

Jorge Mattoso

# O BRASIL DESEMPREGADO

Como foram destruídos mais de 3 milhões  
de empregos nos anos 90



**Desemprego: uma epidemia no Brasil**

**Anos 90: o pior desempenho econômico do século**  
**Como Collor e FHC fizeram crescer o desemprego**  
**Propostas para criar mais e melhores empregos**



EDITORA FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

As razões estruturais que fizeram com que o desemprego se tornasse uma verdadeira epidemia no Brasil dos anos 90 são analisadas em *O Brasil desempregado*. Abordando questões como a desestruturação produtiva e a precarização das condições e relações de trabalho que vêm atingindo os trabalhadores no Brasil, Jorge Mattoso – economista e professor da Unicamp – mostra como as opções políticas e econômicas feitas pelos governos Collor e FHC levaram à destruição de mais de 3 milhões de empregos nesta década, gerando o menor crescimento e os maiores índices de desemprego da história do país. Jorge Mattoso mostra também como é possível combater o desemprego e gerar mais e melhores empregos.



**Entenda como e por que mais de 3 milhões de empregos foram destruídos nos governos Collor e FHC, gerando o maior índice de desemprego da história do Brasil.**



Jorge Mattoso

# O Brasil desempregado

Como foram destruídos mais de 3 milhões  
de empregos nos anos 90

2ª edição  
2ª reimpressão



EDITORA FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

# **Fundação Perseu Abramo**

Instituída pelo Diretório Nacional  
do Partido dos Trabalhadores  
em maio de 1996

## **Diretoria**

Luiz Dulci – presidente  
Zilah Abramo – vice-presidente  
Hamilton Pereira – diretor  
Ricardo de Azevedo – diretor

# **Editora Fundação Perseu Abramo**

## **Coordenação Editorial**

Flamarion Maués

## **Confeção de gráficos e tabelas**

Amilton Moretto

## **Revisão**

Maurício Balthazar Leal  
Lizete Mercadante Machado  
Márcio Guimarães de Araújo

## **Projeto Gráfico e Ilustrações**

Gilberto Maringoni

## **Capa**

Gilberto Maringoni, sobre foto de  
Jesus Carlos/Imagenlatina

## **Editoração Eletrônica**

Augusto Gomes

## **Impressão**

Cromosete Gráfica

1ª edição: outubro de 1999

2ª edição: novembro de 1999

2ª reimpressão: agosto de 2000

Todos os direitos reservados à

Editora Fundação Perseu Abramo

Rua Francisco Cruz, 234

04117-091 — São Paulo — SP — Brasil

Telefone: (11) 5571-4299

Fax: (11) 5573-3338

E-mail: [editora@fpabramo.org.br](mailto:editora@fpabramo.org.br)

Visite a home-page da Fundação Perseu Abramo:  
<http://www.fpabramo.org.br>

Copyright © 1999 by Jorge Mattoso  
ISBN 85-86469-19-X

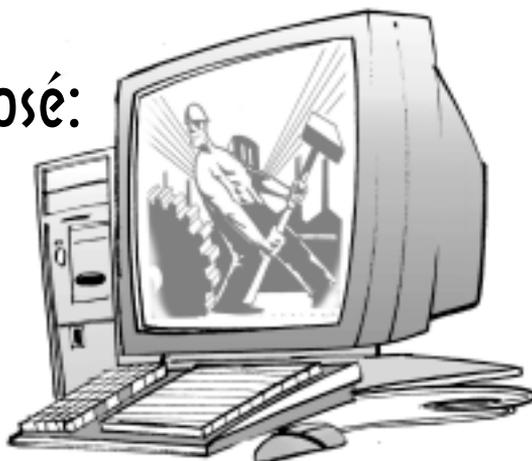
## Sumário

1. O RETORNO DE JOSÉ: UMA HISTÓRIA BRASILEIRA.....	5
2. DESEMPREGO E PRECARIZAÇÃO: UMA TRAGÉDIA BRASILEIRA.....	9
Acerto de contas com o passado.....	10
A febre e os termômetros.....	12
O sol e a peneira.....	16
A dança das cadeiras.....	19
3. A ARQUITETURA DO CAOS.....	21
Crescimento e emprego.....	24
4. DESESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA.....	26
Uma relação conflituosa.....	32
Luz no fim do túnel?.....	35
5. POLÍTICAS SOCIAIS E EMPREGO NO BRASIL.....	37
6. SALÁRIO MÍNIMO, EMPREGO E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA.....	39
7. RECONSTRUIR A NAÇÃO, RETOMANDO O CRESCIMENTO COM EMPREGO E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA.....	42
Ainda mais uma vez.....	44
FONTES CONSULTADAS.....	46
BIBLIOGRAFIA.....	46
ÍNDICE DE TABELAS E GRÁFICOS.....	47

# Jorge Mattoso

Jorge Eduardo Levi Mattoso nasceu em Porto Alegre (RS). É doutor em economia e professor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) desde 1985. Participou da fundação em 1989 do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT/IE/Unicamp), o qual dirigiu por sete anos e onde é pesquisador atualmente. Realizou recentemente estudos de pós-doutoramento na França. Tem realizado consultorias para entidades econômicas tais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT). É autor de *A desordem do trabalho* (1995) e organizou os livros *O mundo do trabalho* (1994) e *Crise e trabalho no Brasil* (1996). Nas campanhas presidenciais de 1989, 1994 e 1998 participou da coordenação do programa econômico da candidatura Lula.

# 1. O retorno de José: uma história brasileira



José tinha 14 anos quando desembarcou de um *pau-de-arara* com sua família, no início dos anos 60, em São Paulo. Sua trajetória foi semelhante à de tantos outros brasileiros que vieram para o Sul atrás de trabalho. E o encontraram rapidamente.

Mesmo com poucos anos de escola, José logo começou a trabalhar. Inicialmente na construção civil como ajudante, depois como pedreiro. Ele viu os primeiros movimentos da ditadura militar enquanto levantava paredes, com os olhos assustados de quem ainda não se habituara com a *selva* da cidade grande. Não entendeu direito por que aconteceu o golpe militar, nem o que tinha perdido com isso.

Ainda em São Paulo, um amigo lhe ofereceu um emprego em uma metalúrgica no bairro do Brás. Era uma pequena empresa, mas o trabalho menos penoso que na construção e o salário um pouco maior. No entanto, José lia nos jornais afixados nas bancas que as grandes empresas construtoras de automóveis, que haviam chegado à região da Grande São Paulo pouco antes que ele do Nordeste, continuavam a contratar peões e trabalhadores especializados. Resolveu fazer um curso no SENAI (Servi-

ço Nacional de Aprendizagem Industrial) e, depois, foi direto trabalhar em uma grande montadora na região do ABC paulista.

Chegando ao ABC, casou-se com Mercedes em 1970. Ela ficou tomando conta da casa, que lentamente construíram, e dos três filhos que tiveram. Conjuntamente com outros colegas, José sindicalizou-se e compreendeu – primeiro na fábrica e no sindicato e, depois, no partido que ajudou a criar – o significado da ação coletiva e a importância da democracia para os trabalhadores que desejam uma sociedade mais justa e humana. Mercedes ajudou em todos os momentos, a partir de sua inserção em movimentos eclesiais de base e de esquerda. Participaram juntos das greves que pipocaram no ABC no final da década de 1970 e das lutas pela democratização da economia e da sociedade (contra a carestia, a recessão e pelas Diretas Já).

José e Mercedes olhavam com satisfação seus filhos crescerem com a possibilidade de estudar, abrindo melhores oportunidades de vida e trabalho do que eles haviam tido no passado. No entanto, José e Mercedes olhavam com um misto de apreensão e alegria os descaminhos da

política brasileira, que aprenderam a desvendar com a atividade coletiva no sindicato e no partido. De apreensão porque o fim da ditadura militar havia ocorrido sem maiores rupturas, legando à recente democracia uma extraordinária crise da dívida externa<sup>1</sup>, inflação crescente, paralisia econômica e a permanência no poder dos mesmos de sempre. De alegria, porque viam que o Brasil, ainda que sem um claro projeto alternativo, havia na década de 1980 resistido às políticas neoliberais e preservado as estruturas produtivas da indústria e do mercado de trabalho. Mais ainda, porque viam seu partido crescer e consolidar a candidatura de outro trabalhador à presidência do Brasil nas primeiras eleições livres a serem realizadas no país, em novembro de 1989. E, assim, poderia o Brasil, finalmente, aliar crescimento econômico a justiça social e distribuição de renda.

Poucos dias antes do segundo turno das eleições presidenciais de 1989, não se sabe ainda por quê, José adormeceu e não mais despertou. Ficou assim por quase dez anos, quando, também sem se saber por quê, despertou sem alvoroço, de mansinho, como se nada tivesse passado, em uma manhã de maio de 1999.

Mas neste meio tempo muita coisa nova tinha se passado com o Brasil e com a família de José. Seu *retorno* foi intensa-

mente festejado por sua mulher, por seus filhos e também pelos netos, familiares e amigos. Só depois das festas é que José foi se dando conta de que parecia estar em outro mundo. Dez anos haviam se passado, mas não quaisquer dez anos.

O que primeiro chocou José foi a situação de sua família. Ele sempre havia acreditado que não poderia haver problema de emprego para seus filhos. Se ele – retirante nordestino e com poucos anos de escola – havia conseguido uma posição muito melhor do que seu pai, era natural para ele que seus filhos, com o estudo que tiveram, pudessem superar a sua situação.

Mercedes havia segurado a barra esses anos todos. A pensão de José só saiu algum tempo depois de seu *adormecimento* e foi se corroendo ao longo dos anos pelos ajustes que atingiram a Previdência. Mercedes sempre foi uma *leoa* e a duras penas manteve a casa (com manutenção precária, é verdade, para não dizer que quase caía aos pedaços quando José retornou) e os filhos na escola. Fazia doces e vendia para os numerosos bares que abriam e fechavam no bairro com a mesma velocidade com que os colegas mais novos de José foram sendo demitidos das fábricas da região.

Os seus colegas mais velhos haviam conseguido se aposentar, mas tinham que, de alguma forma, buscar uma complementação de renda. Trabalhavam como taxistas, em botecos, vendiam suco ou o que pudessem. Porém, o que mais impressionou José foi a situação dos que haviam sido demitidos com cerca de 40 anos de idade. Ainda distantes da aposentadoria e sem trabalho fixo – e com poucas perspectivas de consegui-lo na profissão em que haviam sido treinados –, muitos deles, com

1. Com a elevação dos juros norte-americanos em 1979 e a posterior retração dos fluxos financeiros internacionais, o Brasil viu-se diante de uma crise que se estendeu pela década de 1980. As opções de política econômica adotadas (maximizando as exportações e retraindo o mercado interno) visavam assegurar o pagamento da dívida externa. O resultado foi uma década de estagnação e elevada inflação, sendo que o país, de absorvedor de recursos externos, tornou-se um exportador líquido de divisas.

o esgotamento do precário seguro-desemprego e de suas poupanças, perderam a esperança e foram se somar aos milhares de indivíduos que perambulam sem destino pelos grandes centros urbanos.

Seus três filhos terminaram a faculdade e casaram. O mais velho, que sempre aju-



dara a mãe com os doces, conseguiu com esforço terminar o curso de engenharia elétrica e parecia encaminhado com o emprego que havia conseguido em uma grande multinacional. No entanto, um dos tantos processos de reengenharia cortou pela metade os postos de trabalho, entre os quais o dele. Vivia agora de bicos, de trabalhos temporários em pequenos projetos conseguidos por um amigo que ainda trabalhava em um escritório de engenharia. Sua esposa trabalhava como jornalista *free lance*. Sem garantia de renda e sem contribuir para a Previdência, não iriam poder contar com a aposentadoria. Apesar de o casal, às vezes, obter uma renda razoável, a instabilidade os obrigou a ficar com os dois filhos pequenos na casa de Mercedes e José.

A menina do meio, formada em computação, havia sido casada com um operário especializado de uma montadora, como

seu pai. José teria tido prazer em conhecê-lo, mas seu casamento não suportou o desemprego do casal e o marido foi tentar a vida em outra cidade. Com a privatização da estatal em que trabalhava, foi demitida. Hoje, com a ajuda de Mercedes, ela toma conta do filho e, com seu computa-

dor, tem conseguido algum trabalho em domicílio. No domicílio de José e Mercedes. Como seu irmão, tem um típico trabalho precário, não tem renda garantida e não contribui para a Previdência.

O filho mais novo de José se formou

em economia há três anos e ainda não conseguiu emprego. Depois de alguns estágios realizados em empresas adquiriu experiência, mas não o suficiente, como se afirma no mercado de trabalho. É casado com uma bancária, que vem assegurando o sustento do casal e da filhinha no interior.

O retorno de José tem sido difícil. É difícil entender o que aconteceu. Ele sabe que sua família manteve-se unida e íntegra graças à garra de Mercedes durante todos esses anos. Mas não entende o que houve. Nem percebe a dimensão da gravidade do problema social vivido pelo país, com a profunda desestruturação produtiva<sup>2</sup> e os recordes históricos de desempre-

2. Joseph Schumpeter, economista austríaco, apontou para a dialética capitalista da destruição criadora. No Brasil da década de 1990, o saldo entre a destruição e a criação de empresas, setores, produtos e empregos tem sido claramente favorável à primeira, resultando em um processo de desestruturação produtiva.

go e precarização das condições<sup>3</sup> e relações<sup>4</sup> de trabalho.

Com seus amigos sindicalistas, aposentados, desempregados ou não, e com sua família, tenta entender o que se passou nessa década de 1990. Ele se lembra de que pouco antes de *adormecer* falou-se na década de 1980 como uma década perdida. Mas como agora foi ficar muito pior, mais perdida ainda? Ele se lembra das esperanças depositadas pelos trabalhadores brasileiros na candidatura de um presiden-

te trabalhador. Mas agora vê desânimo e desesperança, resultantes dessa desestruturação econômica, social e familiar que sucedeu à vitória de Collor e, depois, de Fernando Henrique Cardoso. Lembra-se do sociólogo encantador e bem falante que ele chegou a admirar durante o período de combate à ditadura. Mas como ele chegou a se aliar a seus próprios verdugos para desestruturar a produção e o emprego nacional, para desmontar a nação em tão poucos anos?

