

ESTAGNAÇÃO ECONÔMICA, DESEMPREGO E EXCLUSÃO SOCIAL

(versão revista pelo autor)¹

Cláudio Salm

Apresentação

Em princípio, toda apresentação de um texto deveria destacar os pontos nele contidos que o autor considera não apenas como os mais importantes, mas também os mais capazes de atrair a atenção do leitor. No entanto, corro o risco aqui de fazer desta apresentação um desestímulo ao invés de um atraente convite à leitura. O risco se deve a que o debate central abordado no artigo praticamente se evaporou nos dois últimos anos: a centralidade do crescimento econômico para o combate ao desemprego, à pobreza e à desigualdade. Evaporou-se, pelo menos por ora, porque os defensores da tese oposta – a da irrelevância do crescimento – recolheram-se, abandonaram a arena. Acredito que o fizeram diante da acachapante evidência dos benefícios resultantes do crescimento alcançado em 2004 (infelizmente apenas mais um “vôo da galinha”) sobre o emprego, inclusive o emprego formal, e sobre a redução da pobreza. O anseio pelo crescimento, bem como as dúvidas quanto à nossa capacidade de sustentá-lo, retorna hoje ao centro do debate.

De fato, ao longo dos dez anos anteriores a 2004, abarcando também o primeiro ano do governo do PT, a ortodoxia que passou a dominar não só o discurso oficial mas a própria política econômica, tentou, e com sucesso, impor-nos uma tese tanto esdrúxula como exótica, além de travestida em tese “progressista”. Tal tese foi bem resumida numa famosa frase de FHC: “o Brasil não é um país pobre, mas injusto”. Para combater nossas iniquidades, “demostrava-se” que a distribuição de renda seria muito mais eficaz que o crescimento econômico. Propositadamente ignoravam que o pensamento desenvolvimentista jamais considerou o crescimento como condição suficiente, mas sempre como condição necessária, facilitadora, das medidas de política capazes de levar à superação do subdesenvolvimento. Para este pensamento, a recessão e a estagnação só poderiam ser defendidas em caráter temporário diante de fortes pressões inflacionárias, jamais como um quase modo de ser da economia como vem sendo há mais de vinte anos no Brasil. Os ortodoxos ignoravam que os vultosos investimentos em infra-estrutura, a reforma de nossa iníqua carga tributária ou a própria criação de emprego, entre outras, dependiam do crescimento sustentado como condição necessária.

Não é difícil imaginar o porquê deste desvio face à tradição desenvolvimentista. Um país endividado deveria preocupar-se, segundo a ortodoxia, prioritariamente

¹ Originalmente este artigo, escrito em janeiro de 2005, foi publicado no livro Novo-Desenvolvimentismo (Pgs. 189 a 216), João Sicsú, Luiz Fernando de Paula e Renaut Michel (coordenadores), Eds. Manole e Fundação Konrad Adenauer, Rio, 2005.

em atender os encargos impostos pela “financeirização” do capitalismo e não desviar recursos para a acumulação ou para a expansão das políticas sociais universais. Simplesmente projetavam o crescimento econômico tal qual teria ocorrido durante décadas – concentrador e excludente, mas com matizes que, como veremos, mitigam muito tal redução – e apressadamente concluíam daí que o resultado para os mais pobres seria pífio. Propunham, em contrapartida ou, pior, como *alternativa* ao esforço de retomada do crescimento, não uma mudança nos seus rumos, mas uma mudança nos usos dos recursos públicos que sobrassem do pagamento dos encargos da dívida em direção ao assistencialismo, focalizando os mais necessitados. O argumento principal era que as medidas tradicionais de proteção social, de cunho universal, continuariam a ser capturadas em grande medida pelas camadas médias deixando os mais pobres à margem de seus benefícios. Esqueçam, aconselhavam, o nível de investimentos, esqueçam a saúde, a educação, a segurança e a Previdência Social como direitos coletivos e “dever do Estado”, e focalizem nos mais pobres os poucos recursos públicos. Ignoravam a advertência de Hirshman, de que políticas exclusivamente voltadas para os pobres seriam também políticas pobres.

Mas, se é assim, se tais idéias estão agora, finalmente, perdendo força, por que rever e voltar a publicar um artigo que as combatia em favor da retomada do ideário desenvolvimentista? Simplesmente porque as idéias em Economia não morrem, apenas hibernam e costumam saltar da letargia na primeira oportunidade, apresentando-se sempre como novidades salvadoras. Manter-se alerta contra a mediocridade que nos dominou e, de certa forma ainda resiste a se retirar de cena, é a razão principal para a reprodução deste artigo, especialmente quando publicado no contexto de um site dedicado a manter vivas as idéias e propostas de Celso Furtado que sempre primou pela defesa de um crescimento econômico que sevisse de base sólida para a implementação de políticas que realmente nos permitam superar a condição de subdesenvolvimento.

Resumo

O desemprego segue no topo das preocupações da população brasileira e as chamadas “políticas de emprego” parecem estar longe de dar conta do problema. A principal razão para o desencanto, como se sabe, está na persistência, que já dura mais de vinte anos, do quadro de semi-estagnação econômica, entremeado de alguns poucos períodos de mini-ciclos de crescimento.

Enquanto as “políticas de emprego” conferem prioridade às restrições que possam inibir as atividades empregadoras pelo lado da oferta, os nossos maiores problemas estão do lado da demanda. Diante do anseio nacional pela retomada do crescimento econômico, não haveria necessidade de reafirmar a sua centralidade, seja para a geração de emprego, seja para o combate à pobreza e à desigualdade. No entanto, não há como ignorar o empenho que faz a ortodoxia convencional para desqualificar a importância do crescimento: *Não basta crescer, o Brasil foi um dos países que mais cresceu durante o século vinte, mas não resolveu o problema da distribuição de renda.* O número de

vezes que se repetiu variações em torno desta frase, fez dela uma espécie de refrão dos que defendem a primazia de medidas assistencialistas focalizadas nos mais pobres. Implícita na afirmação uma absurda escolha de Sofia entre crescimento e distribuição.

Neste *paper* contrapomos a esta visão a percepção da tradição desenvolvimentista, examinamos as limitações que enfrentam as políticas ditas “ativas” de emprego e arriscamos algumas sugestões. Acreditamos que, na ausência de um processo de crescimento sustentado, cabe pensar em alternativas que reduzam a oferta da mão-de-obra menos qualificada. Defendemos a importância de se retirar do mercado de trabalho contingentes que não encontram outra opção que a de empregar-se em atividades de baixíssima produtividade. Como já nos ensinava Alfred Marshall (1982) há mais de cem anos: *Não há necessidade social mais urgente do que tornar essa classe de mão-de-obra escassa e, portanto, cara.*

Introdução

Ao longo do século XX, confrontaram-se duas abordagens antagônicas no pensamento econômico sobre a questão do emprego e não seria exagero dizer que o debate, que perdura até hoje, raia o conflito ideológico.

De um lado, os liberais conservadores e sua crença no poder de auto-regulação das forças de mercado para restabelecer o ajuste entre a oferta e a demanda de trabalho. De outro, a visão keynesiana que situa o cerne do problema no plano do dinamismo da Economia como um todo.

Para esta, a variável estratégica é o volume do Investimento que depende essencialmente do nível adequado da demanda (ou gasto) global. O mercado, por si só, não é capaz de prover os estímulos necessários. Pelo contrário, na ausência de crescimento, os ajustes automáticos de mercado tendem a agravar a situação do desemprego impondo-se, portanto, a intervenção nas variáveis macroeconômicas capazes de dinamizar a demanda global, principalmente nas situações de sub-utilização de capacidade produtiva instalada.

A partir da Revolução Keynesiana, entre as principais funções das finanças públicas - estabilidade de preços, equilíbrio das contas externas, provisão de “bens sociais” e programas de distribuição de renda – incluem-se também a busca do pleno-emprego, através da promoção do crescimento econômico. Essas políticas passaram a ser, sem dúvida, as armas mais poderosas de que dispõem as economias modernas para combater o desemprego.

