.b): "Institutions and the Labor Market in Brazil". *Texto para discussão* n. 315, PUC-RJ.
- Amadeo, E. e M. Estevão (1994): *"A Teoria Econômica do Desemprego"*. São Paulo, Hucitec.
- Arida, P. (org.). (1982): *Dívida Externa, Recessão e Ajuste Estrutural: o Brasil diante da Crise*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Azeredo, B. e J. P. Chahad (1994): "O Programa Brasileiro de Seguro-Desemprego: Diagnóstico e Sugestões para o seu Aperfeiçoamento". In Mendonça e Urani (org.). *Estudos Sociais e do Trabalho*, vol. 1, DIPES-IPEA, Rio de Janeiro.
- Bacha, E. (1981): *Análise Macroeconômica: um Texto Intermediário*, PNPE/IPEA, Rio de Janeiro.
- Bacha, E. e Klein, H. S. (orgs.). (1986): *A Transição Incompleta: Brasil desde 1945*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.



- Barros, R. e R. Mendonça (1994.a): "The Evolution of Welfare, Poverty and Inequality in Brazil during the Last Three Decades: 1960-1990". *Série Seminários Estudos Sociais e do Trabalho*, n. 08/94, IPEA.
- \_\_\_\_\_ (1994.b): " ", *mimeo* apresentado no Fórum sobre Desigualdade de Renda e Pobreza no Brasil organizado pelo IPEA no BNDES em novembro de 1994.
- \_\_\_\_\_ (1994.c): "Is Poverty the Main Cause of Child Work in Brazil?". *Série Seminários Estudos Sociais e do Trabalho*, n. 18/94, IPEA.
- Barros de Castro, A. e F. E. Pires de Souza (1986): *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Berry, A. (1993): "The Effects of Stabilization and Adjustment on Poverty and Income Distribution: Aspects of the Latin-American Experience", *mimeo*.
- Bonelli, R. e P. S. Malan (1990): "Brazil, 1950-1980: Three Decades of Growth-Oriented Economic Policies", *Texto para discussão* n. 187, IPEA, Rio de Janeiro.
- Bonelli, R. e L. Ramos (1993): "Distribuição de Renda no Brasil: Avaliação das Tendências de Longo Prazo e Mudanças na Desigualdade desde Meados dos Anos 70", *Texto para discussão* n. 288, IPEA, Rio de Janeiro.
- Bivar, W. S. B. (1993): "Estimativas da Duração Média do Desemprego no Brasil" *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 23, n. 2, Rio de Janeiro.
- Cacciamali, M. C. (1989): "Emprego no Brasil durante a Primeira Metade dos Anos 80", in Barros, R. and Sedlacek, G. (orgs.): *Mercado de Trabalho e Distribuição de Renda: uma Coletânea*, Série Monográfica IPEA n. 35, Rio de Janeiro.
- Camargo, J. M. (1989): "Informalização e Renda no Mercado de Trabalho", in Barros, R. and Sedlacek, G. (orgs.): *Mercado de Trabalho e Distribuição de Renda: uma Coletânea*, Série Monográfica IPEA n. 35, Rio de Janeiro.
- Camargo, J. M. e C. A. Ramos (1988): *A Revolução Indesejada: Conflito Distributivo e Mercado de Trabalho*, Rio de Janeiro, Campus.
- Carneiro, D. D. (1985): "Stabilization Policies and Adjustment: the Brazilian Economy during the 1980's", *Texto para discussão* n. 138, PUC-RJ.
- Correia do Lago, L. (1990): "Uma Revisão do período do "Milagre" - Política Econômica e Crescimento, 1967-1973", *Texto para discussão* n. 225, PUC-RJ.
- Corseuil, C. H. L. (1994): "Desemprego: Aspectos Teóricos e o Caso Brasileiro", *Série Seminários Estudos Sociais e do Trabalho*, n. 4/94, IPEA, Rio de Janeiro.
- Costa Ribeiro, S. (1994): "A Pedagogia da Repetência", in Mendonça, R. e A. Urani (org.): *Estudos Sociais e do Trabalho, vol. 1*", DIPES-IPEA, Rio de Janeiro.
- Fishlow, A. (1972): "Brazilian Size Distribution of Income". *American Economic Review*, 62:2.
- Horta, M. H. T. (1989): "Políticas de Ajustamento aos Choques Externos nos Anos 80", in IPEA: *Perspectivas da Economia Brasileira - 1990*, Rio de Janeiro.
- Langoni, J. G. (1973): *Distribuição de Renda e Desenvolvimento Econômico no Brasil*. Rio de Janeiro, Ed. Expressão e Cultura.
- Machado, D. C. (1994): "O Impacto do Seguro-Desemprego no Mercado de Trabalho: o Caso Brasileiro", *Série Seminários em Estudos Sociais e do Trabalho* n. 3/94, IPEA, Rio de Janeiro.
- Meller, P. (1991): "Adjustment and Social Costs in Chile during the 1980's". *World Development* vol. 19, n. 11 (número especial).
- \_\_\_\_\_ (1992): "Latin American Adjustment and Economic Reforms: Issues and Recent Experience". *United Nations Conference on Trade and Development Discussion Paper* n. 53.
- Pero, V. (1992): "A Carteira de Trabalho no Mercado de Trabalho Metropolitano Brasileiro". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 22, n. 2.
- Pero, V. e Urani, A. (1993): "Determinantes do Excesso de Mão-de-Obra do Setor Formal do Mercado de Trabalho Metropolitano", in IPEA: *Perspectivas da Economia Brasileira - 1994*", Rio de Janeiro.
- PNUD (1994): *"Relatório do Desenvolvimento Humano 1994"*. Lisboa, Tricontinental Editora.