*3. Precarização das condições de trabalho – Aumento do caráter precário das condições de trabalho, com a ampliação do trabalho assalariado sem carteira e do trabalho independente (por conta própria). Esta precarização pode ser identificada pelo aumento do trabalho por tempo determinado, sem renda fixa, em tempo parcial, enfim, pelo que se costuma chamar de bico. Em geral, a precarização é identificada com a ausência de contribuição à Previdência Social e, portanto, sem direito à aposentadoria.*

*4. Precarização das relações de trabalho – processo de deterioração das relações de trabalho, com a ampliação da desregulamentação, dos contratos temporários, de falsas cooperativas de trabalho, de contratos por empresa ou mesmo unilaterais.*

## 2. Desemprego e precarização: uma tragédia brasileira



O desemprego e a precarização das condições e relações de trabalho que apavoraram José e têm deixado perplexos os brasileiros não ocorreram somente em uma família, num setor econômico ou numa região, ainda que possam ser mais intensos aqui ou ali. Tampouco podem ser atribuídos aos próprios desempregados, à sua má vontade, preguiça, inaptidão ou a pouca *empregabilidade*, pois vêm crescentemente atingindo a todos. Menos ainda podem ser atribuídos a fatores internacionais, tecnológicos ou sazonais. Ainda que tais fatores possam gerar desemprego e precarização, não foram eles a causa básica da extraordinária deterioração do mercado de trabalho brasileiro ocorrida na década de 1990, como veremos no capítulo seguinte.

Na verdade, o desemprego e a precarização das condições e relações de trabalho que se observam ao longo dos anos 90, e mais intensamente no primeiro governo de FHC (1995-98), são um fenômeno de amplitude nacional, de extraordinária intensidade e jamais ocorrido na história do país.

O Brasil nunca conviveu com um desemprego tão elevado. Tampouco com um grau

crescente de deterioração das condições de trabalho, com o crescimento vertiginoso do trabalho temporário, por tempo determinado, sem renda fixa, em tempo parcial, enfim, os milhares de *bicos* que se espalharam pelo país. Pelo contrário, ao longo do século XX, e sobretudo no período após a Segunda Guerra Mundial, a partir de 1945, o país havia se transformado em uma economia urbana, industrial e com elevada geração de empregos formais, capaz de incorporar ao mercado de trabalho urbano parcelas significativas de uma população com elevado crescimento demográfico e com um extraordinário contingente de pessoas expulsas do campo.

Já nos anos 80, houve alguma alteração na dinâmica do mercado de trabalho. Apareceu pela primeira vez com intensidade o desemprego urbano e teve início a deterioração das condições de trabalho, com ampliação da informalidade. No entanto, como nesse período foram preservadas as estruturas industrial e produtiva, o desemprego e a precarização ainda foram relativamente baixos e, sobretudo, vinculados às intensas oscilações do ciclo econômico →

## Acerto de contas com o passado

### Emprego e concentração de renda no pós-Segunda Guerra

O Brasil foi capaz de no pós-Segunda Guerra assegurar taxas de crescimento econômico mais elevadas e gerar mais empregos que a maioria dos países do mundo. Mas isto não resultou em melhoria da distribuição de renda.

Pelo contrário, o processo de industrialização e urbanização brasileiro manteve uma herança social também inigualável. No final dos anos 70, tínhamos uma complexa estrutura industrial e um mercado de trabalho urbano crescentemente integrado, mas com baixos salários, elevado grau de pobreza absoluta e altíssima concentração da renda.

Quatro fatores, resultantes da sólida aliança conservadora entre os novos ricos da industrialização do campo e da cidade e os velhos ricos da grande propriedade fundiária, podem nos ajudar a explicar este processo.

Em primeiro lugar, há que se reconhecer que esta herança social vem de longe, do escravismo, da estrutura da grande propriedade rural e da solução conservadora dada à questão agrária.

A ausência de uma reforma agrária reforçou a concentração da propriedade e o atraso produtivo. A partir dos anos 60, sua combinação com um processo de modernização agrícola tendeu a reproduzir a pobreza, os baixos salários e a desintegração econômica e social dos pequenos produtores. Apesar do intenso processo migratório ocorrido, o imigrante rural encontrou espaços de inserção econômica nos grandes centros urbanos, primeiro na construção civil, depois na indústria e nos serviços. No entanto, foi intensa a concorrência entre trabalhadores, sobretudo os pouco qualificados, resultante das pressões advindas de um processo extremamente rápido de urbanização e de acentuados movimentos migratórios.

Em segundo lugar, o lento processo de organização dos trabalhadores e de maior pressão social pela democratização das condições e relações de trabalho e por uma melhor distribuição de renda, que parecia se ampliar com as reformas de base propugnadas no final dos anos 50 e início dos 60, foi bloqueado pela repressão político-militar. Os mesmos setores conservadores que impediram historicamente a transformação da estrutura agrária

buscaram, então, apoio nos quartéis para impedir que “a república sindicalista” se propusesse a distribuir a renda e conformasse uma sociedade mais justa e cidadã. Com a ditadura militar e a repressão policial instaladas após 1964, os sindicatos, apesar do crescimento de sua base material asentada na urbanização e na industrialização, viram-se limitados em sua ação política e social, tanto no que diz respeito à consolidação de relações de trabalho mais democráticas nos planos nacional, setorial e da empresa, como em seu papel de alavanca para uma melhor distribuição de renda.

Em terceiro lugar, as políticas sociais foram desenvolvidas tardiamente em formas pouco cidadãs e universais, favorecendo a desigualdade no acesso à educação, à saúde, à previdência ou assistência social.

Em quarto lugar, o salário mínimo sofreu um significativo rebaixamento desde os anos 60 (veja capítulo 6). Promoveu-se, assim, uma acentuada diferenciação entre os salários, abrindo o leque salarial. O Brasil se caracteriza por ter um dos mais extraordinários diferenciais entre os mais elevados salários e os salários de base, tornando-se comuns diferenças salariais superiores a 1 para 100 no interior de uma empresa. Dessa forma, agregou-se a maior desigualdade entre os assalariados à já intensa desigualdade entre rendimentos e lucros ou entre proprietários e não-proprietários.

Este conjunto de fatores dificultou a organização social, a estruturação mais favorável do mercado de trabalho urbano e uma distribuição de renda democrática.

No final dos anos 70, a intensificação de novos movimentos sociais pela democratização da economia e da política brasileiras parecia indicar que com a recuperação da democracia se poderia, então, refundar um processo de crescimento com distribuição de renda e justiça social, enfrentando-se de outra maneira aquelas quatro questões anteriormente referidas.

Com a vigorosa irrupção do movimento social e sindical na cena política desde as greves do ABC do final da década de 1970, foi acelerado o fim da ditadura militar, potencializada a campanha pelas Diretas Já e constituídas centrais sindicais e parti-

dos populares com extraordinária força. Também consideráveis foram as conquistas incorporadas na nova Constituição Federal promulgada em 1988. Não menos importante, criaram-se resistências sociais que dificultaram durante alguns anos a implantação de políticas antinacionais e preservaram a estrutura produtiva instalada. Finalmente, ao apagar das luzes dos anos 80, na primeira eleição presidencial democrática, a candidatura de um trabalhador empolgou a metade do país em uma campanha popular e de massas sem paralelo em nossa história.

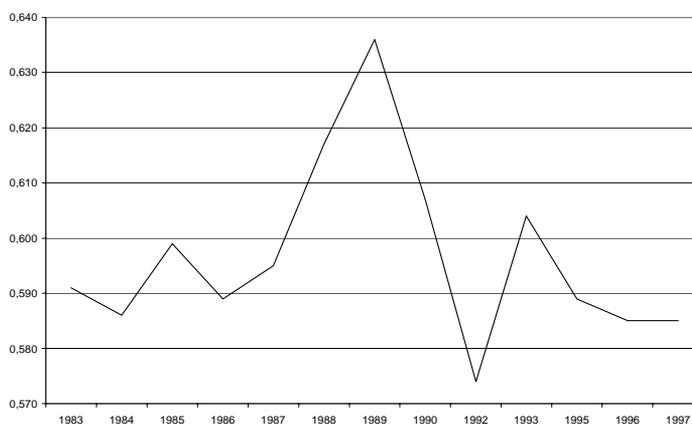
Apesar de intensas, estas conquistas foram inicialmente dificultadas pela crise da dívida externa e pela estagnação com elevada inflação que caracterizou a década de 1980, que muitos chamaram de “década perdida” devido ao seu baixo desempenho econômico (cerca de 2,9% ao ano). Mas estas conquistas e as expectativas geradas foram abortadas pela derrota de Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições de 1989 e pelo ainda menor crescimento econômico (cerca de 1,5% ao ano) com desestruturação produtiva e do mercado de trabalho nacional que ocorreu na década de 1990.

### Distribuição de renda entre pessoas economicamente ativas com rendimento – Brasil – 1960/1990

Ano	50% mais pobres	10% mais ricos	10% mais pobres
1960	17,7	39,7	1,2
1970	15,0	46,5	1,2
1980	14,1	47,9	1,2
1990	11,9	48,7	0,8

Fonte: GONÇALVES, 1998.

### Índice de Gini das pessoas economicamente ativas com rendimento Brasil - 1983/1997



Fonte: PNAD, apud Hoffmann, 1998.

→ na década e ao processo inflacionário. Em outras palavras, o desemprego e a precarização cresciam com a retração das atividades produtivas (como em 1981-83, por exemplo) e voltavam a baixar quando a economia voltava a crescer (como em 1984-86) ou se estabilizava como durante a estagnação ocorrida entre 1987-89. Ao final da

década o desemprego era baixo e pouco acentuada a deterioração das condições de trabalho.

Na década de 1990 a situação alterou-se profundamente. Nesses últimos anos, o desempenho produtivo não foi apenas medíocre e resultante de efeitos de oscilações do ciclo econômico sobre o mercado →

# A febre e os termômetros

## As diferentes metodologias de medição do desemprego

O desemprego, por sua complexidade e pela relação dinâmica com o emprego e a inatividade, não é um fenômeno de fácil medição.

Mesmo nos países avançados, onde a homogeneização do mercado de trabalho alcançou níveis mais elevados, se reconhece a dificuldade crescente em limitar a apreensão do fenômeno apenas à definição de alguns critérios lógicos ou de regras práticas normativas para estabelecer limites estreitos da população desempregada.

A opacidade nos limites entre o desemprego, a inatividade e o emprego vem exigindo que as pesquisas não se limitem ao desemprego aberto, tal como definido originalmente pela Organização Internacional do Trabalho (OIT). Ou seja, existem mais formas de desemprego do que aquela definida pelo trabalhador sem emprego e que buscou trabalho na semana de referência, e são grandes os desafios na busca de uma identificação dessas categorias intermediárias, que favoreça, assim, a compreensão de sua amplitude e a complexidade das relações que elas mantêm. Não sem razão, nos últimos anos, na Europa e nos Estados Unidos, vêm sendo despendidos tempo e dinheiro para a busca de definições mais amplas. O próprio BLS – centro de estatísticas do trabalho do governo norte-americano – apresenta atualmente seis diferentes taxas de desemprego, cada uma delas buscando identificar e incorporar algumas dessas categorias.

Em países como o Brasil, não somente o mercado de trabalho não alcançou os níveis de integra-

ção e homogeneização dos países avançados como o atual grau de desestruturação desse mercado é muito mais acentuado. Menor significado tem ainda o desemprego aberto em um país onde um trabalhador desempregado, sem seguro-desemprego apropriado ou suficiente oferta de emprego, é obrigado, como estratégia de sobrevivência, a aceitar sucessivas tarefas precárias, descontínuas e de curta duração ou, por desalento, não buscou emprego nos sete dias anteriores à pesquisa.

São duas as pesquisas mensais sobre desemprego realizadas no Brasil, embora nenhuma delas englobe o conjunto do país.

A mais antiga, a Pesquisa Mensal de Emprego (PME), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), acompanha o desempenho do mercado de trabalho em seis regiões metropolitanas (Recife, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre) e, como o próprio nome diz, preocupa-se mais com o emprego.

Iniciada quando o desemprego ainda não aparecia como um problema concreto para a sociedade brasileira, tem uma metodologia mais limitada. Reúne informações sobre a evolução do emprego assalariado com e sem carteira de trabalho assinada, do trabalho por conta própria e dos empregadores. Seu principal indicador sobre o desemprego é a taxa de desemprego aberto em sete dias. Ou seja, são considerados desempregados apenas aqueles trabalhadores sem qualquer trabalho e que te-

**Taxas de desemprego  
Brasil (1) e São Paulo (2) 1989-1999**

Tipo Desemprego	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Aberto Brasil</b>	3,4	4,3	4,8	5,8	5,3	5,1	4,6	5,4	5,7	7,6	7,8
<b>Total (SP)</b>	8,7	10,3	11,7	15,2	14,6	14,2	13,2	15,1	16,0	18,3	19,5
<b>Aberto (SP)</b>	6,5	7,4	7,9	9,2	8,6	8,9	9,0	10,0	10,3	11,7	12,3
<b>Oculto (SP)</b>	2,2	2,9	3,8	6	6	5,3	4,2	5,1	5,7	6,6	7,2
<b>    pelo trabalho precário</b>	1,5	2	2,9	4,6	4,7	4,0	3,3	3,8	4,2	4,6	4,9
<b>    pelo desalento</b>	0,7	0,9	0,9	1,4	1,3	1,3	0,9	1,3	1,5	1,9	2,2

Fonte: PED/SEADE-DIEESE; PME/IBGE.

(1) Total das regiões metropolitanas; 1999 = média janeiro-maio.

(2) Região metropolitana de São Paulo; 1999 = média janeiro-junho.

nham exercido algum ato de busca de emprego nos sete dias que antecederam a pesquisa.

Em países como o Brasil, a medição do desemprego limitada apenas ao desemprego aberto em sete dias termina por reduzir muito a efetiva dimensão do desemprego e favorece uma postura da esfera pública descomprometida com o esforço necessário ao enfrentamento do problema do crescimento e da geração de empregos.