Não obstante, a liberalização comercial e a abertura ao mercado financeiro internacional, têm demonstrado que o uso anticíclico das finanças públicas é vedado às economias mais vulneráveis, aquelas mais endividadas e dependentes de influxos de capitais externos para financiar seus Balanços de Pagamentos, como foi por décadas o caso da economia brasileira. Controlar a expansão da dívida pública, principalmente através da geração de recursos para servi-la através de um elevado superávit fiscal primário, passou a ser o objetivo prioritário da política econômica, em detrimento dos gastos sociais e dos investimentos públicos. Assegurar a confiança dos credores externos tem

exigido que as políticas fiscal e monetária, independentemente do nível de emprego, adquirissem de forma persistente um cunho contracionista.

Assim, a regulação da nossa demanda agregada deixa de estar submetida a decisões autônomas sobre o nível adequado de liquidez e passa a depender dos humores e da volatilidade do sistema financeiro internacional.

A percepção desta limitação como uma fatalidade vinha minando as correntes de pensamento desenvolvimentista, fortalecendo o campo da ortodoxia convencional, dominado pela visão neoclássica, erigida à condição de única portadora de racionalidade. Quaisquer desvios, qualquer veleidade, eram, como ainda são, denunciados como prenúncio do caos, da perda de credibilidade internacional, do colapso cambial e da volta da inflação. A utilização de elevadas taxas de juros como instrumento singular para coibir a ameaça de recrudescimento da inflação, além de conspirar contra a diminuição da dívida pública, acabou fazendo do desemprego a verdadeira âncora da estabilização dos preços.²

O resultado tem sido um estado de semi-estagnação entremeado de curtos períodos de crescimento tipo “vão da galinha”, surtos incapazes de elevar o nível do investimento a patamares que promovam o crescimento sustentado e a geração significativa de empregos.

No momento em que escrevemos a primeira versão deste artigo, apresentava-se a expectativa de uma retomada do crescimento puxado pelas exportações e que, eventualmente, atenderia à necessidade política de uma “fuga para frente”. Caberia esperar que o otimismo crescente também suscitasse a formulação de propostas de combate ao desemprego estrutural, à pobreza e à desigualdade, com base na agenda desenvolvimentista. Seria a oportunidade para voltar a discutir o volume e a composição dos investimentos estatais; o que fazer para estancar ou compensar a brutal transferência de renda para os rentistas; como elevar o nosso piso salarial; como combater o abuso na contratação informal de trabalho e como reverter a regressividade dos impostos indiretos com vistas a aliviar a carga que incide sobre os itens de consumo popular, como bem o demonstra Sulamis Dain (2005).

Embora tal agenda tenha recebido alguma atenção, infelizmente questões menores, como a suposta captura dos gastos sociais pelos “não-pobres” - típicas da agenda neoliberal - continuavam ocupando um espaço indevido, simplesmente porque sustentadas pelo núcleo formulador da política econômica, tanto nos governos FHC como no de Lula, entusiasticamente apoiado pelas agências financeiras multilaterais.

Desenvolvimento econômico x beneficência burocrática

Não constitui novidade alguma dizer que no enfrentamento da questão do

² “No regime cambial anterior (de câmbio semi-fixo, até 1999. CS), uma alta taxa de juros era necessária para atrair influxo de capital de modo a sustentar uma taxa de câmbio rígida; num regime de câmbio flutuante uma alta taxa de juros era necessária para evitar forte desvalorização e controlar as pressões sobre taxas de inflação. Assim, uma alta taxa de juros parece ser um efeito persistente e duradouro da liberalização comercial e financeira”. Medeiros (2002/a) Quanto à política fiscal, o investimento em infraestrutura é hoje o item de gasto mais sacrificado pela meta de manter o superávit fiscal primário em, pelo menos, 4.25% do PIB.

emprego, apresentamos um comportamento esquizofrênico. Enquanto, por um lado, diagnosticamos o desemprego como fenômeno causado por restrições macroeconômicas que impedem a aceleração do crescimento, formulamos políticas de emprego a partir de uma perspectiva microeconômica; enquanto a política macroeconômica é da competência do Ministério da Fazenda e do Banco Central, cabe ao Ministério do Trabalho e do Emprego formular a Política de Emprego como se fosse possível separar uma coisa da outra.

Para os formuladores das chamadas Políticas de Emprego, a macroeconomia é um parâmetro que lhes é estranho. O nível de emprego e a massa salarial deixam de ser pensadas como variáveis que compõem os agregados econômicos e quando, raramente, algum dos envolvidos com tais políticas se aventura a comentários a respeito da política macroeconômica, normalmente o faz apenas para reiterar a velha crença na capacidade de auto-regulação do mercado: “o problema é que nem sempre é possível acelerar o crescimento econômico. Nestes casos, o combate ao desemprego requer perdas salariais”.³ Em outras palavras, o crescimento insuficiente “requer”, nesta visão, menos crescimento.

Não haveria nada de errado com aquela postura se o país estivesse crescendo de forma sustentada, pois mesmo neste caso sempre haveria segmentos de trabalhadores que devido a algum tipo de carência estariam impossibilitados de aproveitar as oportunidades abertas pelo crescimento. Para estes grupos em desvantagem caberia formular medidas específicas de proteção social e de promoção da empregabilidade. Nessas circunstâncias, a questão do emprego seria apenas uma das dimensões da política social. E, na verdade, a maioria das políticas de emprego, quando foram concebidas nos anos 60 e 70, visava tais circunstâncias. Foram concebidas como *complementares* ao crescimento e não como *substitutas*.

Crescimento com redistribuição, pobreza e desigualdade na tradição desenvolvimentista

Temos pobres *porque* somos desiguais ou somos desiguais *porque* temos pobres?

Parece apenas um jogo de palavras mas não é. Cada uma das duas formulações abriga estratégias radicalmente distintas no combate à pobreza e à desigualdade. Na primeira, que equivale a dizer que o País não é pobre, mas injusto, a ênfase recai no assistencialismo, na “beneficência pelo caminho burocrático”,⁴ enquanto que a segunda designa os que conferem prioridade ao crescimento econômico com base nos investimentos que promovam a superação do atraso estrutural.

³ Barros, Cossío e Teles (2001). “Perdas salariais”, é justamente o que vem ocorrendo desde 1997, com os resultados conhecidos. O que aconteceu ano passado, 2003, é uma boa ilustração do que se pode esperar de tal movimento. O ano começou com baixo crescimento e alto desemprego. Os salários reais sofreram forte queda, o que, por um lado, provocou a entrada em massa de mão-de-obra secundária no mercado de trabalho (especialmente mulheres) e, por outro, provocou forte contração nas vendas e no Investimento. Resultado, o crescimento no ano foi negativo e o aumento da taxa de atividade aumentou mais ainda a taxa de desemprego.

⁴ Feliz expressão usada por Duayer, M. e Medeiros, J. L., 2003.

Ainda que não seja correto classificar como keynesiano o pensamento desenvolvimentista latino-americano do pós-guerra, representado pela CEPAL, cabe falar, sim, de uma forte influência, pela ênfase dada à demanda via investimento e crescimento econômico. Como eram tratadas, nesta corrente, as questões do emprego, da pobreza e da desigualdade?

O problema do emprego entre nós, assim como na periferia da economia capitalista em geral, era entendido como um problema estrutural. Estrutural, porque decorrente da heterogeneidade típica das economias subdesenvolvidas.

Essas economias eram caracterizadas pelo baixo dinamismo da demanda por mão-de-obra, resultado, por sua vez, das suas formas peculiares de inserção no comércio mundial – o chamado modelo primário-exportador.

Sendo um fenômeno de natureza distinta do desemprego nos países centrais, provocado este pelos ciclos da conjuntura, o desemprego predominante nas regiões subdesenvolvidas recebeu várias outras denominações, além de “desemprego estrutural”, como “desemprego disfarçado” (Joan Robinson) ou “subemprego” (Rosenstein Rodan).