- Ramos, L. (1990): *The Distribution of Earnings in Brazil; 1976-1985*, PhD Dissertation, University of California, Berkeley.
- Sabóia, J. M. (1986): "Transformações no Mercado de Trabalho no Brasil durante a Crise 1981-1983". *Revista de Economia Política*, vol. 6, n. 1.
- Sedlacek, G. (1989): "A Evolução da Distribuição de Renda entre 1984 e 1987", in IPEA: *Perspectivas da Economia Brasileira - 1990*, Rio de Janeiro.
- Tokman, V. (1990): "Le Secteur Informel en Amérique Latine: Quinze Ans AprÈs", in Salomé, B., Schwarz, A and Turnham, D. (orgs.): *Nouvelles Approches du Secteur Informel!*. Paris, Séminaires du Centre de Développement de l'OCDE.
- Urani, A. (1993): "Mercado de Trabalho e Distribuição de Renda durante o Governo Collor", in IPEA: *Perspectivas da Economia Brasileira - 1994*, Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_ (1994.a): "A Evolução da Ocupação na Indústria de Transformação", *mimeo*, BNDES.
- \_\_\_\_\_ (1994.b): "Tendências Recentes da Evolução da Ocupação no Brasil", *mimeo*.
- \_\_\_\_\_ (1994.c): "Ajuste Macroeconômico e Flexibilidade do Mercado de Trabalho no Brasil; 1981-1992", *mimeo*.
- Urani, A. e C. Winograd (1994): "Distributional Effects of Stabilization Policies in a Dual Economy: the Case of Brazil; 1981-1988". *Revista Brasileira de Economia* vol. 48, n. 1.

## RESUMOS/ABSTRACTS

### CRESCIMENTO E GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA NO BRASIL

ANDRÉ URANI

Contestando uma opinião corrente entre economistas e analistas políticos, argumenta-se que o crescimento econômico já não pode mais ser visto como uma condição suficiente, e sequer necessária, para a geração de emprego e renda no Brasil; e, reciprocamente, que a geração de emprego e renda tampouco o é para o desenvolvimento social.

### GROWTH AND THE CREATION OF JOBS AND INCOME IN BRAZIL

*Contrary to a widely held belief among economists and political analysts, it is argued that economic growth can no longer be seen as a sufficient or even as a necessary condition for the creation of jobs and income in Brazil; and conversely, that the creation of jobs and income can no longer be regarded as a condition for social development.*