Impulsionado pelo processo de democratização e pela emergência do desemprego nos primeiros anos da década de 1980, o Brasil de certa maneira tornou-se um dos precursores na discussão e na elaboração de novos instrumentos de medição mais apropriados à compreensão do complexo fenômeno do desemprego. Por iniciativa do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE) e da Fundação SEADE (Sistema Estadual de Análise de Dados) do governo paulista, criou-se a Pesquisa de Emprego e De-

semprego (PED). Realizada atualmente nos mercados metropolitanos de trabalho de São Paulo, Recife, Brasília, Belo Horizonte, Porto Alegre e Salvador, tem como principais indicadores as taxas de desemprego aberto em 30 dias, de desemprego oculto pelo trabalho precário (que inclui trabalhadores desempregados que exerceram algum tipo de bico e buscaram emprego) e de desemprego oculto pelo desalento (inclui trabalhadores desempregados e que por motivo de desalento não buscaram emprego no período de referência).

Apesar de ser a metodologia mais apropriada para medição do desemprego brasileiro, e talvez por isso mesmo, a PED tem, muitas vezes, sofrido ataques de setores que preferem investir contra um dos instrumentos mais inovadores de medição do desemprego, em vez de buscar as causas do fenômeno e as formas de combatê-lo. É como se para combater a febre fosse preferível quebrar o termômetro.

### Perfil do desemprego (taxas médias atuais) Brasil (1) e São Paulo (2) 1989-1999

Características	Taxas médias anuais				Variação em % 1998/1989
	1989	1994	1998	1999	
<b>Total (PED)<sup>1</sup></b>	8,7	14,2	18,3	19,5	110,3
<b>Aberto (PME)<sup>2</sup></b>	3,4	5,1	7,6	7,8	123,5
<b>Com experiência (PED)<sup>1</sup></b>	7,5	12,3	15,9	17,0	110,7
<b>Faixa Etária</b>					
10 a 14 anos	32,1	42,9	49,2	50,9	53,3
15 a 17 anos	21,9	38,0	46,8	48,9	113,7
18 a 24 anos	11,9	20,1	25,7	27,7	116,0
25 a 39 anos	6,2	11,0	14,6	15,5	135,5
40 anos e mais	3,5	6,9	10,9	12,3	211,4
<b>Sexo (PED)<sup>1</sup></b>					
Mulheres	10,8	16,4	21,1	21,9	95,2
Homens	7,5	12,8	15,9	17,6	111,6
<b>Tempo dispendido na procura de trabalho, em semanas (PED)<sup>1</sup></b>					
médio	15	25	36	40	140,0
mediano	9	13	21	24	133,3
<b>Posição na Família (PME)<sup>2</sup></b>					
Chefe	1,7	3,2	5,1	5,2	197,3
Conjuge	1,6	3,1	5,4	5,2	239,2
Filho	7,4	9,7	13,4	14,4	81,4
Outros	4,3	6,7	9,3	9,5	116,0
<b>Escolaridade (PME)<sup>2</sup></b>					
menos de 5 anos	2,9	4,0	6,1	6,4	110,6
5 a 8 anos	4,9	7,0	9,6	9,5	96,3
9 a 11 anos	4,5	6,0	9,1	10,1	102,9
mais de 11 anos	1,8	2,4	4,0	4,2	123,9

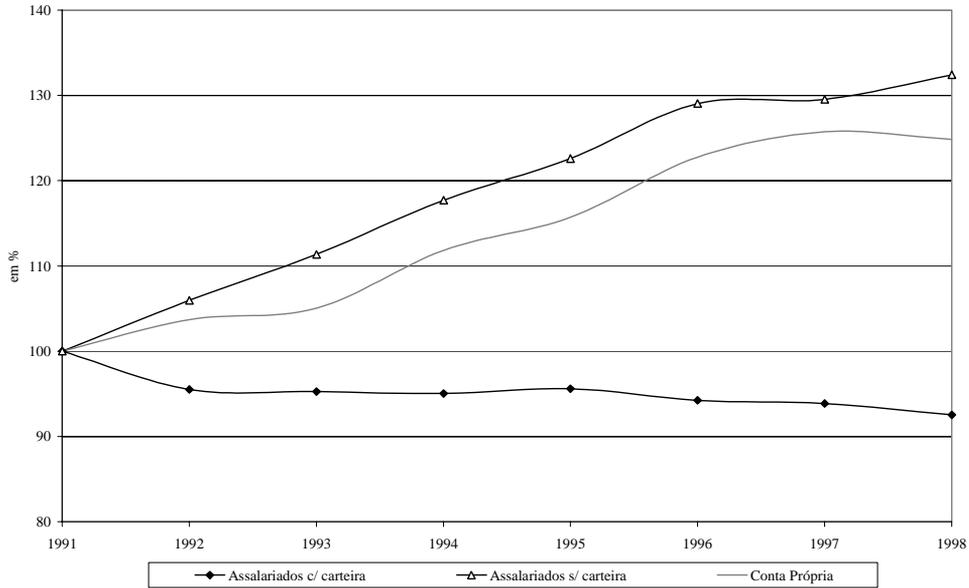
Fonte: PME – IBGE / Elaboração IPEA.

PED – SEADE / DIEESE, elaboração própria.

(1) PED: 1999 = média janeiro-junho.

(2) PME: 1999 = média janeiro-junho.

### Evolução da ocupação por posição nas regiões metropolitanas (base 1991 = 100)



Fonte: PME/IBGE, elaboração IPEA

→ de trabalho. A geração de emprego sofreu as consequências profundamente desestruturantes de um processo de retração das atividades produtivas acompanhado do desmonte das estruturas preexistentes, sem que se tenha colocado no lugar outras capazes de substituí-las. *Jogou-se fora o bebê com a água do banho.*

O desemprego disparou. Pouco depois que José despertou de seu longo sono em maio de 1999, a *Folha de S. Paulo* indicava em manchete que o desemprego havia alcançado mais de 10 milhões de brasileiros pelo país afora. Em algumas regiões metropolitanas as taxas de desemprego haviam superado 20% da população economicamente ativa, cerca de 2,4 vezes, ou 140%, maiores do que quando José havia adormecido em 1989.

Independentemente da metodologia adotada, as atuais taxas de desemprego não têm paralelo na história do país. Podem até baixar um pouco, mas a média

do ano de 1999 deverá ser ainda pior que a do ano de 1998. Que final de década! No entanto, essas taxas são frias e ocultam o lado humano de desassossego e desestruturação pessoal, familiar e social que afeta nada menos que um em cada cinco trabalhadores das grandes cidades brasileiras.

O desemprego sempre afeta os trabalhadores de maneira desigual. No entanto, neste “inferno astral” que tem atingido os desempregados nos anos 90, além de sua intensa elevação, alterações importantes têm ocorrido na estrutura e no tempo de desemprego. Entre 1989 e 1998, o desemprego cresceu relativamente mais entre os homens, de mais idade (40 anos ou mais), cônjuges e para os de maior escolaridade. Tais dados desmontam a argumentação do governo e de seus economistas, que, depois de negar o desemprego, tentaram atribuí-lo à desqualificação do desempregado. O tempo de desemprego médio era de

Distribuição dos ocupados por posição na ocupação  
Total regiões metropolitanas – jun./1999

	dez. 1989 (%)	jun. 1999 (%)
Assalariados com carteira	59,5	44,7
Assalariados sem carteira	18,4	26,9
Conta própria	17,7	23,5
Empregadores	4,4	4,9

Fonte: (PME/IBGE).

cerca de 15 semanas em 1989, passou para 36 semanas em 1998 e alcançou 40 semanas nos primeiros meses de 1999.

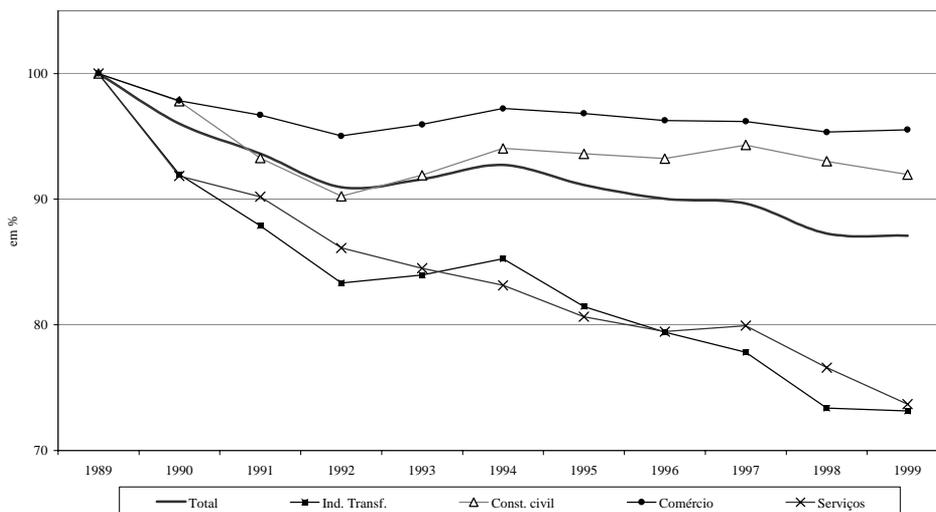
Em contrapartida, os desempregados vêm tendo menor acesso ao seguro-desemprego. Apesar de sua precariedade (o benefício médio girava em torno de 1,57 salário mínimo em dezembro de 1998, cerca de R\$ 205), o seguro-desemprego continua um importante elemento amortecedor das agruras do desemprego. No entanto, segundo o Ministério do Trabalho, em 1998, comparativamente a 1995, foi menor o número de segurados assim como a taxa de cobertura, muito possivelmente

pela ampliação da precarização do mercado de trabalho, já que estes trabalhadores não têm acesso ao seguro-desemprego.

Na década de 1990, a situação de ampla desestruturação do mercado de trabalho tornou-se tão grave que o desemprego, apesar de extraordinário e de afetar diretamente milhões de pessoas, aparece como a ponta de um imenso *iceberg*.

Menos visível é a profunda deterioração das condições e relações de trabalho, convertida em virtude pelo discurso oficial ou officioso de economistas e consultores. Estas condições de trabalho tornaram-se crescentemente informais, precárias, com

Evolução do emprego formal (base dez./1989 = 100)  
Brasil - 1989/1999



Fonte: MTE; Boletim do Banco Central. 1989 a 1998 = a dezembro. Em 1999, refere-se ao mês de maio.

trabalhos e salários descontínuos, de curta duração e sem contribuir para a Previdência.

A redução do mercado formal de trabalho, isto é, aquele regulamentado pelas leis trabalhistas e integrado aos mecanismos institucionais que garantem proteção ao trabalhador, tais como a Previdência Social, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o seguro-desemprego, pode ser observado pelo crescimento dos trabalhadores sem carteira de trabalho assinada e por conta própria.

Segundo as pesquisas do IBGE ou do DIEESE-SEADE, hoje mais de 50% dos ocupados brasileiros das grandes cidades se encontram em algum tipo de informalida-

de, grande parte sem registro e garantias mínimas de saúde, aposentadoria, seguro-desemprego, FGTS. Ou seja, três em cada cinco brasileiros ativos das grandes cidades estão ou desempregados (um em cinco) ou na informalidade (dois em cada cinco), sendo que destes últimos uma grande parcela apresenta evidente degradação das condições de trabalho e de seguridade social.

No Brasil, segundo o Instituto Datafolha, seriam cerca de 24 milhões de brasileiros nessas condições, dos quais mais de 12 milhões trabalhariam sem registro em carteira porque se encontram desempregados e não conseguem outro tipo de trabalho.

Desta forma, reduziu-se a participação dos assalariados, conformando um verda-

## O sol e a peneira

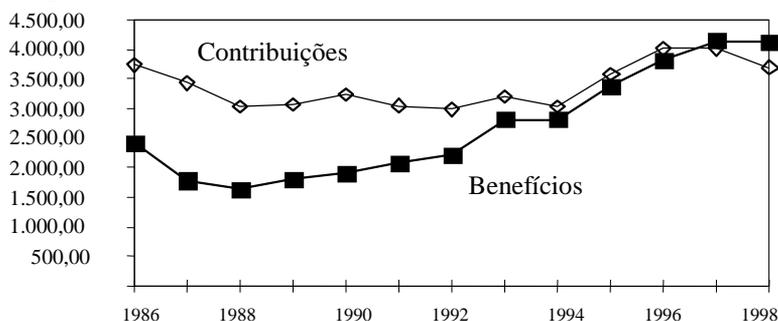
### Previdência Social, desemprego e precarização do trabalho

A cada sucessivo ajuste fiscal visando assegurar o pagamento de juros escorchantes aos detentores das dívidas interna e externa do setor público, o governo recoloca em discussão a questão do déficit da Previdência Social.

Pressionado pelo governo, o Congresso Nacional aprovou nos últimos anos a substituição do tempo de serviço pelo tempo de contribuição e eliminou a quase totalidade das aposentadorias especiais vinculadas a determinadas categorias de tra-

balhadores. A todo momento volta-se a propor a inclusão da idade como critério para a concessão da aposentadoria ou são apresentadas à sociedade novas propostas para restringir ainda mais a proteção social pública e criar condições para o desenvolvimento de regimes privados de capitalização. Todos os anos o governo usa o espantalho do déficit da Previdência para impedir qualquer aumento mais substancial do salário mínimo.

Evolução das contribuições previdenciárias e do gasto com benefícios (R\$ bilhões de dez./1997)



Fonte: MARQUES, R. e BATICH, M. (1999). O impacto da evolução recente do mercado de trabalho no financiamento da Previdência Social. Mimeogr.

Na verdade, a postura do governo tem insistido sempre no corte dos benefícios dos contribuintes sem uma análise das contribuições, e a consequente ação no sentido de alterá-las. É como tentar tapar o sol com uma peneira. Marques e Batich mostram, em estudo recente, que a profunda deterioração do mercado de trabalho brasileiro (desemprego e precarização das condições de trabalho) tem favorecido a relativa estagnação das contribuições e o déficit da Previdência Social.