Referiam-se todas elas ao segmento de trabalhadores com baixíssima produtividade marginal, próxima de zero (ou mesmo negativa nas explorações familiares), situação que não poderia ser superada nos limites do modelo primário-exportador.⁵

O caso paradigmático era o dos enclaves de mineração, mas mesmo nas *plantations*, nas grandes culturas de exportação, a demanda gerada por mão-de-obra, direta e indireta, seria por demais reduzida para enxugar a enorme disponibilidade de mão-de-obra que vegetava nos setores atrasados, em torno às atividades exportadoras, seja na agricultura de subsistência, seja nos serviços urbanos.

Quem melhor formalizou a situação do emprego neste tipo de economia foi Sir Arthur Lewis, o economista inglês que cunhou a expressão “oferta ilimitada de mão-de-obra” para designar aquela mão-de-obra excedente.⁶

No modelo de Lewis, a “oferta ilimitada de mão-de-obra” exercia um papel semelhante ao do “Exército Industrial de Reserva” no modelo marxista de acumulação, que era o de manter deprimidos os salários de base na atividade exportadora. A renda média da economia camponesa (acrescida de alguns custos como o de transporte, mais um pequeno diferencial), determinava o salário da mão-de-obra do setor exportador sendo, portanto, um elemento fundamental para entender, também, o perfil da má distribuição de renda nessas economias.

Para os pioneiros da CEPAL tratava-se, coerente com o diagnóstico, de mudar a estrutura da economia, de modo a superar aquela dualidade e dinamizar a demanda por mão-de-obra.

O baixo crescimento, além de inibir as oportunidades de emprego e de corroer as relações regulares (formais) de trabalho, aumenta a heterogeneidade estrutural entre e intra-setores. A heterogeneidade estrutural, a constante re-

⁵ A visão neoliberal designa como “desemprego estrutural” o desemprego provocado pela rigidez salarial que, na ausência de crescimento econômico, impede que a demanda por mão-de-obra “limpe” o mercado. É como se o debate entre Pigou e Keynes jamais tivesse ocorrido.

⁶ Lewis, 1954

criação de atividades de baixa produtividade, sempre foi percebida pelo pensamento desenvolvimentista como a causa principal tanto da pobreza como da desigualdade. A principal força por trás do aumento da produtividade é o crescimento associado ao acicate da escassez de mão-de-obra.

“Crescimento com redistribuição” consiste, portanto, em canalizar os recursos propiciados pelo crescimento para investimentos que venham a elevar a produtividade tanto dos segmentos atrasados como das atividades que atendam às necessidades básicas e, desta forma, promover a inclusão social seja pelo lado da geração de empregos de melhor qualidade, seja pela ampliação do acesso dos mais pobres a bens e serviços essenciais através da queda em seus preços relativos.⁷

O processo de industrialização via substituição de importações, embora desencadeado mais como resposta ao estrangulamento externo, parecia ser capaz de dar conta também da heterogeneidade das economias subdesenvolvidas, através de efeitos de encadeamento para frente e para trás que ampliassem em muito o mercado de trabalho.

Simultaneamente, cabia atuar também do lado da oferta de mão-de-obra, abrindo alternativas que aumentassem seu poder de barganha. Inserem-se aqui tanto a reforma agrária como a agenda trabalhista da social-democracia, especialmente no que se refere à implementação do Salário Mínimo e a promoção das organizações sindicais.

A industrialização com base na substituição de importações, mesmo nos países que a levaram mais adiante como o Brasil, certamente não atendeu a todas as expectativas e deu origem, inclusive, a novas dualidades. O processo não foi capaz de modernizar a agricultura atrasada no mesmo ritmo, exacerbando as diferenças de produtividade e de renda entre campo e cidade, o que estimulou os enormes fluxos migratórios de mão-de-obra para as periferias urbanas ao longo das décadas de 50 e 60, fazendo surgir o conceito de “marginalidade”.

Tinha-se consciência do esforço requerido para capacitar a mão-de-obra, embora o problema não chegasse a ser visto como um obstáculo intransponível, talvez porque a expansão da estrutura de qualificações da nova base técnica, inclusive a requerida pela indústria pesada, não fosse, então, muito exigente em escolaridade.

Apesar das limitações conhecidas, é possível traçar um quadro favorável àquele período de intenso crescimento. Basta dizer que as pesquisas de mobilidade social indicam que a imensa maioria havia experimentado uma sensível melhoria de padrão de vida em relação ao dos seus pais, o que já não ocorre mais a partir do início dos anos 80, quando se interrompe o longo período de elevado crescimento econômico acompanhado de profundas mudanças estruturais. Retomaremos o tema na seção seguinte.

Não se trata aqui de fazer um balanço exaustivo do nosso processo de industrialização, mas de confrontar o entendimento que tínhamos antes sobre a questão do emprego com o que nos vem propondo o *mainstream*.

A tradição do pensamento desenvolvimentista sempre deu prioridade ao exame das condições da demanda de mão-de-obra, o que significa atentar prioritariamente para a estrutura e o dinamismo da economia.

⁷ Ver Medeiros, C.A., 2003 e 2002/b

Hoje, diante de uma situação tão ou mais grave quanto às oportunidades ocupacionais, a ênfase do diagnóstico dominante mudou radicalmente: o desemprego seria consequência, principalmente, da rigidez, quer dizer, da regulamentação excessiva do mercado de trabalho, e do desajuste nas qualificações.

Portanto, nesta visão, para enfrentar o problema do emprego seria necessário (e suficiente) investir em educação e flexibilizar os contratos de trabalho, isto é, reformar a legislação trabalhista com vistas a, entre outras, baixar o custo das contratações através da maior facilidade para demitir, e tornar os salários mais flexíveis.

Mais de vinte anos de crescimento econômico medíocre, queda no nível dos investimentos, crescente fragmentação da estrutura produtiva, baixa competitividade nas exportações, defasagem tecnológica, deficiências crescentes na infra-estrutura, nada disso ocupa um lugar de destaque nos diagnósticos ortodoxos sobre o problema do emprego. A ênfase para esses, recai quase que exclusivamente sobre as condições da *oferta de mão-de-obra*.

A desqualificação do crescimento econômico

Até há pouco pairavam dúvidas ou restrições, de naturezas distintas, sobre a importância atribuída ao crescimento econômico no enfrentamento das questões sociais e, como dissemos, ainda hoje existem os que resistem às evidências. De um lado, tínhamos aqueles que expressavam pessimismo quanto à elasticidade emprego-produto nas condições de acelerada difusão de novas tecnologias, inclusive organizacionais. De outro, os que buscavam desqualificar nossos anos de crescimento acelerado por conta de alguma tendência concentradora que lhe seria imanente, uma perversidade à qual estaríamos inexoravelmente atrelados.

Muitos dos que ainda temem o “crescimento sem emprego” daqui para frente, baseiam a hipótese pessimista no que ocorreu entre 1993 e 1997, que pode ser considerado como um período atípico por causa da sobrevalorização cambial que potencializou os efeitos disruptivos da liberalização comercial sobre o emprego: crescimento explosivo das importações, reorganização defensiva das empresas (“enxugamentos”), seguido de renovação acelerada de equipamentos estimulada pelos baixos preços de importação. Em consequência da turbulência provocada por estes fatores, os cálculos da elasticidade emprego-produto para aquele período (1993 – 97) mostram valores muito reduzidos para o emprego assalariado, o que já não ocorre depois da adoção do regime de flutuação cambial.⁸ Sabóia (2001) estima que taxas de crescimento superiores a 3.5% a.a. já seriam hoje suficientes para impedir o aumento do desemprego. Não só o nível, mas a qualidade do emprego (grau de formalização) também parece voltar a acompanhar as taxas de crescimento do PIB, como pudemos observar a partir de 1999 quando mudou o regime cambial, especialmente no que se refere aos impactos positivos sobre o mercado de trabalho em decorrência do crescimento de 2004 e que se estenderam ao longo 2005.

⁸ Estimativas de Elasticidade Emprego-produto, segundo Costa, A.C. (2004): 0.28 (1993/95); 0.25 (1996/97); 4.62 (1998/99); 1.63 (2000/02).

A outra vertente é mais preocupante por expressar o ponto de vista dos que ocupam hoje posições estratégicas na formulação da política econômica. Apontam para o reduzido efeito que as três décadas do pós-guerra teriam tido na redução de nossas desigualdades e concluem pela pouca relevância do crescimento econômico para enfrentar os problemas sociais. Mais efetivo que o crescimento, alegam, é direcionar o gasto público em benefício dos mais pobres. Como já esboçamos acima, tal proposição não se sustenta empiricamente, além de ser vazia em conteúdo analítico.

Tivemos, sim, exclusão social nas décadas do pós-guerra, mas não por causa do vigor do crescimento. O importante é perguntar que fatores atuaram em sentido contrário, de limitar os efeitos do crescimento sobre a pobreza e, principalmente, sobre a distribuição de renda. Destacamos dois daqueles fatores: a pressão da oferta de mão-de-obra e a queda no Salário Mínimo.⁹

A pressão sobre a oferta de mão-de-obra resultava de várias causas. Em primeiro lugar, do crescimento da população em idade ativa - PIA, reflexo da explosão demográfica particularmente forte nos anos 50. Em segundo lugar, das profundas transformações sociais no campo. O capitalismo avançava sobre formas não-mercantis de relações de trabalho, estendendo o assalariamento e ampliando, assim, a oferta de mão-de-obra. Em paralelo, ou melhor, em decorrência, assistimos, principalmente na década de 60, a um intenso processo de expulsão de mão-de-obra das fazendas.¹⁰

O trabalhador volante “morador de rua”, agora desligado dos seus parques meios de subsistência, passava a incorrer em gastos monetários para morar e comer que antes não tinha. Apesar do aumento real das diárias pagas em dinheiro ao longo dos anos 70, o bem-estar destes novos proletários “rurbanos” dificilmente melhorou, se comparado com o que lhes era oferecido pelas relações anacrônicas de trabalho nas propriedades rurais.¹¹

O outro fator, impossível de não ser considerado, foi a queda do Salário Mínimo, que perdeu quase a metade de seu valor depois de 1964. Parte dos trabalhadores, os mais qualificados, logrou descolar seus salários do valor do Mínimo, o que moldou a forma peculiar de nossa pirâmide de distribuição de renda que, como se sabe, descreve melhor as disparidades salariais do que do conjunto das fontes de renda. Aquela queda nunca foi recuperada e o nosso Salário Mínimo, a despeito da recente inflexão, ainda é dos mais baixos do mundo – tanto em termos de poder de compra quanto em relação à renda média -, mesmo quando comparado apenas com os praticados por países de renda *per capita* semelhantes à nossa.

É por este movimento que podemos entender melhor a diferença entre a nossa distribuição de renda e a dos EEUU, por exemplo, e não pelo peso dos mais pobres, que não é tão diferente nos dois casos. Comparando as duas pirâmides de renda, Baltar (2003)¹² assinala o encolhimento ocorrido entre 1960 e 1980 na participação na renda dos nossos 3º e 4º quintis, onde se concentram os trabalhadores que têm o Salário Mínimo como referência. As implicações deste perfil para a constituição de um forte mercado de consumo de massas e para as limitadas oportunidades de trabalho abertas aos mais pobres, são fáceis de

⁹ Ver Medeiros, 2002/a, Baltar, 2003 e Salm, 1987.

¹⁰ Em grande medida como reação ao Estatuto do Trabalhador Rural.

¹¹ ver Coutinho, 1987.

¹² Pág. 49, tabela 1.

inferir. Enquanto nos EEUU, em 1990, apenas 3,5% da PEA trabalhava em serviços domésticos, de reparação, pessoais e domiciliares, no Brasil, em 1999, 20% da PEA dependia desse tipo de trabalho, parcela bem superior à absorvida pela indústria ou pelo comércio.¹³

Finalmente, cabe também mencionar que o assalariamento rural, a urbanização acelerada e o rebaixamento do Salário Mínimo, impulsionaram a entrada de mulheres no mercado de trabalho a um ritmo alucinante: de 1970 a 90 a PEA feminina urbana cresceu a taxas de 6 a 7% a.a.¹⁴

Diante dessa conjunção de fatores, não fosse o crescimento proporcionado pelos investimentos que introduziram os estágios mais avançados da indústria da época, o desemprego e a informalidade já teriam eclodido bem antes da crise da dívida. Quando examinamos os números brasileiros do período, impressiona o dinamismo da geração de empregos pelos novos setores.

O conhecido fenômeno de “inchaço” das cidades foi muito mais marcante na maioria das outras experiências latino-americanas. Aqui tivemos incorporação efetiva de crescentes contingentes à produção (e ao consumo) de bens e serviços funcionais. O trabalho regular, “com carteira assinada”, chegou a cobrir mais de 2/3 dos trabalhadores de metrópoles como São Paulo. O subemprego (os que trabalham nas ocupações de menor produtividade) sofreu queda marcante ao longo daqueles anos de crescimento. A mera transferência de contingentes expressivos de mão-de-obra ocupada na agricultura para empregos na indústria, na construção civil e nos serviços funcionais teve impacto significativo no grau de pobreza.¹⁵

Em suma, é simplesmente desprovido de sentido tomar os valores de um índice de desigualdade nas duas pontas de um período que perdurou por décadas e reduzir a explicação da variação nesse índice ou, no caso, da falta de variação, a uma taxa média de crescimento que encobre, além de inflexões na própria taxa, grandes mudanças estruturais. A evolução do índice de desigualdade, especialmente num período tão longo, é resultante de vários fatores que moldam a distribuição de renda, muitas vezes em direções contrárias.

Por conta de uma dessas ironias, o pensamento conservador tornou-se o herdeiro da tese da inexorabilidade do crescimento excludente e que serviu como justificativa para a preeminência do assistencialismo.

Nada temos a alegar contra os gastos em transferências de renda, pelo contrário. Nosso grau de pobreza requer mesmo a construção de uma rede de proteção social. Duro de aceitar é quando se atribuem aos gastos assistenciais, dado o seu volume, poderes nunca imaginados:

¹³ Não será por outro motivo que “Serviços Prestados à Família” aparece como a atividade mais promissora para a geração de empregos, segundo o modelo desenvolvido pelo BNDES. Ver a respeito Najberg e Pereira, 2004. Para uma análise das implicações dos baixos salários na configuração de nossa estrutura ocupacional, ver Baltar (2003), especialmente págs, 126 e 226/227.

¹⁴ Este fenômeno ainda não foi devidamente avaliado à luz do enorme custo social que representa a desassistência aos filhos nas camadas mais pobres.

¹⁵ “Entre 1960 y 1980 el grado de heterogeneidad se redujo sustancialmente, de algo como 50% a la mitad de esa cifra. Disminuyó también el nivel absoluto del subempleo, hecho que marca una reversión de la tendencia anterior de ese indicador” (Rodrigues, O., sd. /2). Segundo Rodrigues, o subemprego volta a aumentar na década de 90.

*... a melhoria das condições de geração de renda dos grupos mais pobres terá impacto positivo sobre o mercado interno e sobre a demanda por setores intensivos em mão-de-obra. Essa alteração da composição da demanda setorial terá impacto sobre a estrutura produtiva, em particular incentivando o aumento da oferta relativa dos setores produtores de bens e serviços básicos, em geral intensivos em mão-de-obra menos qualificada. Dessa forma, o ajuste da estrutura da oferta à alteração na composição da demanda desses setores terá implicações benéficas sobre a remuneração dos trabalhadores de menor renda.*¹⁶

Para que os gastos assistenciais pudessem provocar tais impactos teriam que, na ausência de uma elevada taxa de crescimento, alcançar montantes que inviabilizariam outros gastos públicos importantes, tanto correntes como de investimento.