Não se trata de negar a necessidade de se reformar a Previdência, de se alterar a base sobre a qual se assentam as contribuições ou de ignorar o crescimento das despesas. Este aumento, provocado pelos direitos introduzidos pela Constituição de 1988, pela antecipação de aposentadorias em função da expectativa de alteração das normas para sua concessão e pelo fato de grandes contingentes de trabalhadores terem acumulado o tempo de serviço necessário para requerer a aposentadoria, tem sido significativo.

No entanto, mantidas as contribuições sobre a folha de salários, para que não ocorresse um déficit, seria necessário que a receita de contribuição apresentasse um desempenho capaz de sustentar as despesas. O que tem ocorrido, entretanto, vai em outra direção. Como indicado no gráfico anterior, os recursos de contribuições arrecadados em 1998 apenas se igualavam ao volume de recursos obtidos 13 anos atrás, em 1986. Não é de estranhar, portanto, que a Previdência Social apresente déficit. Mas por razões muito distintas daquelas aventadas pelo governo FHC.

O déficit, portanto, tem outra causa: a estagnação das receitas, reflexo de políticas que desvalo-

rizam a produção e o emprego nacional. As receitas não crescem porque grande parte dos cerca de 50% dos ocupados brasileiros e três em cada cinco membros da população economicamente ativa das grandes cidades não contribuem para o INSS.

O Brasil tinha em abril de 1999 apenas 18,3 milhões de assalariados regidos pela CLT contribuindo para o INSS e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, segundo a GFIP (Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social). Por um lado, é um número extremamente baixo se consideradas a população de cerca de 160 milhões e uma população economicamente ativa (PEA) de pouco mais de 70 milhões de trabalhadores. Por outro lado, torna extraordinariamente pequena a base das contribuições ao INSS, que pode contar adicionalmente com apenas cerca de 7 milhões de contribuintes individuais (parcela dos autônomos, facultativos, empregados domésticos e empregadores).

Com a deterioração do mercado de trabalho ocorrida nos últimos anos, atualmente estariam à margem de relações formais de trabalho mais de 24 milhões de trabalhadores, e estariam desempregados cerca de 10 milhões de brasileiros.

Grande parte desses 34 milhões poderiam estar contribuindo para a Previdência e para seu superávit. Para isso, no entanto, seria necessária outra política, muito distinta da adotada por FHC e seu governo. Esta outra política, assentada em um amplo projeto estratégico nacional, privilegiaria o crescimento econômico, valorizaria a produção e o emprego nacionais e criaria formas efetivas de atração da população engajada no mercado informal para o INSS.

deiro processo de desassalariamento<sup>5</sup>, com ampliação da ocorrência de condições de trabalho em que prevalecem situações sem contribuição para a Previdência e, portanto, sem acesso à aposentadoria.

5. *Ao longo do século XX o Brasil ampliou consideravelmente a participação dos assalariados entre os trabalhadores ocupados. Na década de 1990 este processo é revertido, reduzindo-se a participação dos assalariados, sobretudo daqueles com carteira de trabalho assinada.*

O intenso processo de desestruturação do mercado de trabalho ocorrido nos anos 90 e, sobretudo, durante o primeiro governo FHC (1995-98) teve como pedra de toque uma acentuada redução da capacidade de geração de empregos formais. Em outras palavras, depois de várias décadas de extraordinário dinamismo e de assalariamento, a economia nacional mostrou-se pela primeira vez incapaz de gerar postos de trabalho, não apenas relativamente

## Evolução do emprego formal por subsetores da atividade econômica Brasil - 1989/1999 (base 1989 = 100)

Subsetores	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999*
Total	99,7	96,1	93,5	93,1	94,2	91,5	90,3	90,2	87,7	87,5
Indústria de Transformação	97,8	91,3	86,5	85,8	87,1	82,0	79,7	77,7	73,1	72,9
Indústria Metalúrgica	88,3	79,4	72,0	71,2	72,6	67,7	65,8	66,7	61,9	61,0
Indústria Mecânica	87,4	77,4	67,3	65,9	68,3	64,1	60,5	59,0	54,4	53,2
Indústria Material Elétrico e Comunicações	92,8	80,2	68,1	62,7	63,0	60,6	58,8	55,6	50,7	50,2
Indústria Material de Transporte	93,1	82,2	77,7	76,4	77,2	69,8	66,0	67,8	59,8	58,5
Indústria Química e Prod. Farmacêuticos	92,9	85,3	81,1	78,5	79,9	74,8	73,9	72,5	69,7	69,4
Indústria Têxtil	95,5	83,3	75,3	76,8	78,5	70,6	68,4	64,1	61,9	62,4
Indústria Calçados	89,5	82,4	91,2	95,1	92,9	87,8	86,3	78,9	76,0	80,5
Construção Civil	97,0	91,0	90,3	86,3	84,9	83,7	82,9	83,7	79,8	76,8
Comércio	101,8	97,6	93,1	93,9	96,1	93,5	93,3	94,8	93,5	92,4
Instituições Financeiras	96,9	89,1	85,0	83,1	79,2	75,4	69,8	66,1	62,2	60,6
Transportes e Comunicações	100,6	98,4	97,0	96,4	96,3	95,8	95,2	95,0	91,7	91,3
Alojamento, alimentação, reparação, e diversos	102,2	102,7	102,1	103,4	106,7	105,6	107,2	108,9	108,6	108,7

Fonte: MTE/Caged e RAIS.

\* ref. maio/1999.

à elevação da produtividade e aos novos ingressantes no mercado de trabalho, mas em termos absolutos.

Os anos 90 indicam um desempenho negativo, sendo que no período 1995-98 a redução da geração de postos de trabalho formais ocorreu todos os anos, mesmo quando houve algum crescimento do PIB. Todos os setores apresentam recuo do emprego formal, embora a indústria de transformação e a construção civil sejam mais duramente atingidas.

Ao longo dos anos 90 foram *queimados* cerca de 3,3 milhões de postos de trabalho formais da economia brasileira, sendo que desde que FHC assumiu em 1995 foi contabilizada uma *queima* de nada menos de 1,8 milhão de empregos formais, segundo os dados do Cadastro Geral de Empregados (CAGED), do Ministério do Trabalho. Até maio de 1999 a indústria de transformação reduziu seus empregos formais na década em cerca de 1,6 milhão (cerca de 73% do que dispunha em 1989) e os subsectores mais atingidos foram os das indústrias têxtil (-364 mil), metalúrgica (-293 mil), mecânica (-214 mil), química e produtos farmacêuticos (-204 mil) e material de transporte (-92 mil). A construção civil viu desaparecer cerca de

322 mil empregos formais. O comércio também foi duramente atingido (-294 mil). O setor financeiro reduziu sua mão-de-obra formal em cerca de 354 mil. Apenas apresentou um comportamento positivo o heterogêneo subsector Serviços, compreendido por alojamento, alimentação, reparação e diversos (cerca de 160 mil).

O desempenho negativo da geração de empregos formais da economia brasileira só não foi maior graças ao aumento do emprego público, ocorrido até meados da década. No entanto, com o processo de privatização das empresas públicas e com os sucessivos ajustes fiscais e seus respectivos cortes nos gastos sociais, o crescimento do emprego público e das áreas de educação e saúde (principais empregadoras) apresenta retração nos últimos anos. Recente pesquisa do Datafolha registra apenas 5,4 milhões de funcionários públicos no Brasil. Ampliada a política de cortes nos gastos sociais do governo federal aos planos estadual e municipal, deverá se acentuar, ainda mais, a queda do emprego público e dos empregos formais nos próximos anos.

As relações de trabalho também sofrem pelo crescimento do desemprego e da informalização. Os trabalhadores e seus

sindicatos ficam debilitados e as empresas adquirem um maior poder no mercado de trabalho. Nessa situação, tornam-se comuns mecanismos contratuais unilaterais ou por empresa, que terminam, a longo prazo, por favorecer a desvalorização da contratação coletiva mais setorializada ou centralizada, a preservação de baixos salários e, sobretudo, a ampliação das diferenças de rendimentos dos ocupados, além de acentuar a queda dos níveis de sindicalização.

Numa situação desse tipo, não se pode estranhar as importantes mudanças que aconteceram nas condições e na dinâmica dos trabalhadores e de suas organizações sindicais no período recente.

Por um lado, a ação sindical foi restringida pela profunda transformação regressiva da estrutura produtiva, pelo crescimento econômico medíocre, pela redução dos espaços de negociação setoriais e nacionais, pelo aumento do desemprego, pela redução de empregos formais e pela elevação da precarização das condições e relações de trabalho.

Por outro lado, os sindicatos e centrais sindicais, que estavam à beira de uma ação propositiva nacional (como, por exemplo,

impulsionando as câmaras setoriais), entraram num evidente movimento defensivo. Também houve uma desaceleração na quantidade de greves, com maior dispersão e fragmentação da ação sindical. Esta, empurrada pelo contexto de maiores dificuldades, dificilmente logrou a conquista de novos direitos, mas tão-somente a defesa dos existentes, cada vez mais ameaçados pela desregulamentação promovida pela adaptação patronal às políticas macroeconômicas e pela ofensiva governamental.

A saída deste movimento defensivo constitui um desafio extraordinário para as organizações dos trabalhadores: ser capaz de se opor às políticas governamentais que geraram esta profunda regressão das estruturas da produção e do emprego nacional e, ao mesmo tempo, propor políticas alternativas e constituir com amplas forças sociais um movimento capaz de apoiar democraticamente um novo projeto nacional.

Mas quais foram, afinal, as políticas que geraram esta violenta desestruturação do mercado de trabalho brasileiro, com o corolário de desemprego e precarização crescente das condições e relações de trabalho?

## A dança das cadeiras

### Desregulação, flexibilidade, redução de custo e empregabilidade

Na era da internacionalização e da financeirização do capital, os países que adotaram estratégias de inserção passivas e subordinadas no mercado mundial pagam um duplo preço. Submetem-se aos novos mecanismos por meio dos quais o grande capital busca maximizar a extração do excedente, ao mesmo tempo que debilitam a produção e o emprego nacional e colocam o trabalho – que nunca havia alcançado os níveis de integração dos

países avançados – em condições de intensa desestruturação e anomia.

No Brasil, as aberturas comercial e financeira jogaram a economia na selva da competição internacional sem qualquer proteção e com medíocre crescimento da produção. Nessa dinâmica, com predomínio da esfera financeira e dos credores e com a destruição da produção e do emprego nacional, as grandes empresas tornaram-se debilita-

das diante de seus concorrentes internacionais, do setor financeiro e do governo. No entanto, estas mesmas empresas se viram fortalecidas relativamente aos trabalhadores, cujo poder de barganha foi ainda mais depauperado pelo desemprego e pela precarização do trabalho. Em geral, quanto mais debilitadas e subservientes ao governo, às finanças e aos concorrentes são as empresas, mais tendem a exercer de forma autoritária e unilateral o seu acrescido poder junto aos trabalhadores.

Estabelece-se, então, um forte conluio entre essas empresas e o governo visando assegurar a intensificação da inserção subordinada e garantir que a conta deste processo recaia sobre os trabalhadores. Ressalte-se que aqui não estão contempladas as pequenas empresas, em geral tão vitimadas quanto os trabalhadores. Tampouco se trata de acusar as empresas, mas de sublinhar que a política econômica e o efetivo comportamento das empresas não são em nada alheios à dinâmica das condições e relações de trabalho.

As grandes empresas abrem mão do crescimento via produção, outrora eixo nucleador de suas estratégias, e passam rapidamente a acelerar a terceirização de atividades, abandonar linhas de produtos, fechar unidades, racionalizar a produção, importar máquinas e equipamentos, buscar parcerias, fusões ou transferência de controle acionário e reduzir custos, sobretudo da mão-de-obra. Por outro lado, vão aumentar seu lucro não-operacional mediante a ampliação de posições no mercado financeiro, eventualmente mais que compensando as perdas pela redução de seus mercados.

O governo abre mão da articulação de um projeto nacional e passa a propor a intensa flexibilização da legislação que regula o trabalho de maneira a favorecer a desregulação e a redução dos custos empresariais.

O discurso do governo e dos empresários tem dois eixos básicos. O primeiro relaciona a possível criação de empregos com a redução do custo do trabalho e com a deterioração dos empregos existentes (contratos temporários, contratos por tempo parcial, cooperativas de trabalho, desemprego temporário, renda variável etc.), buscando, paralelamente, caricaturar os renitentes defensores dos contratos claros e formais, negociados ou legais, como privilegiados ou corporativos.

O segundo eixo do discurso tenta romper com a tradição que identifica cidadania com o exercício

de um trabalho. Nesta tradição, o emprego é um direito do cidadão e, na sua ausência, cabe ao Estado assegurá-lo. Agora empresas e Estado buscam se liberar dos encargos com o emprego e fazem do desemprego uma responsabilidade individual do próprio desempregado. Trata-se de uma cínica responsabilização das próprias vítimas por sua sorte. Representativo de tal cinismo foi o artigo "Será o desemprego necessariamente um mal?", publicado na revista *Idéias & Estudos*, do PSDB, em maio de 1999, cujo título dispensa qualquer comentário.

A "empregabilidade" passou a ser expressão dessa responsabilização do indivíduo por seu emprego e desemprego. Trata-se de uma clara tentativa de transferir riscos e responsabilidades aos mais fracos, fazendo o trabalhador assumir a sua empregabilidade, por meio de formação profissional, requalificação etc. Estado e empresas até podem destinar alguns recursos para tais cursos, importantes, mas absolutamente incapazes de gerar mais postos de trabalho. Uma contribuição, digamos, para o "salve-se quem puder".

A ação de empresas e governo tem destruído o mercado de trabalho e mais parece o jogo da "dança das cadeiras". A cada parada da música somem cadeiras do jogo. Aqueles que podem melhor disputar sua cadeira assim o fazem, enquanto os outros, cada vez em maior número, ficam assistindo em pé.

Empresas e governo optam por não enfrentar o problema do emprego via crescimento econômico e aumento da demanda de mão-de-obra e querem resolvê-lo por meio da redução do custo da mão-de-obra. Com isso, se acentua a degradação da qualidade do emprego, pois a qualidade dos poucos empregos criados torna-se inferior à dos eliminados. As políticas voltadas à supressão de jornadas padronizadas, de múltiplos contratos, de renda variável, de disponibilização do emprego segundo as demandas ampliam a precarização e criam uma mão-de-obra descartável, comprometendo a qualificação futura da força de trabalho, sobretudo porque a verdadeira qualificação exige formação básica e tempo.

O mais grave é que a manutenção e a intensificação desse processo de precarização das condições e relações de trabalho, em uma sociedade desigual e em um mercado de trabalho relativamente pouco integrado, vão rompendo identidades e gerando anomias.



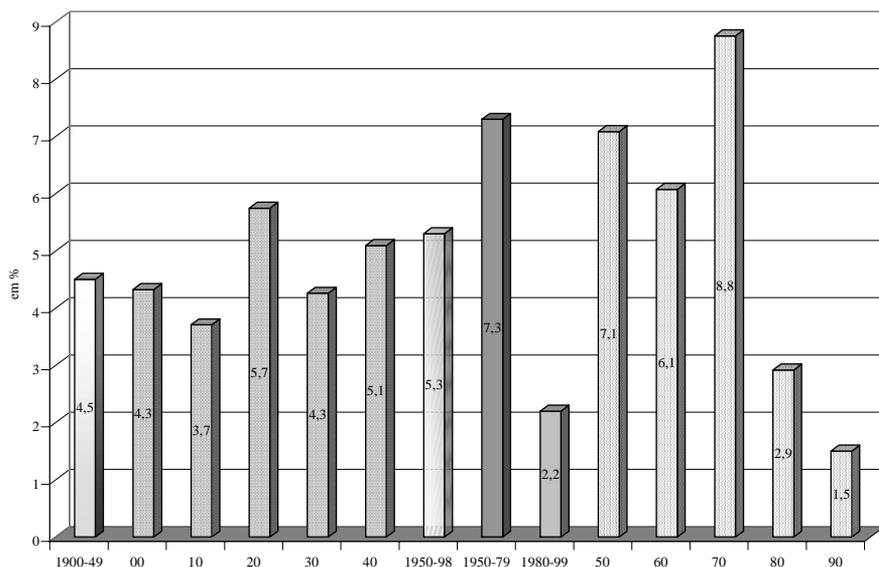
### 3. A arquitetura do caos

O Brasil teve ao longo deste século uma história de crescimento econômico, geração de empregos, mobilidade social e concentração de renda. Com uma inserção internacional ampla, mas qualificada por meio de um processo de substituição de importações, viabilizou-se no pós-guerra um dos mais intensos processos de urbanização e industrialização, transformando em poucas décadas um país de base agrá-

ria em uma das maiores e mais dinâmicas economias do mundo.

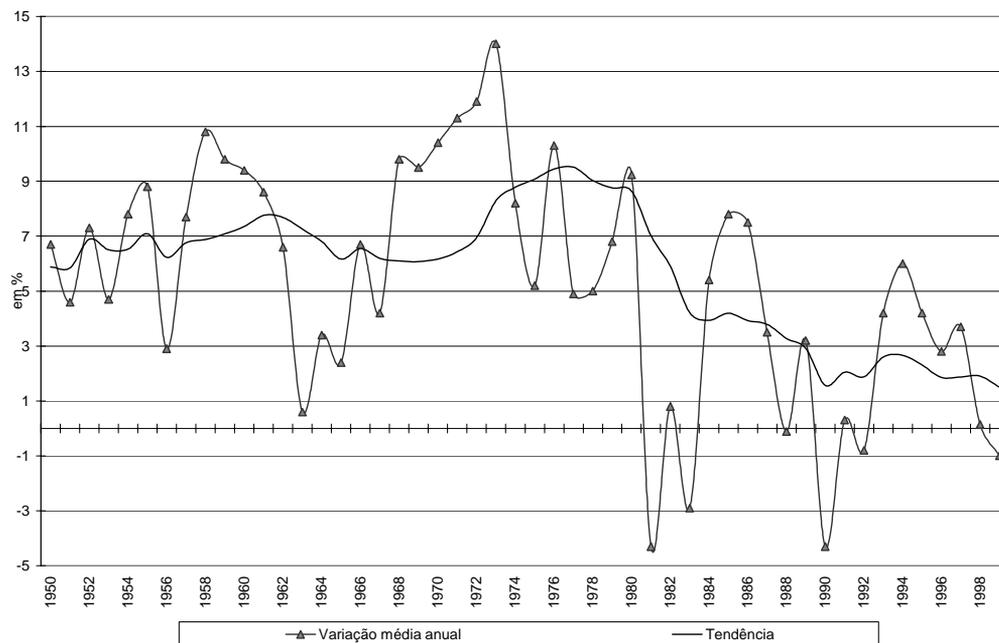
Na década de 1990, o Brasil do crescimento econômico e da mobilidade social parece ter desaparecido. Depois dos anos 80, a “década perdida”, parecia que nada poderia ser pior. No entanto, o desempenho econômico da década de 1990 não somente foi a metade do ocorrido nos anos 80 como foi o pior do século, e com ele se esvanece

Nível real de atividade econômica  
Brasil – Século XX



Fonte: Dados 1900-1947, série Haddad; 1949-1999, dados IBGE; em 1999 considerou-se uma queda de 1%.

## Varição anual e tendência do PIB Brasil – 1950/1998



Fonte: IBGE. Elaboração própria.

o sonho de uma melhor distribuição de renda e de uma sociedade mais justa.

A economia não está apenas paralisada há vários anos, mas profundamente desarticulada, desestruturada e submetida aos desígnios de uma elite doméstica antinacional e do capital financeiro internacional. O Estado nacional foi desmontado a golpes de privatizações lesivas, de sonegações e guerras fiscais e de sucessivos cortes de gastos e despesas públicas. O desemprego atinge um em cada cinco habitantes das grandes cidades. A informalidade atinge outros dois em cada cinco. A pobreza alcança níveis até hoje desconhecidos. O IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) considera que cerca de 57 milhões de brasileiros – o equivalente a 35% da população – estão atualmente abaixo da linha de pobreza e que entre 16 e 17 milhões de brasileiros vivem

em condições de miséria absoluta. A violência tornou-se parte de um cotidiano que se assemelha a uma verdadeira guerra civil. Em um único fim de semana de 1999, os jornais noticiaram o assassinato de 59 pessoas em São Paulo. No mês de maio foram 415 assassinatos apenas em São Paulo. A sociedade brasileira, estruturalmente desigual, aparece agora fragmentada e contaminada por forte anomia, com uma acentuada desarticulação dos milhares de brasileiros sem teto, sem terra, sem salário, sem emprego e, sobretudo, sem esperança.

A rapidez do dismantelamento do Estado e da economia nacional é de deixar perplexo qualquer um que tenha uma noção mínima de história. Mesmo quem não adormeceu por tantos anos como o José da história que abre este livro se pergunta: como isso foi possível?

Collor e Fernando Henrique Cardoso apostaram todas as suas fichas na “modernidade” supostamente virtuosa da desregulação da concorrência e da globalização financeira internacional.

Para FHC, esta modernidade geraria uma nova dinâmica na economia internacional. Chegou a declarar em entrevista que essa nova dinâmica favoreceria o surgimento de um novo “Renascimento”. Segundo ele, renasceria uma nova era de avanços da razão e da técnica, sem ganhadores ou perdedores, de *per se* benéfica ao país. Triste engano, não fossem tão dramáticas as suas conseqüências para todo um país!

A mundialização de bens e capitais sob a supremacia do capital financeiro não trouxe a esperada convergência da riqueza das nações, mas a reafirmação da hegemonia e da centralidade dos Estados Unidos, que de Washington distribui seu consenso. Para os países que abandonaram um projeto nacional próprio, o Consenso de Washington<sup>6</sup> tornou-se um *must*, uma política única de um pensamento único, cujos comportamentos desviantes seriam combatidos com os movimentos voláteis e disciplinadores do capital financeiro.

*FHC tomou a nuvem por Juno.*

Por um lado, acreditou que bastava integrar o país rapidamente a esta nova economia internacional, sem nenhum tipo de

salvaguarda. Para tanto, consolidou a abertura comercial e financeira indiscriminada, iniciada por Collor e Itamar Franco, dispensou a constituição de um projeto de desenvolvimento ou de políticas setoriais de defesa da produção e do emprego nacionais e caracterizou quaisquer políticas de defesa da produção e do emprego nacionais como “corporativas” ou “inflacionistas”.

Por outro lado, acreditou que para integrar a economia e a sociedade brasileira ao Primeiro Mundo necessitava ancorar a moeda nacional ao dólar e o financiamento do investimento aos mercados financeiros, crescentemente especulativos e voláteis. Assim, baseou a estabilização monetária na sobrevalorização da moeda nacional e nos elevados juros e considerou os críticos dessa política “jurássicos”, “fracassomaníacos” ou adeptos do puro “nhenhém”.

Essa política econômica aventureira – baseada no tripé abertura econômica e financeira indiscriminada, sobrevalorização do real e juros elevados – teve por conseqüência um crescimento econômico medíocre e uma profunda desestruturação produtiva, cujas trágicas conseqüências sobre o mercado de trabalho nacional já observamos, além da ampliação dos desequilíbrios das contas públicas e das contas externas e do veloz desmonte do Estado.

6. Conjunto de propostas elaboradas em um seminário do Banco Mundial em Washington e destinadas aos países periféricos, visando a redução do Estado, a liberalização de mercados e a desregulamentação financeira.

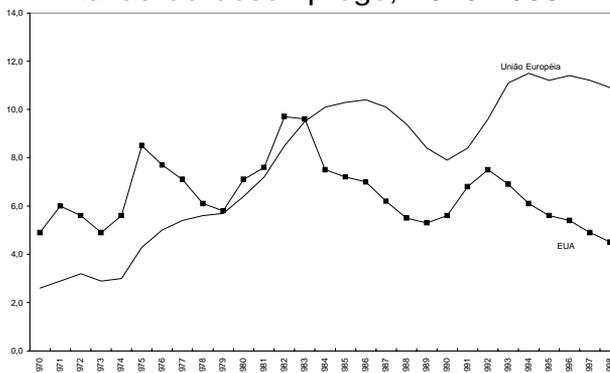
## Crescimento e emprego

### As diferenças nos Estados Unidos e Europa

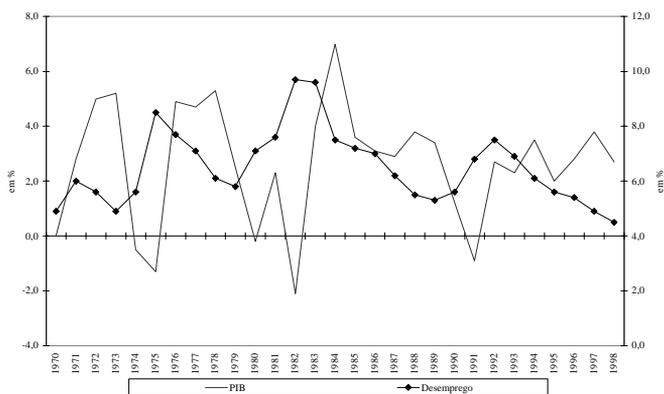
Durante muitos anos desta década de 1990, o pensamento econômico dominante buscou fazer crer que a elevação do desemprego na Europa ocorria por obra e graça da preservação de um mercado de trabalho demasiadamente rígido. Exemplo contrário, sempre citado: as extraordinariamente baixas taxas de desemprego nos Estados Unidos, país sempre caracterizado pela flexibilidade de seu mercado de trabalho.

Efetivamente, o desemprego europeu atingiu níveis recordes na década de 1990, atingindo em seu pico cerca de 19 milhões de pessoas, ou seja, uma taxa média de desemprego de 11,5% em 1994. No entanto, sua elevação não pode ser creditada à rigidez de seus mercados de trabalho, até porque numerosas políticas de ajustamento por preços (salários) e quantidades (flexibilização) foram adotadas em vários países. Estas políticas foram adotadas intensamente na Inglaterra da Sra. Thatcher (com a acentuada desregulamentação do mercado de trabalho), mas também em outros países, por exemplo na Espanha (contratos mais flexíveis) e na França (redução dos encargos sociais). Se tais políticas não tiveram efeito sobre as taxas de desemprego, em contrapartida elevaram a precarização das condições e relações de trabalho e ampliaram sobremaneira a desigualdade, para os padrões europeus. Com economia e sociedade mais homogêneas e democráticas, houve significativas pressões sociais que redundaram em uma série de novos governos surgidos a partir de 1996, e que se

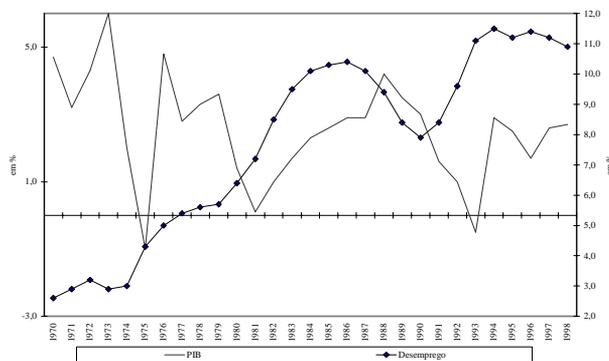
**Estados Unidos e União Européia  
taxas de desemprego, 1970-1998**



**EUA – Variação do PIB e  
taxa de desemprego, 1970-1998**



**União Européia – Variação do PIB e  
taxa de desemprego, 1970-1998**



Fonte dos gráficos: OECD Economic Outlook; OECD National Accounts.

propuseram a reverter esta ampliação da precarização e da desigualdade, favorecendo o crescimento econômico, reinstituindo o salário mínimo na Inglaterra ou propondo a redução da jornada de trabalho na França.

Estudo da OIT de 1995 já apontava: “Os fatos não corroboram a tese segundo a qual o desemprego na Europa seria devido em grande parte à rigidez do mercado de trabalho”. Na Europa como alhures o desempenho do mercado de trabalho está diretamente vinculado à dinâmica do investimento (público e privado) e, portanto, da atividade econômica privada e do desempenho do setor público, fator importante na geração de empregos. A severa crise dos anos 70 se estendeu na Europa até o início da década de 1980, sendo que quando foi retomada a expansão das atividades produtivas o desemprego diminuiu, alcançando seu mais baixo nível em 1990 (7,9%), não muito distante da taxa então verificada nos Estados Unidos.