Crescimento com redistribuição, uma das teses mais caras ao pensamento desenvolvimentista, transfigura-se em redistribuição sem crescimento a partir da “beneficência pelo caminho burocrático”.

Como assinala Lavinias (2002) “... o escopo dos programas assistenciais é restrito, sua cobertura, pequena e sua eficácia irrisória, o impacto redistributivo do gasto social tendo sido historicamente próximo de zero ... A pobreza transborda, e de muito, o quadro institucional erigido para dirimi-la e combatê-la”.

De fato, é preciso muita fé para acreditar que uma melhor focalização dos gastos assistenciais terá o poder de afetar a composição da demanda a ponto de alterar a estrutura da oferta. A proposta faria jus ao Prêmio Barão de Münchhausen, aquele que, sem desmontar do seu cavalo, saiu do atoleiro puxando-se pelas próprias tranças.

Estagnação econômica e exclusão social

Por tudo o que foi dito, o crescimento econômico emerge como condição necessária para enfrentar o desemprego e a pobreza, observação tão óbvia quanto inútil, dadas as limitações de ordem fiscal e monetária que emperram o nosso crescimento. Se, a despeito delas, for possível retomar algum crescimento, ainda que moderado – baseado, digamos, na continuidade do bom desempenho das exportações e de alguma recuperação dos salários e do crédito, como vem ocorrendo, ótimo, mas devemos também ter consciência das implicações de seguir convivendo com a situação de *stop and go* que tem sido a marca de nossa economia desde o início da década de 80.

A implicação maior é a dificuldade crescente em reverter o quadro de exclusão social que vem se agravando não só por conta do marasmo de nossa economia, mas também devido às mudanças impostas pela pós-modernidade.

Exclusão social é um conceito complexo. Como a pobreza, “é ao mesmo tempo,

¹⁶ Ministério da Fazenda, 2003, pg.17

um fato e um sentimento” (Salama e Destremau, 2003). Não temos a presunção de fazer contribuições conceituais ao tema, mas apenas lembrar alguns pontos pertinentes a este texto.¹⁷

Da perspectiva do emprego, antigas dualidades como formal x informal hoje já não dão mais conta do problema, em decorrência tanto do desmonte das instituições da “sociedade salarial”¹⁸ - contratos precários de trabalho, desfiliação sindical, terceirização, desindustrialização do emprego, crescimento dos serviços pessoais - como, no nosso caso, dos baixos salários. Nessas condições, a pobreza e a exclusão abarcam também parcela não desprezível da classe trabalhadora, submetida a “um certo tipo de vínculo, de uma inserção precária, débil, instável... Neste momento, exclusão passa a exprimir não o estar fora, mas o não estar legítima e plenamente integrado”.¹⁹

Queremos chamar a atenção também para outra dimensão da exclusão social, ainda da ótica do emprego. Sabemos que o desemprego tem incidido de forma mais intensa sobre os jovens. No entanto, o que as várias formas de medir o desemprego entre os jovens não mostram, é a situação dramática de muitos daqueles que são classificados como inativos.²⁰

Nos anos 90 assistimos a um brutal aumento do número de adolescentes homens que não estudam nem trabalham. Na faixa de 15 a 17 anos, estes jovens - “supranumerários ou inúteis para o mundo”²¹ - já eram cerca de 40%²² o que, em se tratando de exclusão social, dispensa comentários.

Da perspectiva do consumo, as mudanças ocorridas em sua estrutura fizeram exacerbar o sentimento de exclusão. Apesar das desigualdades, no final dos anos 70 podia-se vislumbrar que nos aproximaríamos em alguns anos do padrão que “se difundiu pelo mundo depois da segunda guerra - casa própria, automóvel e eletrodomésticos” (Baltar, 2003, pg 40). A contemporaneidade no consumo era mais imaginável do que é hoje ao trabalhador regular da indústria. O Fusca não era um sonho impossível.

A inclusão pelo consumo agora é bem mais difícil. Muito antes que pudéssemos cumprir com a agenda da social-democracia e universalizar o acesso a itens de consumo que nos países ricos apresentam hoje reduzida elasticidade-renda da demanda – comida, vestuário e habitação -, incorporamos novos itens, de elevada elasticidade-renda da demanda naqueles países – educação, saúde e ócio ou lazer (Fogel, 2000).²³

Comida, vestuário e habitação passaram a envolver outros bens e serviços (e valores simbólicos) que compõem mais ócio e lazer do que propriamente as necessidades básicas neles implícitas. “Comida” significa também *danoninho*, significa ser servido de uma pizza ou comer no *fast food*. A “habitação” deve

¹⁷ Para um tratamento competente, ver Lavinias, Lena, 2002.

¹⁸ Ver a respeito Castel, Robert, 1998.

¹⁹ Lavinias, Lena, op. cit., pgs. 43 a 45.

²⁰ Parece evidente que a situação de inatividade escamoteia boa parte do desemprego. Acompanhar as taxas de participação é tão ou mais importante que acompanhar as taxas de desemprego, especialmente no caso das mulheres que entram e saem da PEA conforme a conjuntura, inflando a taxa de desemprego aberto nos períodos de aquecimento e diminuindo-a na baixa, comportamento esperado de um “Exército Industrial de Reserva”. Ver a respeito a seção “Análise” (pg 27 e segs) em IPEA/MTE, 2003.

²¹ Castel, R., 1998.

²² Rios-Neto e Golgher, 2003, pág. 47, gráfico 10.

²³ Segundo Fogel, as demandas mais urgentes agora são aposentadoria e assistência médica. No nosso caso teríamos que adicionar também a educação pois parcela expressiva dos trabalhadores considera hoje a Escola Pública como um “bem inferior”.

estar conectada à Internet, à TV a cabo. No mínimo, deve ter uma antena parabólica. O tênis do “vestuário” não é mais um tênis qualquer, uma “conga”, mas um de marca que custa quase um Salário Mínimo, equivalente ao que se paga hoje de aluguel por um barraco na favela. Fazendo os cálculos convencionais, quem gasta tanto em aluguel deveria ganhar pelo menos uns R\$ 1000, 00, ou seja, já faria parte dos 20% “mais ricos” da população. Não queremos fazer sociologia de botequim, mas não deveria espantar o fato de existirem adolescentes, “inativos”, capazes de lançar mão de uma arma para conseguir o seu tênis de marca.

As chamadas políticas “ativas” de emprego

Na visão oficial, que não se alterou no atual governo, quais políticas devem fazer parte das chamadas Políticas de Emprego? No plano das instituições, aquelas que afetam as normas que regulam a contratação, o uso e a remuneração da mão-de-obra (legislação trabalhista). No plano das intervenções que envolvem gastos, temos as políticas “passivas”, de proteção social aos desempregados (Seguro-desemprego) e as políticas “ativas”. As políticas “ativas” visam, ou o melhor funcionamento do mercado de trabalho – é o caso das agências públicas de colocação (SINE) –, ou dotar o trabalhador (assalariado, autônomo ou microempresário) de ativos que melhor o capacitem para o trabalho, como formação profissional e acesso ao crédito.

Normalmente o ativo privilegiado pelas políticas de emprego é o capital humano, embora o acesso ao crédito para capital produtivo também apresente “falhas de mercado” que, do ponto de vista liberal, justificam as intervenções públicas na educação. Trata-se, principalmente, do problema das garantias exigidas ao pequeno tomador.²⁴ Não parece, porém, ter sido esta a motivação maior que deu origem aos programas oficiais de crédito para a geração de emprego e renda.

Ocorre que possuímos uma especificidade institucional, que é a existência do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, criado para cobrir os gastos com o Seguro-desemprego e o Abono Salarial (restrito, portanto, aos trabalhadores do setor formal) mas que, pelo volume de seus recursos, tornou-se também uma importante fonte para outros financiamentos de “amparo ao trabalhador” em geral.²⁵ Em consequência, as linhas de crédito alavancadas com os recursos do FAT passaram a ser consideradas como parte das Políticas de Emprego.

O FAT é um fundo patrimonial que tem como principais receitas, além das contribuições do PIS-PASEP, o rendimento de suas aplicações financeiras. Destas, a maior parcela provém dos 40% das contribuições do PIS-PASEP que o FAT repassa automaticamente, por lei, ao BNDES.²⁶

O que permanece com o FAT deve cobrir os gastos com o Seguro-desemprego,

²⁴ Ver a respeito Néri, M., IPEA/MTE, ATT00113.pdf

²⁵ Para um estudo detalhado do FAT e das políticas de emprego, ver Azeredo, Beatriz, 1998.

²⁶ Por conta desta vinculação, o Banco tem sido compelido a justificar as aplicações feitas com base nestes recursos em termos de criação de empregos. Entretanto, por mais importantes que sejam os financiamentos do BNDES para a geração de empregos - e são, sem dúvida – não nos parece adequado considerá-los como instrumento das políticas de emprego, ou seja, como matéria pertencente à órbita da administração do FAT ou do Ministério do Trabalho.

Abono Salarial, apoio às agências de colocação (SINE) e programas de qualificação profissional, entre outros. O restante é aplicado em depósitos especiais, remunerados, em instituições financeiras oficiais federais (BNDES, BB, CEF, BNB) destinados a financiar principalmente as micro e pequenas empresas urbanas, a agricultura familiar e os programas de microcrédito.

Estes financiamentos (inclusive aqueles feitos a fundo perdido) subdividem-se numa miríade de Programas²⁷ submetidos a um emaranhado de normas destinadas a orientar as aplicações para os segmentos mais vulneráveis e para as atividades supostamente mais absorvedoras de mão-de-obra.

Em suma, tudo o que cai sob a égide do CODEFAT, o Conselho que administra o FAT, vinculado ao Ministério do Trabalho e do Emprego, é considerado Política de Emprego.

Foge ao objetivo deste *paper* acrescentar mais uma avaliação às várias tentativas heróicas que já foram feitas, mas cabe registrar algumas observações quanto à *eficácia* dos programas para a geração de emprego e renda. A observação mais geral que extraímos dos estudos consultados é a de que os resultados, de modo geral, são pífios²⁸ diante da magnitude da questão do emprego, o que não significa dizer que os programas sejam *ineficientes*.

O quadro de degradação do mercado de trabalho representa um desafio que extrapola em muito o escopo daquelas políticas. Elas partem da premissa de que as oportunidades sempre existem, mas que não são aproveitadas por carências ao nível dos fatores de produção, marcadamente a falta de qualificação da mão-de-obra e de acesso ao crédito. Voltadas exclusivamente para os problemas do lado da “oferta”, ignoram o lado da “demanda”. Esta é, a nosso ver, a sua principal deficiência e não, como alguns assinalam,²⁹ os problemas de abrangência, de focalização ou operacionais.

Não há indicações de que o treinamento oferecido pelo PLANFOR (agora Plano Nacional de Qualificação – PNQ) tenha resultado em maiores salários ou aumentado as chances de emprego para a grande maioria dos egressos de seus cursos: “um desempregado que teve acesso a cursos de qualificação tem a mesma dificuldade para retornar ao mercado de trabalho do que um que não participou”.³⁰ As avaliações mostram também que, apesar de avanços significativos quanto à cobertura, ainda é pequena a participação do SINE no preenchimento das vagas oferecidas, o que é um indicador de que as empresas não enfrentam maiores dificuldades no recrutamento de mão-de-obra.

Isso não significa que a falta de demanda por mão-de-obra seja o único problema desses programas. O estágio atual do desenvolvimento tecnológico elevou, de fato, os requerimentos de qualificação. Mas, programas curtos de capacitação, como eram os cursos oferecidos pelo PLANFOR, não alteram substancialmente as desvantagens das pessoas que não dispõem de um mínimo de escolaridade, que se situa hoje no Nível Médio para a maioria dos

²⁷ PROGER, urbano e rural, PRONAF, PROEMPREGO, PROTRABALHO, Programas de Microcrédito (BNDES, CEF, Banco do Nordeste), FAT - Habitação, FAT - Empreendedor Popular, entre muitos outros. Ver IPEA, “Políticas sociais – acompanhamento e análise”, N. 4, fev. 2002, págs. 88 e sgs.

²⁸ Ver nas Referências Bibliográficas a seção sobre Políticas de Emprego. O presidente do CODEFAT, Lourival Dantas, declarou a O GLOBO (17/03/04, pág. 24) que os programas do FAT “estão pulverizados e não atendem ao principal objetivo do Fundo: gerar emprego e renda”.

²⁹ Azeredo, 1999; Barros, Cossío e Teles, 2001.

³⁰ Hélio Zilbertajn, citado por Cavalcanti, C. P. N., 2004.

empregos de alguma qualidade.

Quanto aos serviços públicos de colocação, desde que o SINE existe as estatísticas mostram que os desempregados inscritos no sistema superam em muito as vagas oferecidas mas que, nem de longe, são capazes de preenchê-las, o que é visto como indicação do desajuste entre as qualificações requeridas e as ofertadas, embora não existam evidências seguras a respeito. Cabe formular a hipótese de que as empresas que utilizam o SINE, por não terem que pagar pelo serviço, oferecem vagas em número superior ao que na realidade dispõem, apenas para melhor selecionar os candidatos encaminhados.

Os depósitos especiais do FAT representaram, sem dúvida, uma importante contribuição para a extensão do crédito bancário aos pequenos negócios (inclusive os informais). O fato sobressai ainda mais quando lembramos que este é um país de baixíssima relação crédito/PIB e no qual os bancos costumam torcer o nariz para os microempresários.

O número de operações de crédito feitas com base naqueles depósitos, atingiu a casa do milhão em 2002 e o valor aplicado, a respeitável cifra de 5.5 bilhões de reais.³¹ Mas o que este desempenho representou para a geração de empregos não é fácil saber, pois não dispomos de estimativas confiáveis.³²

De qualquer forma, e reiterando a importância desses programas para a democratização do acesso ao crédito, trata-se na verdade de *business as usual*, a despeito das intenções expressas nas normas do CODEFAT. Para os pequenos negócios, como para os demais, o mercado é o elemento decisivo e todos padecem das mesmas vicissitudes da conjuntura e do custo do dinheiro.

Provavelmente é por isso que o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, PRONAF, se destaca pela efetividade. Além de oferecer crédito subsidiado, o PRONAF atende em enorme medida o produtor mais integrado às cadeias da agroindústria (fumo, milho, soja, etc.), que tem, assim, o mercado assegurado. As taxas de juros, equalizadas pelo Tesouro, são de no máximo 4% a.a. e o Programa conta também com recursos do Ministério do Desenvolvimento Agrário para obras de infra-estrutura.³³

Quanto ao microcrédito, antes de apontar para a sua baixa cobertura, talvez fosse mais apropriado falar em baixa adesão. Em parte, mas só em parte, a baixa adesão aos programas de microcrédito se explica porque bancos e pequenos mutuários são entes que naturalmente se estranham.³⁴

Por que o crédito ao consumidor entre nós é tão amplo – atende a dezenas de milhões – e os programas de microcrédito são tão limitados na cobertura da clientela potencial? O que os torna diferentes? O que faz um bem ser de consumo ou de investimento, na imensa maioria dos casos, é o uso que se faz dele e não o bem em si. Logo, a diferença não pode estar no problema das garantias que o tomador deve oferecer. A diferença pode estar na incerteza

³¹ ATT000182.pdf

³² Há estudos (ver ATT00185.pdf) que estimam em 1.91 empregos novos, em média, por cada operação do PROGER-urbano, o que daria quase dois milhões de empregos criados em 2002, só por conta deste programa.

³³ Ver ATT00182. O financiamento aos produtores deveria ser também, ou primordialmente, uma preocupação das grandes empresas processadoras que demandam aqueles insumos. Ver TD 664, IPEA.