Após o Tratado de Maastricht<sup>7</sup>, que impôs severas restrições orçamentárias e ao desempenho econômico aos países que pretendiam aderir à união monetária, a retração das atividades produtivas estendeu-se até 1994. Não sem razão, o desemprego voltou a subir acentuadamente até 1994 e manteve-se ainda em níveis elevados até dois anos atrás. A partir de 1997, a economia voltou a crescer em ritmo superior a 2,5% e as taxas de desemprego voltaram a cair (10,3% em 1998), alcançando atualmente taxas médias abaixo dos dois

dígitos. Caso se consolidem a moeda única européia e uma política econômica comum, estas poderão acelerar a convergência dos principais indicadores econômicos na zona do euro e assegurar um crescimento econômico mais intenso, com impactos ainda mais significativos sobre a queda do desemprego.

Os Estados Unidos, no entanto, desde 1984 vêm apresentando crescimento econômico, exceção feita aos dois primeiros anos da década de 1990. Após a grande virada de 1979, quando o banco central norte-americano (FED) elevou as taxas de juros e intensificou-se a globalização financeira, os Estados Unidos tornaram-se o grande beneficiário deste processo. Esse desempenho econômico é resultado de uma assimetria determinada pelo extraordinário poder internacional da dupla diplomacia – do dólar e das armas – desenvolvida estrategicamente por aquele país. As baixas taxas de desemprego norte-americanas, independentemente da acentuada desigualdade social, são resultado desse crescimento econômico, que já começa a se traduzir também em alguma elevação dos salários.

Como já demonstrou a experiência brasileira do pós-Segunda Guerra, apenas crescimento econômico não assegura a constituição de uma sociedade menos desigual, mais solidária e com melhor distribuição da renda. Mas, como também demonstrou a experiência dos anos 80 e 90, sem o crescimento...

7. Acordo assinado pelos principais países europeus em 1991 e que estabeleceu critérios econômico-financeiros a serem seguidos pelos países que desejassem participar da moeda única européia, o euro.

## 4. Desestruturação produtiva



Dando continuidade ao processo de abertura comercial indiscriminada iniciado em 1990 (com eliminação das barreiras não-tarifárias, abolição das restrições à importação de determinados bens e rápida redução das tarifas), agregou-se ao longo da década de 1990 uma maior abertura financeira (com ampliação da mobilidade dos fluxos de capitais, ou seja, das facilidades à convertibilidade dos vários tipos de ativos e passivos financeiros). Isso tudo em meio ao verdadeiro populismo cambial baseado na valorização da moeda nacional e nos elevados juros, que acompanharam o Plano Real desde sua implantação em meados de 1994.

Em um primeiro momento, os efeitos perversos deste *mix* de políticas econômicas foram ocultados pelos efeitos da estabilização sobre o consumo, sobre a expansão do crédito e pelo maior ingresso de recursos externos, embora este já ocorresse desde o início da década. O governo chegou, então, a alardear que, com o Plano Real, os problemas básicos da economia brasileira estariam resolvidos (inflação e financiamento) e que se tratava de assegurar o crescimento sustentado da economia.

Com o excesso de liquidez internacional que se esparramou por todos os lados, o Brasil aceitou passivamente a inversão de sua política cambial e a dependência aos fluxos externos de curto prazo, com altas taxas de arbitragem em dólar. Com a desregulamentação financeira e cambial e uma abertura comercial indiscriminada, instalou-se um festival de ganância especulativa e patrimonial que, de certa forma, ocultou os riscos de desajuste global, de vulnerabilização e dependência crescente de nossa economia.

Os movimentos de capitais externos tornaram-se novamente positivos a partir de 1992. Inicialmente, a ampliação do movimento de capitais foi puxada pelos investimentos de *portfólio*, destinados às bolsas de valores e aos fundos de renda fixa. Quando estes, mais sensíveis à instabilidade global, sofreram retração inicial resultante da eclosão da crise mexicana em 1994, o Investimento Direto do Exterior (IDE) passou a predominar. Na verdade, o IDE, que havia se mantido em níveis oscilantes mas medíocres até 1993, multiplicou por 13 o seu valor no período 1994-98. Segundo a Comissão Econômica para

a América Latina e Caribe (CEPAL), nos últimos anos o total ingressado ultrapassou todo o estoque de capital acumulado ao longo da história (US\$ 44 bilhões).

No entanto, a extraordinária expansão do IDE não se refletiu com a mesma intensidade nas taxas de investimento. Estas cresceram um pouco no período, mas continuaram baixas em relação às necessidades do crescimento sustentado brasileiro e, comparativamente, aos patamares das décadas anteriores.

Na realidade, parcelas expressivas do IDE são crescentemente norteadas pelo processo de compra ou fusão de empresas em escala global e pelo deslocamento dos investidores internacionais em direção a diversos segmentos da infra-estrutura econômica. Desta forma, o IDE dirigiu-se, sobretudo, à compra de empresas públicas resultantes do processo de privatizações ou a empresas do próprio setor privado, reduzidas em seu valor pela concorrência desigual que enfrentaram. Conforma-se, desta maneira, um intenso deslocamento e desnacionalização do controle acionário das empresas e setores econômicos, mas sem implicar necessariamente a ampliação da capacidade produtiva instalada. Em contrapartida, tanto nas privatizações de estatais como no processo de fusões e consolidação de empresas privadas, tem sido comum a redução do número de empregados (mediante processos de enxugamento e encolhimento) e da capacidade geradora de empregos (por meio da subcontratação de empresas estrangeiras, maior importação de insumos e até de mão-de-obra).

Em um primeiro momento, o IDE se concentrou nos bens de consumo duráveis (automobilístico, eletrônico de consumo e eletrodomésticos) e não-duráveis (alimentos, bebidas e produtos de higiene e limpeza). Até 1996, cerca de 55% dos recursos estavam investidos na indústria. Mais recentemente, o processo de privatização dos serviços públicos favoreceu o deslocamento do IDE ao setor Serviços, que já representa cerca de 80% do capital externo investido.

Inicialmente, o ingresso de investimento externo no setor Serviços parece favorável, pois alivia o déficit criado nas contas externas pelo comércio, os fretes, o turismo, os juros da dívida. Em seguida, no entanto, os recursos investidos começam a gerar um fluxo permanente de re-

#### Investimento direto do exterior e taxa de investimento<sup>1</sup> Brasil 1980/1998

Ano	Investimento Direto Externo - IDE (US\$ milhões) <sup>2</sup>	Taxa de Investimento (em % PIB) <sup>3</sup>
1980	1.380,5	23,6
1981	1.670,8	21,6
1982	1.121,3	20,0
1983	297,8	17,2
1984	252,3	16,3
1985	134,6	16,4
1986	-412,8	18,8
1987	49,8	17,9
1988	-27,5	17,0
1989	-339,8	16,7
1990	280,9	15,5
1991	103,6	15,2
1992	1.583,0	14,0
1993	714,0	14,4
1994	1.971,0	15,3
1995	5.091,7	16,7
1996	9.976,0	16,5
1997	17.084,6	17,9
1998	26.133,7	17,4

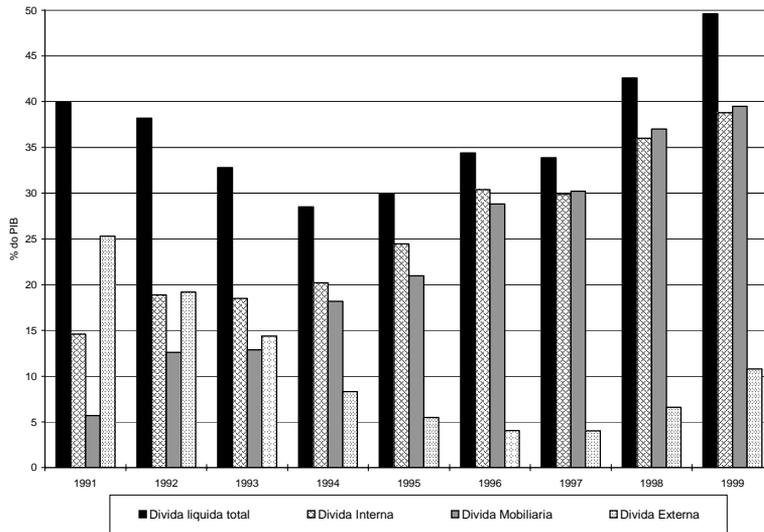
Fonte: Banco Central/Notas para a Imprensa, jul/99; Indicadores IESP; Conjuntura Econômica, maio/1999.

(1) Formação Bruta de Capital Fixo.

(2) Conjuntura Econômica, maio/1999; Banco Central Nota para Imprensa, jul./1999.

(3) A preços de 1980.

## Dívida Líquida do setor público Brasil – 1991/1999



Fonte: Banco Central

messa de lucros e dividendos para o exterior. Como o setor Serviços não é exportador e gerador de divisas, estes fluxos tendem a pressionar o balanço de pagamentos. Segundo a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD), cada US\$ 10 bilhões investidos em serviços devem gerar remessas anuais de US\$ 1 bilhão todo ano, indefinidamente.

As privatizações deveriam gerar recursos destinados à redução da dívida pública, segundo o governo. No entanto, a despeito da alienação de cerca de 75% do patrimônio público, a dívida líquida do setor público, puxada pelos juros elevados e pela redução do ritmo do crescimento econômico, não parou de crescer, criando crescentes dúvidas sobre a capacidade de pagamento federal, dos estados e municípios. A relação dívida líquida/PIB, que era de cerca de 29% ao final de 1994, alcançou 41% em 1998 e chegou a cerca de 50% em junho de 1999. Supostamente para

combater seu crescimento, mas efetivamente para assegurar o pagamento dos juros, o governo FHC lançou-se em sucessivos ajustes fiscais, cujo único resultado foi o agravamento do desmonte do Estado nacional, com a deterioração dos serviços públicos e de sua capacidade de investimento, geração de emprego e crescimento.

O breve crescimento econômico observado após a implantação do Plano Real teve como principal componente o extraordinário movimento expansivo do consumo privado, que além de inicialmente favorecer a expansão da produção (sobretudo de bens de consumo duráveis) também ampliou as importações. A elevação do consumo privado foi favorecida pela demanda reprimida por anos de instabilidade, pelo efeito da estabilização dos preços sobre o poder de compra dos rendimentos (sobretudo daqueles menos protegidos contra a inflação) e pela expansão do crédito.

No entanto, dado o *mix* de abertura indiscriminada, sobrevalorização cambial e elevados juros, o crescimento econômico tornou-se macroeconomicamente insustentável. Quando se acentuava minimamente, teve de ser contido, na tentativa de evitar o completo descontrole do déficit comercial e da conta corrente do balanço de pagamentos. O governo, inebriado com o sucesso inicial do Plano Real, preferiu manter a política econômica e “segurar” o crescimento no momento seguinte.

Na verdade, a política econômica gerou uma extraordinária armadilha para o crescimento e a produção nacional. Esta não pôde minimamente crescer, pois quando o fazia ampliava ainda mais os cada vez maiores déficits comercial e do saldo em transações correntes. Em 1998, apesar do agravamento da crise financeira mundial e da retração do fluxo de ingresso de recursos no país, o governo manteve as mesmas políticas visando preservar artificialmente o real e assegurar a vitória no pleito eleitoral, fazendo com que o crescimen-

to medíocre e controlado se transformasse em clara recessão das atividades produtivas. A economia nacional teve, então, o segundo pior desempenho da década de 1990, com uma queda de 0,12% do PIB (atrás apenas da recessão de Collor de 1992), e 1999 também prenuncia uma retração das atividades produtivas. O resultado: o crescimento econômico da década de 1990 foi o menor do século XX.

Com um quadro de crescimento tão medíocre e não sustentado em taxas de investimento adequadas, a economia não pode gerar empregos em quantidade e qualidade suficientes para assegurar a incorporação anual de 1,5 milhão a 1,8 milhão de novos ingressantes no mercado de trabalho, e ampliaram-se sobremaneira as taxas de desemprego e a precarização das condições e relações de trabalho, como já demonstrado.

Com o desempenho econômico medíocre observado, o PIB *per capita* real, que incorpora o crescimento populacional, foi ainda mais medíocre ao longo do período

Taxa de crescimento do PIB e taxa de desemprego total 1989/1999



Fonte: IBGE e PED/SEADE-DIEESE.

Taxas de crescimento do PIB real por setor, total e per capita (em %)  
Brasil – 1989-1998

Ano	Total	Indústria	Serviços	Agricultura	Per Capita
1989	3,2	2,9	3,5	2,8	1,4
1990	-4,3	-8,2	-0,8	-3,7	-5,5
1991	1,0	0,3	2,0	1,4	-0,6
1992	-0,5	-4,2	1,5	4,9	-2,1
1993	4,9	7,0	3,2	-0,1	3,4
1994	5,9	6,7	4,7	5,5	4,3
1995	4,2	1,9	4,5	4,1	2,8
1996	2,7	3,3	2,3	3,1	1,2
1997	3,6	5,8	2,7	-0,2	2,2
1998	-0,1	-1,3	0,8	0,0	-1,4

Fonte: IBGE; Banco Central/1999.

e teve em 1998 uma queda de 1,2%. Em 1999, o PIB *per capita* poderá alcançar valores não muito distantes do início da década. Triste década!

Efetivamente, a abertura comercial indiscriminada, a ausência de políticas industriais e agrícolas, a sobrevalorização do real e os elevados juros introduziram um freio ao crescimento do conjunto da economia (indústria, serviços e agricultura) e uma clara desvantagem da produção doméstica diante da concorrência internacio-

nal. A reação das empresas, dada a menor competitividade diante dos concorrentes externos a que foram levadas, foi imediata: aceleraram a terceirização de atividades, abandonaram linhas de produtos, fecharam unidades, racionalizaram a produção, importaram máquinas e equipamentos, buscaram parcerias, fusões ou transferência de controle acionário e reduziram custos, sobretudo da mão-de-obra.