³⁴ Existem formas de resolver esta animosidade, como o demonstram as experiências do BNB (CrediAmigo) e do BNDES (Programa de Crédito produtivo popular). Ver Valente, ATT00125.pdf, e Paiva e Galiza, ATT00119.pdf

quanto à adimplência que é muito maior no caso do crédito produtivo. Na ausência de subsidio – que não é visto como algo inerente e nem mesmo desejável nestes programas – não é lógico admitir que alguém vá se endividar se não tiver uma confiança razoável na possibilidade de realização do negócio. Ainda mais às taxas de juros praticadas, que dificilmente são inferiores a 3 ou 3.5% ao mês.³⁵

Reiteramos que essas políticas “ativas” de emprego só podem cumprir plenamente com as funções para as quais foram concebidas quando existe demanda pelas atividades que promovem. Como já disse alguém, não se pode empurrar um barbante, apenas puxá-lo.

Não obstante nossa ênfase na dinamização da demanda global através do crescimento econômico, isto não significa que ações diretas sobre a oferta e a demanda de mão-de-obra sejam sempre irrelevantes.

Devem ser consideradas como políticas “ativas” de emprego todas aquelas que ampliam os mercados ou elevam a produtividade (diminuem os custos). Alguém diria, com razão, que a este nível de abstração estamos simplesmente falando de políticas de desenvolvimento ou da importância das externalidades promovidas pelos investimentos, seja em infra-estrutura ou em tecnologia (inovações). Cabe especificar um pouco mais.

No que tange aos micro-negócios não se pode perder de vista que o maior custo do nano-empresário é ele mesmo,³⁶ ou seja, o custo de sua subsistência, de seu deslocamento, da aquisição de sua documentação, etc. Programas de urbanização de favelas possuem forte impacto na diminuição dos custos de se morar numa favela, como acesso aos serviços públicos, e podem, portanto, ser muito efetivos na viabilização dos micro-empresendimentos.

Quanto à capacitação, ênfase especial deve ser dada à difusão tecnológica, como a democratização da alfabetização digital. Apesar das intenções declaradas e da existência de recursos alocados, ainda é gigantesco o atraso de nossas escolas públicas neste campo. No mesmo sentido, devemos ampliar a participação de instituições de pesquisa, como a EMBRAPA, como agentes de qualificação da mão-de-obra rural. Vincular os assentamentos da Reforma Agrária às cadeias do agro-negócio ou à infra-estrutura que o apóia é, sem dúvida, uma orientação correta da perspectiva do aumento da produtividade.³⁷ Compras governamentais, reservas de mercado para determinados segmentos (como deficientes físicos), também devem fazer parte do elenco de medidas que devem compor as políticas “ativas” de emprego.

Por último, em economias como a nossa que se caracteriza por um enorme excedente de mão-de-obra que deprime os salários e inibe os aumentos de produtividade, importância equivalente deve ser atribuída às políticas capazes de diminuir a oferta de trabalho.

Como ocorre tantas vezes nos debates econômicos, também a relação entre

³⁵ Além disso, esses programas têm que se mostrar competitivos com as formas alternativas de crédito de que dispõem os que trabalham na informalidade, que é a população-alvo preferencial dos programas de microcrédito. É o caso, para o financiamento do capital de giro, do cheque pré-datado, forma autenticamente nacional de “Devo, Não Nego”.

³⁶ “... ao contrário de uma firma tradicional em uma economia familiar, a força de trabalho não representa um custo variável, mas sim fixo”. Santos, Carlos A. 2020.

³⁷ Sobre o papel da EMBRAPA, ver Moreira Alves, sd. Sobre o aproveitamento da infra-estrutura do agro-negócio para os assentamentos da Reforma Agrária, Tavares, M.C., 2003.

produtividade e salário é polêmica quanto ao sentido da determinação. A pobreza e os baixos salários decorrem da baixa produtividade do trabalho ou, ao contrário, como preferimos admitir, as atividades de baixa produtividade só conseguem sobreviver porque existem pessoas pobres dispostas a trabalhar por baixos salários?

Talvez não seja uma digressão inútil lembrar o que dizia o grande clássico do liberalismo, Alfred Marshall, a respeito das atividades que ele designava como “sujas... da espécie que pode ser feita por aqueles cujas habilidades profissionais são de classe muito inferior”:³⁸

Daí surge o resultado paradoxal de que a sujeira de algumas ocupações é a causa dos baixos salários ganhos nas mesmas. Porque os empregadores julgam que a sujeira faz acrescentar muito os salários que teriam de pagar para que o trabalho fosse feito por homens especializados, de alto calibre, operando instrumentos aperfeiçoados, e destarte se apegam amiúde aos velhos métodos, que exigem apenas trabalhadores não qualificados... e que podem ser contratados por baixos salários... porque não são de muito valor para nenhum empregador.

E arremata enfático:

Não há necessidade social mais urgente do que tornar essa classe de mão-de-obra escassa e, portanto, cara.

O trabalho “sujo” entre nós não constitui exceção. Na ausência de crescimento econômico são nulas as nossas chances de enfrentar com alguma eficácia a questão do emprego através da auto-regulação do mercado, ou seja, da desregulamentação dos contratos de trabalho. Num contexto de estagnação, da queda nos salários cabe esperar apenas maior proliferação ainda de postos “sujos”, de baixa produtividade. Precisamos justo do contrário, isto é, tornar os pisos salariais mais rígidos à baixa e, desta forma, inviabilizar tais ocupações e promover o aumento da produtividade.

Insera-se aqui a recuperação do valor do nosso Salário Mínimo. Raramente os impactos da elevação do Salário Mínimo são analisados desta perspectiva. O que predomina, junto com as análises sobre as implicações fiscais, são especulações - com base em estimativas da elasticidade-preço da demanda por mão-de-obra - acerca do desemprego que aumentos do Salário Mínimo poderiam provocar. Negócios que possuem elevada elasticidade-preço na faixa do Salário Mínimo que praticamos, só podem ser atividades “sujas”, de produtividade muito baixa.

Se não conseguirmos sustentar a elevação do Salário Mínimo através da dinamização da demanda de mão-de-obra, deveríamos fazê-lo através da criação de alternativas que retirem mão-de-obra do mercado. Em outras palavras, se o mercado de trabalho não oferece formas mais decentes de

³⁸ Ver Marshall, A., 1982, Vol. II, pg.186.

sobrevivência, temos que inventá-las fora das relações mercantis de trabalho.³⁹

Nas palavras de outro gigante, este keynesiano, Hyman Minsky:

*O problema político é desenvolver uma estratégia para o pleno emprego que não leve a instabilidade, inflação e desemprego. O principal instrumento de tal política é a criação de uma demanda infinitamente elástica por trabalho a um salário de piso ou mínimo que não dependa das expectativas de lucro de longo e curto prazo dos negócios.*⁴⁰

É fácil perceber as conexões do aqui proposto com os objetivos das políticas ditas “passivas” de emprego, como o seguro-desemprego. À parte o aspecto, importantíssimo, da utilidade social das tarefas a serem cumpridas, programas de Emprego Mínimo (ou Frentes de Trabalho) apresentam fronteiras pouco nítidas com as medidas de proteção social ao desempregado.⁴¹ Portanto, nesta acepção – retirar gente do mercado de trabalho - as políticas “passivas” de emprego podem ser tão ou mais eficazes do que as políticas “ativas” para combater os males do desemprego e para promover a elevação da produtividade.

Tudo o que puder ser feito para limitar a oferta de mão-de-obra barata deve ser visto como positivo, inclusive as políticas assistenciais pois, em situações de muita penúria, a mera distribuição de cestas básicas, ou de uma renda mínima, pode representar uma alternativa a vagar pelas filas de desempregados ou a empregar-se em ocupações “sujas”. Crianças, jovens e parte das mulheres merecem prioridade. Recursos para programas como o PETI, de erradicação do trabalho infantil, deveriam ser intocáveis, e ampliados até o limite do necessário para o cumprimento de seus objetivos.⁴² Jovens adultos deveriam receber para que se qualifiquem, seja pelo ensino regular ou supletivo, seja pela participação em atividades culturais e outros trabalhos úteis à comunidade. Quanto às mulheres, principalmente quando mães e chefes de família, deveriam ser remuneradas pelo importante papel que lhes cabe cumprir na educação e na proteção dos filhos.⁴³ Ganharíamos todos.