Se não bastasse a armadilha do crescimento, também a dinâmica do comércio

Indicadores econômicos – Brasil – 1989-1998

Ano	PIB Taxa de Crescimento (em %)	Exportação (Em US\$ milhões)	Importação (Em US\$ milhões)	Saldo Comercial (US\$ milhões)	Saldo em Transações Correntes <sup>1</sup>	
					US\$ milhões	em % do PIB
1989	3,2	34.383	18.263	16.120	1.033	0,3
1990	-4,3	31.414	20.661	10.753	-3.782	-0,8
1991	1,0	31.620	21.041	10.579	-1.407	-0,3
1992	-0,5	35.793	20.554	15.239	6.143	1,6
1993	4,9	38.563	25.256	13.307	-592	-0,1
1994	5,9	43.545	33.079	10.466	-1.689	-0,3
1995	4,2	46.506	49.858	-3.352	-17.972	-2,5
1996	2,7	47.747	53.286	-5.539	-24.347	-3,1
1997	3,6	52.986	61.358	-8.372	-33.439	-4,2
1998	-0,1	52.700	59.000	-6.300	-34.000	-4,4

Fonte: IBGE; Banco Central; FGV/IBRE/Conjuntura Econômica; Indicadores IESP.

(1) Saldo da balança comercial + saldo da balança de serviços.

exterior foi radicalmente alterada. De um superávit de cerca de 10,5 bilhões de dólares em 1994, ao final do governo FHC o país alcançou um déficit de mais de 6 bilhões de dólares. Essa alteração do comércio exterior se deveu, sobretudo, ao desempenho das importações. Estas, se já vinham crescendo como resultado da abertura econômica promovida pelos governos Collor e Itamar Franco, passam a se expandir espetacularmente com a sobrevalorização do real, alcançando cerca de 78% de crescimento entre 1994 e 1998.

Os ganhos de produtividade, resultantes da ampliação das importações, não se refletiram sobre as exportações ou sobre o crescimento da produção, ao contrário do cantado antecipadamente em verso e prosa pelos defensores da sobrevalorização cambial. Em boa medida porque os dados oficiais do governo relativos à elevação da produtividade industrial, medidos pelo IBGE segundo a metodologia PF/HP (produção física/horas pagas), são superestimados, sobretudo por efeito da utilização da produção física em meio a um processo de adaptação regressiva do sistema produtivo. Desta forma, tendem a superestimar a produtividade e subestimar sua natureza espúria e a redução do valor agregado, resultante de acentuado processo de terceirização e de elevação das importações. Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), entre 1980 e 1996 o Brasil não teria conseguido acumular ganhos de produtividade.

A especialização regressiva que se instalou no país favoreceu a importação de produtos mais sofisticados, o contrário ocorrendo com as exportações. Em outras palavras, a nova especialização da indústria consolidou os setores exportadores tra-

dicionais e ampliou as importações de mais elevado conteúdo tecnológico.

Dessa forma, não pode surpreender a perda de espaço das exportações brasileiras em mercados como os da América do Norte, da Europa e da Ásia, ampliando apenas a participação na América Latina. Tampouco surpreendem as exportações apresentarem crescimento medíocre em relação à dinâmica do comércio internacional. Segundo a Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1989 as exportações brasileiras de US\$ 34,4 bilhões correspondiam a 1,1% do volume do comércio global. Em 1998, com exportações de US\$ 51,1 bilhões, o Brasil viu cair sua participação no comércio mundial para 0,95%.

O baixo crescimento, somado à dinâmica comercial brasileira, refletiu-se na verdadeira paz dos cemitérios do emprego nacional. Os empregos formais foram dizimadas e se expandiram de maneira inusitada e trágica o desemprego e a precarização das condições e relações de trabalho. Em contrapartida, as importações maciças favoreceram uma verdadeira exportação de empregos para os países que venderam produtos ao Brasil.

O desempenho industrial foi medíocre no conjunto do período analisado, sobretudo se deduzirmos a indústria extrativa mineral, setor tradicionalmente competitivo e exportador. Entretanto, o mesmo não se deu na indústria produtora de bens de consumo duráveis, que apresentou um acentuado crescimento nos primeiros anos do governo FHC. Foi nesse setor, favorecido pela expansão do consumo e protegido tarifariamente e pelos custos de transporte, que se concentrou a maior parte do crescimento da produção e do investimento.

## Uma relação conflituosa Inovação tecnológica e desemprego

Desde a I Revolução Industrial<sup>8</sup> do século XVIII, as inovações tecnológicas têm sido recorrentemente consideradas uma ameaça aos empregos, sobretudo nos períodos de crise. Se no início os trabalhadores destruíram as primeiras máquinas têxteis, assustados com as conseqüências de sua introdução, hoje há quem considere que caminhamos rapidamente em direção ao “fim do trabalho”.

No entanto, a relação entre inovação tecnológica e desemprego é bem mais complexa do que pode parecer à primeira vista, sobretudo quando se questiona a tese do determinismo tecnológico.

Resultante da concorrência entre os capitais, o objetivo da introdução das inovações – elevar a produtividade e reduzir o trabalho vivo incorporado à produção – parece, quando visto unicamente no âmbito de uma empresa, setor ou região, se transformar, como uma fatalidade, em desemprego e precarização do mercado de trabalho. Esses males da sociedade contemporânea parecem, então, resultar apenas da reestruturação produtiva, das novas formas de organização do trabalho, da maior utilização da inovação tecnológica em tal empresa, tal setor, tal região.

É verdade que o progresso técnico (e seu ritmo) favorece a aceleração das transformações qualitativas do trabalho (mudança da divisão técnica do trabalho, da organização do trabalho, das qualificações), assim como da distribuição setorial do emprego (nascimento, expansão e declínio das atividades econômicas). Portanto, o conjunto de inovações surgidas nos anos 60 e 70 e que vem sendo difundido nas últimas décadas do século

*8. Processo de introdução da primeira grande leva de inovações tecnológicas na produção capitalista. Esta primeira mecanização é geralmente identificada com a incorporação de máquinas à produção têxtil.*

XX mudou a qualidade do trabalho e acelerou a destruição de velhos produtos, atividades econômicas ou formas de organização do trabalho. É evidente também que o progresso técnico – sobretudo quando observado em uma empresa, num setor ou numa região – pode se refletir em supressão de empregos.

No entanto, quando observamos com mais atenção o fenômeno do desemprego e da precarização das condições de trabalho, verificamos que a realidade é bem mais complexa, e por mais numerosos e verdadeiros que sejam os exemplos microeconômicos de destruição de empregos estes nada provam em âmbito macroeconômico ou nacional.

Por quê?

Porque a inovação tecnológica e a elevação da produtividade, ao mesmo tempo que destroem produtos, empresas, atividades econômicas e empregos, também criam novos produtos, empresas, empregos e até mesmo novos setores ou atividades econômicas. Em outras palavras, a inovação tecnológica, embora possa modificar a determinação do nível do emprego, não determina *a priori* seu resultado.

Este resultado, que pode ser mais emprego, consumo, tempo livre ou desemprego, é uma escolha social, historicamente determinada pelas formas de regulação do sistema produtivo e de distribuição dos ganhos de produtividade. Nesse sentido, passa também pela incorporação de outras variáveis, como o crescimento econômico, fundamental para a geração de empregos, sobretudo se mais intenso que os ganhos de produtividade. Também torna-se relevante a análise da duração do trabalho, pois sua redução, medida pela semana (incorporando a jornada de trabalho diária), pelo ano (considerando a ampliação das férias e os feriados) ou pela vida ativa (integrando os efeitos da ampliação

### Taxas médias anuais de crescimento do PIB, emprego, produtividade, demanda e acumulação – EUA e União Européia – 1960-73 e 1980-1999

Período	Emprego	PIB	Produtividade <sup>2</sup>	Demanda	Acumulação <sup>3</sup>
1960-1973	2,2	5,4	3,7	5,2	6,3
1980-1999 <sup>1</sup>	1,0	2,6	0,9	2,5	2,9

Fonte: OECD Economic Outlook.

(1) Dados estimados e projetados para 1998 e 1999.

(2) *Business sector* ref. período 1979-1997.

(3) Formação Bruta de Capital Fixo.

da escolaridade, da redução da idade para aposentadoria, períodos de licença etc.), pode favorecer a geração de mais postos de trabalho.

Uma equação bastante simples, em taxas de crescimento, pode representar este processo complexo: EMPREGO = PRODUÇÃO – PRODUTIVIDADE – DURAÇÃO DO TRABALHO.

Em outras palavras, a taxa de expansão do emprego depende sobretudo de a capacidade da taxa de crescimento econômico superar as taxas de incremento da produtividade e da duração do trabalho.

O que efetivamente ocorre então e qual é o saldo desse processo?

Durante o pós-Segunda Guerra a dinâmica da demanda impulsionou de maneira decisiva o crescimento da produção e da produtividade. Alavancados pelo investimento, os ganhos de produtividade favoreceram o crescimento econômico. Este circuito virtuoso de crescimento foi acompanhado por uma apropriação dos ganhos de produtividade pelos trabalhadores (mediante a redução da jornada de trabalho e a elevação do poder de compra dos salários) e pelo Estado (por meio da elevação da arrecadação e dos gastos públicos). A maior disponibilidade de tempo e dinheiro pelos trabalhadores e a ampliação dos gastos públicos favoreceram o crescimento das atividades de serviços públicos (saúde, educação etc.) e privados (grande comércio, turismo, lazer etc.), que contribuíram acentuadamente para o crescimento do emprego. Em outras palavras, nesse período o emprego tendeu a crescer mais naqueles países que apresentaram mais intenso crescimento econômico diante das elevadas taxas de produtividade e/ou apresentaram mais intensa redução da jornada de trabalho.

As últimas décadas têm sido teatro de acentuada globalização com intensificação dos fluxos financeiros internacionais, acirramento da concorrência e crescente integração entre as economias nacionais, com a emergência de um padrão de acumulação dominado pela esfera financeira, em crise estrutural.

Nesse novo padrão financeirizado, sob hegemonia dos credores e com uma hierarquia com evidentes vantagens para os países do núcleo central da economia mundial, em especial os Estados Unidos, tornaram-se mais baixas as taxas de crescimento, investimento, produtividade e consumo. Em contrapartida, os ganhos de produtividade vêm sendo apropriados pelo capital financeirizado, tendo-se paralisado *grossa modo* o processo de redução do tempo de trabalho, de elevação do salário real e dos gastos públicos. O menor crescimento da produção e – por mais paradoxal que pareça em meio a um novo sistema tecnológico – também dos ganhos de produtividade ocorreu tanto na indústria como nos serviços.

Embora a redução das taxas de crescimento da produção e da produtividade tenham sido intensas, não o foram na mesma proporção. *O saldo do emprego foi negativo ou insuficiente para assegurar a incorporação dos novos ingressantes (e, portanto, fez crescer o desemprego e/ou a precarização) nos países que apresentaram taxas de crescimento econômico mais medíocres relativamente à expansão da produtividade.*

Em resumo, se o desemprego e a precarização ocorrem, não tem sido por causa da inovação tecnológica e da produtividade, mas devido a um crescimento econômico medíocre e à estagnação do tempo de trabalho.

### Taxas médias anuais de crescimento do PIB, emprego, produtividade, demanda e acumulação – EUA e União Européia – 1960-73 e 1980-1999

País	Indicadores	1960-1973	1980-1999 <sup>1</sup>
EUA	PIB	3,9	2,5
	Emprego	1,8	1,5
	Desemprego	4,8	6,6
	Produtividade <sup>2</sup>	2,6	0,9
	Demanda	3,9	2,7
	Acumulação	4,5	2,9
UE	PIB	4,7	2,1
	Emprego	0,3	0,3
	Desemprego	2,6	9,7
	Produtividade <sup>2</sup>	5,1	1,9
	Demanda	5,2	2,0
	Acumulação	5,6	1,9

Fonte: OECD Economic Outlook.

(1) Dados estimados e projetados para 1998 e 1999.

(2) ref. período 1979-1997.

Em contrapartida, quando se retraiu a atividade econômica, a indústria foi a mais atingida e o setor produtor de bens de consumo duráveis apresentou a queda mais pronunciada (-20,5%), tal como observado em 1998. A indústria apresentou nesse ano, pela primeira vez no período 1995-98, um desempenho negativo, de cerca de -2%. O setor produtor de bens de consumo duráveis passou a ser, então, atingido pelas políticas visando a retração das atividades produtivas, pelo fim dos efeitos positivos da estabilização monetária sobre o poder de compra dos salários menos protegidos da inflação e pela ainda maior elevação dos juros com efeitos deletérios sobre o crédito e a inadimplência. Dessa forma, o desempenho da indústria de bens de consumo duráveis terminou o período 1995-98 também apresentando uma dinâmica medíocre, com apenas pouco mais de 4% de crescimento relativamente a 1994.