³⁹ Como diria um economista de formação marxista, criando ocupações não produtivas mas socialmente úteis.

⁴⁰ Hyman Minsky, citado por Wray, 2004, pág. 149.

⁴¹ Salm, 2003.

⁴² O New York Times de 3 de janeiro de 2004 publicou a seguinte notícia alvissareira: Brazil pays parents to help poor be pupils, not wage earners. Nos países desenvolvidos, “tem sido residual a presença das pessoas de 15 a 24 anos de idade no mercado de trabalho (Pochmann, 2004).

⁴³ “Los hogares monoparentales, encabezados en su mayor parte por mujeres, se ven afectados también por otras desventajas vinculadas con la falta de valoración del trabajo doméstico no remunerado, que no recibe reconocimiento social”. CEPAL, 2004. Para outra defesa da remuneração do trabalho feminino no atendimento a idosos e crianças, ver Lavinás e Garson, 2003.

Referências bibliográficas

Azeredo, Beatriz, “Estratégia social em favelas e periferias urbanas”, in Velloso, J.P.R., Governo Lula, José Olympio, 2003

Baltar, Paulo, E.A., “O mercado de trabalho no Brasil dos anos 90”, Tese de Livre Docência, IE-UNICAMP, 2003

Castel, Robert, *As metamorfoses da questão social*, Ed. Vozes, 1998.

CEPAL, *Panorama Social de América Latina, 2002-2003*, Santiago, fev. 2004.

Coutinho, Afrânio, “Transformações sociais no campo”, in Salm, Cláudio. (coord.), *O mercado de trabalho brasileiro*, IEI-UFRJ/MTb, 1987

Costa, Ana C., “A elasticidade emprego-produto para a economia brasileira na década de 90”, IE-UFRJ, monografia de bacharelado, março 2004.

Dain, S. Artigo publicado na revista *Econômica*, Rio de Janeiro, Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense, v. 7, n. 2. p. 293-318, dez. 2005.

Duayer, M. e Medeiros, J. L., “Miséria Brasileira e Macrofilantropia”, Revista de Economia Contemporânea, V. 7, No 2, julho-dezembro, 2003

Lavinas, Lena, “Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática”, *Econômica*, V. 4, N. 1, junho 2002

Lavinas, Lena e Garson, Sol, “Gasto social no Brasil: transparência, sim, *participis*, não!», in *Econômica*, V. 5, N.1, junho 2003.

Fogel, R.W., *The fourth great awakening & the future of egalitarianism*, The University of Chicago Press, 2000

Lewis, W. Arthur, *Development with unlimited supply of labor*, The Manchester School, 1954

IPEA/MTE, Mercado de Trabalho, fev. de 2003.

Marshall, Alfred; *Princípios de Economia*, Abril Cultural, Vol. II, 1982

Medeiros, Carlos A., “Desenvolvimento econômico e estratégias de redução da pobreza e das desigualdades no Brasil”, mimeo, 2003.

_____, “Liberalização comercial e financeira e seus efeitos sobre crescimento, emprego e distribuição de renda nos países latino-americanos”, Conference on International Money and the Macroeconomic Policies of Developing Countries, Muttukadu, Tamil Nadu, India, Dezembro, 2002/a

_____, “Distribuição de renda como política de desenvolvimento”, BNDES, Desenvolvimento em Debate, Painéis do Desenvolvimento Brasileiro-II, 2002/b

Ministério da Fazenda, “Política Econômica e Reformas Estruturais”, www.fazenda.gov.br, 2003

Moreira Alves, M., *Sábados azuis, 75 histórias de um Brasil que dá certo*, Léo Christiano Editorial Ltda., sd.

Pochmann, Márcio, “Condenados ao trabalho”, O Globo, pág. 7, 18 de abril de 2004.

Salama, P. e Destremau, B. *O Tamanho da Pobreza*, Garamond, Rio, 2003

Rios-Neto, Eduardo e Golgher, A., “A oferta de trabalho dos jovens – tendências e perspectivas”, Mercado de Trabalho, IPEA/MTE, Ano 8 – fev. 2003

Rocha, Sonia. e Cavalcanti de Albuquerque, Roberto, “Geografia da pobreza extrema e vulnerabilidade à fome”, in *A nova geografia da fome e da pobreza*, Fórum Nacional, José Olympio, Rio, 2004

Rodríguez, Octavio, “Absorción de mano de obra y estrategia de desarrollo”, mimeo, sd. /1

Rodríguez, Octavio, “Heterogeneidad estructural y empleo”, mimeo, sd. /2

Sabóia, J., “Crise Energética e Desemprego”, *Jornal dos Economistas*, julho de 2001

Salm, Claudio. (coordenador), *O mercado de trabalho brasileiro*, IEI-UFRJ/MTb, 1987

_____, “Privações Sociais e Gasto Público”, *Econômica*, V. %, N. 1, junho de 2003

Tavares, M.C., “Política Econômica e Emprego”, *Folha de São Paulo* - 11/05/2003/a

Tavares, M.C., “O século XX brasileiro”, *Folha de S. Paulo*, 12 de outubro de 2003/b

Wray, L.Randall., *Trabalho e moeda hoje*, UFRJ/Contraponto, 2004

Políticas de emprego

Abramovay, R. e Eli da Veiga, J., “Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar (PRONAF)”, IPEA-TD 641, 1999

Andrade da Silva, E.R., “Programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar- relatório técnico das ações desenvolvidas no período 1995/1998”, IPEA-TD 664, 1999

Ansiliero, G. et alii, “Panorama recente das políticas públicas de emprego e renda”, IPEA/MTE, ATT00185.pdf

Azeredo, Beatriz, “Políticas públicas de emprego”, ABET, 1999

Barros, R.P., Cossío, M.B., Teles, J.L., “A eficácia das políticas de trabalho e renda no combate à pobreza”, in *Soluções para a questão do emprego*,

Fórum Nacional, 2001

Cavalcanti, C. P. N., “PLANFOR: Qualificação para o novo paradigma produtivo ou política compensatória para os excluídos do mercado de trabalho?”, Tese de doutoramento, Escola de serviço Social, CFCH/UFRJ, abril de 2004.

Chahad, J. P. Z., “Políticas públicas de emprego e renda no governo Fernando Henrique Cardoso: grandes avanços e muito a fazer”, Mercado de Trabalho, IPEA/MTE, 2002

Constanzi, R.N. e Passos, A.F., “Evolução e perspectivas dos programas de geração de emprego e renda”, IPEA/MTE, ATT00182.pdf

Constanzi, R.N., “Microcrédito no âmbito das políticas públicas de trabalho e renda”, IPEA/MTE, ATT00107.pdf

Lopes, Simone S., “Balanço das políticas de emprego e renda no período 1995-2002”, IPEA/MTE, ATT00179.pdf

IPEA, Políticas sociais – acompanhamento e análise. Números 2 a 7.

Machado, T., “Microcrédito”, ATT00116.pdf

Najberg, S. e Pereira, R. O., “Novas estimativas do modelo de geração de empregos do BNDES” in BNDES – Sinopse Econômica, N. 133, março de 2004.

Neri, M., “Você tem sede de quê?: microcrédito e garantias”, IPEA/MTE, ATT00113.pdf

Observatório do Mercado de Trabalho, “Aperfeiçoamentos recentes na gestão das políticas públicas de trabalho”, IPEA/MTE, ATT00176.pdf

Paiva, L.H. e Galiza, M., “Microcrédito: alternativas em evidência no país”, IPEA/MTE, ATT00119.pdf

Santos, Carlos A.; “Microcrédito: notas sobre as características da demanda”; Políticas Sociais No 4, IPEA, fevereiro de 2002.

Valente, R., “Microcrédito como instrumento de desenvolvimento econômico e social”, IPEA/MTE, ATT00125.pdf