Em resumo, a adoção de uma inserção internacional subordinada, da abertura comercial e financeira indiscriminada, da sobrevalorização cambial e dos elevados

juros foi por várias razões danosa ao emprego. Entre estas razões, destacam-se:

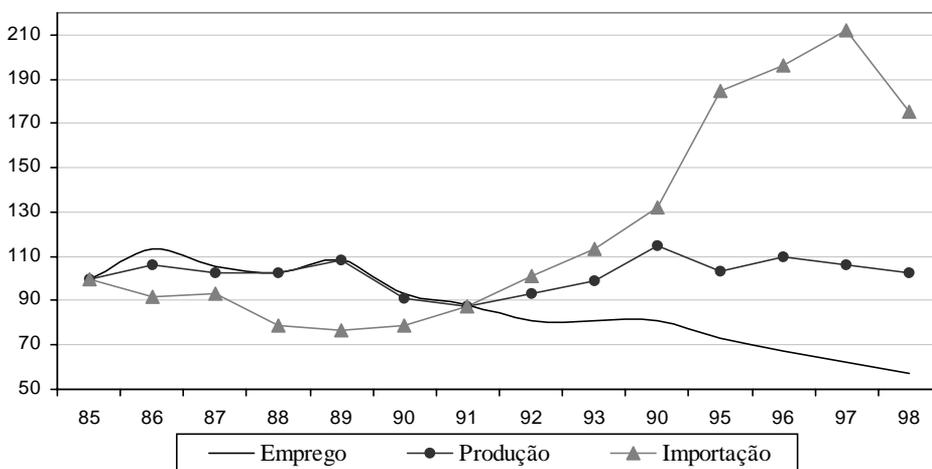
a) Crescentes déficits da balança comercial (resultantes da intensa elevação das importações) e do saldo das transações correntes (resultante da elevação dos déficits da balança comercial e dos serviços), que apontam para recorrentes crises cambiais;

b) Crescimento econômico medíocre e sujeito a fortes movimentos de retração das atividades produtivas, dado seus reflexos na elevação dos déficits do saldo da balança comercial e do saldo das transações correntes;

c) Elevação crescente da dívida líquida do setor público e constituição de sucessivos ajustes fiscais que aceleraram o desmonte do Estado nacional, com cortes de pessoal, deterioração das atividades públicas no campo social e redução de sua capacidade de investimento;

d) Transformação da estrutura do comércio exterior, com um crescimento medíocre das exportações (ancorado em setores exportadores tradicionalmente competi-

Índices de emprego, da produção e da importação na indústria de transformação



Fonte: FIBGE – PIM; MICT; BACEN (Dezembro de 1985 = 100,0)

vos e de grande escala de produção baseados em recursos naturais e energia abundante, tais como papel e celulose, *agro-business*, siderurgia, processamento mineral e alumínio) e intensa ampliação das importações nos setores de maior conteúdo tecnológico.

e) Especialização produtiva regressiva, com ampliação da desnacionalização, redução do valor agregado no país, com forte substituição da oferta doméstica de bens finais por importados, fechamento de linhas de produção e até mesmo de unidades fabris inteiras.

### Produção industrial segundo categoria Brasil – 1989/1998

Discriminação	Variação anual (%)									
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Total</b>	2,9	-8,9	-2,6	-3,7	7,5	7,6	1,8	1,7	3,9	-2,3
<b>Indústria de transformação</b>	2,9	-9,5	-2,4	-4,1	8,1	7,8	1,7	1,1	3,6	-3,5
<b>Por categorias de uso</b>										
<b>Bens de capital</b>	0,3	-15,5	-1,3	-6,9	9,5	18,7	0,3	-14,1	4,6	-1,9
<b>Bens intermediários</b>	2,4	-8,7	-2,2	-2,4	5,5	6,5	0,2	2,9	4,6	-0,9
<b>Bens de consumo</b>	3,6	-5,3	2,1	-5,4	10,1	4,4	6,2	5,3	1,1	-5,7
<b>Durável</b>	2,4	-5,8	4,7	-13,0	29,1	15,1	14,5	11,2	3,1	-20,5
<b>Semidurável e não-durável</b>	3,9	-5,2	1,8	-3,8	6,6	1,9	4,2	3,7	0,5	-1,2

Fonte: IBGE; Boletim Banco Central, jan/1999. Elaboração própria.

## Luz no fim do túnel?

### Desvalorização cambial e crescimento econômico

A globalização financeira e a livre mobilidade de bens e capitais têm induzido os países da periferia que se integram subordinadamente à economia global a adotarem aberturas financeira e comercial indiscriminadas e taxas de juros elevadas como forma de atrair capitais, tornando crescentemente problemático o desenvolvimento sustentado de suas economias.

O Brasil é um caso exemplar de aceitação das regras do Consenso de Washington, que redundaram neste constrangimento ao crescimento. As aberturas comercial e financeira, em sua forma passiva e subordinada, conduziram à sobrevalorização cambial com juros elevados e ao progressivo constrangimento do crescimento. O breve ciclo de expansão do real resultou em elevados estoques de dívidas interna e externa, sendo que sua rolagem trouxe acentuado desmonte do Estado e das políticas públicas (submetidas a sucessivos ajustes fiscais), bem como a deterioração da situação financeira de parcela expressiva das empre-

sas nacionais. Por outro lado, esse conjunto de políticas favoreceu a desestruturação e a desnacionalização da produção industrial e agrícola nacional, assim como do mercado de trabalho.

A desvalorização do real ocorrida em janeiro de 1999 deixa intacta a questão da inserção brasileira na economia globalizada. Não sem razão, o governo e aqueles que sempre vislumbraram o caos econômico e inflacionário caso se realizasse uma desvalorização cambial, são hoje – após a desvalorização do real – os mais otimistas e acreditam que a mudança no regime cambial (que não desvalorizavam) foi suficiente para alavancar o crescimento. Para eles, trata-se de buscar o aprofundamento das formas subordinadas de inserção. Em contrapartida, aqueles que sempre criticaram a sobrevalorização consideram que a desvalorização tardia e desastrada não soltou a besta inflacionária devido aos sólidos apoios internacionais, mas que os principais problemas da economia continuam tais como antes.

Nas atuais condições internacionais (crescente instabilidade financeira, menor crescimento econômico e queda de preços, sobretudo das *commodities*) e domésticas (preservação das aberturas indiscriminadas), a desvalorização do real, por si só, não terá capacidade de reverter este quadro.

É possível que, ao se fecharem as contas de 1999, observe-se alguma recuperação do crescimento, depois de mais de um ano de retração das atividades produtivas, mas sem alterações substantivas, ou seja, sem que se altere o quadro de ausência de crescimento sólido e sustentado. Também o desemprego pode apresentar pequenas reduções, sobretudo em função do quadro de sazonalidade do emprego nacional, que tende a ser menos grave no segundo semestre, todos os anos. No entanto, a taxa de desemprego média de 1999 deverá ser ainda pior que a de 1998.

Lembremos que não estamos em 1983, quando uma desvalorização da moeda doméstica alavancou as exportações e, posteriormente, o crescimento da produção e do emprego. Naquele momento a economia mundial saía com ímpeto de um processo recessivo, sendo que os Estados Unidos apresentaram um crescimento de 7% e a economia brasileira mantinha níveis mais civilizados de defesa do mercado interno.

Hoje, por um lado, os impactos da desvalorização sobre a balança comercial têm sido no mínimo limitados. A deterioração dos termos de troca tem sido violenta, mais de 4,5% no período 1997-98. Como exemplo, observe-se que somente entre o final de 1996 e fevereiro de 1999 os preços das matérias-primas, excluído o petróleo, tiveram uma queda de cerca de 34%. Nessas condições é preciso aumentar o volume das exportações a fim de financiar o mesmo volume de importações. É exatamente isso que tem ocorrido: no período de janeiro a maio de 1999, relativamente ao mesmo período do ano anterior, aumentou em 7,4% a quan-

tidade de produtos básicos exportados, mas a variação em preço foi de -19,1%, a quantidade de semimanufaturados elevou-se em 14,4% e o preço caiu -20,5%. Com os manufaturados a situação é mais grave: caíram em quantidade (-10,8%) e preço (-7,0%).

No entanto, os principais constrangimentos macroeconômicos se mantêm: desequilíbrio das contas públicas e externas e subordinação aos fluxos financeiros internacionais. A dívida líquida do setor público continua crescendo e já atinge cerca de 50% do PIB. O déficit em transações correntes – que é um balanço das receitas e despesas do Brasil em suas transações com o exterior – cresceu para mais de 5% do PIB nos 12 meses encerrados em agosto de 1999, o maior desde 1982. Com as políticas adotadas pelo governo FHC o financiamento desse déficit tem implicado ampliar ainda mais a dependência ao capital internacional.

Caso o cenário internacional não melhore substancialmente, o que parece difícil até mesmo para observadores otimistas como os da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do Fundo Monetário Internacional (FMI), e sejam mantidas as atuais políticas domésticas, as alternativas do governo FHC vão na direção do aprofundamento das relações de subordinação e vassalagem. Inicialmente, fala-se nas metas inflacionárias, obviamente sem quaisquer objetivos para o crescimento da produção e do emprego. Em caso de agravamento da situação, não é descartável a adoção da dolarização, com o intuito de eliminar o risco cambial e, portanto, rebaixar a taxa de juros ganhando algum fôlego no curto prazo. No entanto, a dolarização é um caminho sem volta e obviamente implicaria a perda de soberania e o sacrifício da capacidade de realizar políticas ativas, subordinando definitivamente a economia brasileira à dinâmica e às vontades dos Estados Unidos, de seu governo e de seu Banco Central.



## 5. Políticas sociais e emprego no Brasil

O rápido crescimento econômico e o incremento da riqueza material ocorrido no pós-Segunda Guerra não se refletiram proporcionalmente na melhoria das condições de vida da maioria da população brasileira, entre outros fatores devido à inexistência de políticas sociais adequadas.

A gestão conservadora teve como um de seus aspectos centrais circunscrever as melhorias sociais a um mero desdobramento do crescimento econômico. Ao longo dos anos o Estado cuidou de promover a geração de oportunidades e de permitir – como sempre fazem os conservadores – que os mais favorecidos alcançassem o “reino dos céus” enquanto os menos favorecidos “se virassem como pudessem”.

Atualmente a situação se tornou ainda mais grave, pois, além da concentração de renda, apontada por todos os estudos nacionais e internacionais, elevaram-se ainda mais a pobreza e a miséria. As políticas sociais – já precárias, pouco cidadãs e universais –, com o agravamento das condições econômicas e do mercado de trabalho, sofreram triplamente. Primeiro, pela redução de recursos que acompanhou os diversos ajustes fiscais e deteriorou quali-

tativa e quantitativamente os serviços sociais básicos, sobretudo nas áreas com elevada participação de recursos da esfera federal, como a saúde. Segundo, pela redução do uso de políticas universalistas e pela generalização do uso de programas sociais extremamente focalizados, sem estratégia, assistencialistas e clientelistas na relação com o público-alvo. Terceiro, porque estas mudanças vieram, quase sempre, acompanhadas de propostas de reformas sociais explicitamente privatizantes, favorecidas pela falência organizada dos serviços públicos.

Nesse sentido, o governo brasileiro mais uma vez acompanhou as recomendações de organismos internacionais como o Banco Mundial, aceitou passivamente as restrições financeiras resultantes da abertura indiscriminada e lançou-se na fantasia das políticas compensatórias.

Não se trata de menosprezar a importância de algumas dessas políticas, inclusive porque com a deterioração das condições sociais são inúmeras as demandas localizadas ou emergenciais que necessitam ser atendidas. No entanto, há que se reconhecer que elas não representam uma

solução duradoura, pois não intervêm na distribuição da riqueza, tampouco nos preços ou salários. Menos ainda podem dar conta do grave problema social brasileiro. Somente em outro quadro econômico e com uma estratégia articulada com uma política social de resultados duradouros e de longo prazo dirigida à consolidação e ao alargamento da cidadania estas políticas poderiam ter uma efetiva participação complementar em determinadas áreas e/ou situações específicas.

Nesse caso, após uma verdadeira reforma tributária capaz de assegurar o caráter progressivo da arrecadação, com a constituição de um sistema fiscal capaz de transferir renda e riqueza para os mais fracos, esta política social cidadã articulada e daria outro significado à questão agrária e às diversas políticas de repartição da riqueza.

Importante é reconhecer que em meio a uma situação de tão acentuada desestruc-

turação produtiva, do mercado de trabalho e do Estado, as políticas sociais, seja de tipo compensatório ou não, mantêm-se no interior de uma lógica reparadora ou adaptativa e têm sua eficácia extraordinariamente limitada, quando não claramente favorecem o próprio desmonte do serviço público. Isso ocorre, por um lado, pelo medíocre crescimento da produção e do emprego e pelo extraordinário poder destrutivo das políticas econômicas adotadas. Não sem razão, os fundos públicos com base na contribuição dos ocupados tenderam a reduzir sua capacidade e comprometeram sobremaneira as políticas sob sua responsabilidade, como é o caso da Previdência e do FGTS, entre outros. Por outro lado, porque os diversos ajustes fiscais realizados implicaram cortes para o conjunto das políticas sociais e mesmo para as políticas sociais restritas e focalizadas.



## 6. Salário mínimo, emprego e distribuição de renda



Embora no pós-Segunda Guerra o emprego tivesse crescido intensamente, ele não se refletiu em uma maior regulação institucional e em um perfil menos regressivo da distribuição de renda.

Três fatores favoreceram este processo. Primeiro, a intensa concorrência entre trabalhadores pouco qualificados, resultante das pressões advindas de um processo extremamente rápido de urbanização e de acentuados movimentos migratórios. A oferta ilimitada de trabalho representa até hoje um elemento favorável à preservação de salários baixos. Em segundo lugar, em grande parte do período se bloqueou a ação sindical com a repressão político-militar e o poder normativo da Justiça do Trabalho. Em terceiro lugar, houve um significativo rebaixamento do salário mínimo desde os anos 60.

Promoveu-se, assim, uma acentuada diferenciação entre os salários, abrindo o leque salarial. O Brasil vai se caracterizar por um dos mais extraordinários diferenciais entre os mais elevados salários e os salários de base, como já mencionado anteriormente.

Com a democratização ocorrida nos anos 80 se esperava uma elevação do salário

mínimo e conseqüentemente uma redução do leque salarial, o que até hoje não ocorreu. O valor do salário mínimo é hoje de cerca de U\$ 75. É verdade que desde 1995 ele se mantém estável em termos reais, mas sem mudanças significativas de seu extremamente baixo patamar. No entanto, uma das promessas de campanha de FHC em 1994 era dobrar o valor real do salário mínimo até 1998...

Não são poucos os brasileiros que ainda recebem salário mínimo: 21% dos trabalhadores ocupados recebem até um salário mínimo; e 18,7% recebem entre um e dois salários mínimos. Portanto, com uma política de mais intensa elevação do salário mínimo, seriam diretamente beneficiados cerca de 40% dos trabalhadores, o que corresponde a mais de 30 milhões de brasileiros.

No entanto, esses milhões de trabalhadores terminam por não se fazer representar com intensidade e eficiência nas instituições públicas. Por um lado, é verdade que a estagnação com surtos inflacionários na década de 1980 e depois a forte retração das atividades produtivas e do emprego na década de 1990 tiveram impactos negativos na intensidade

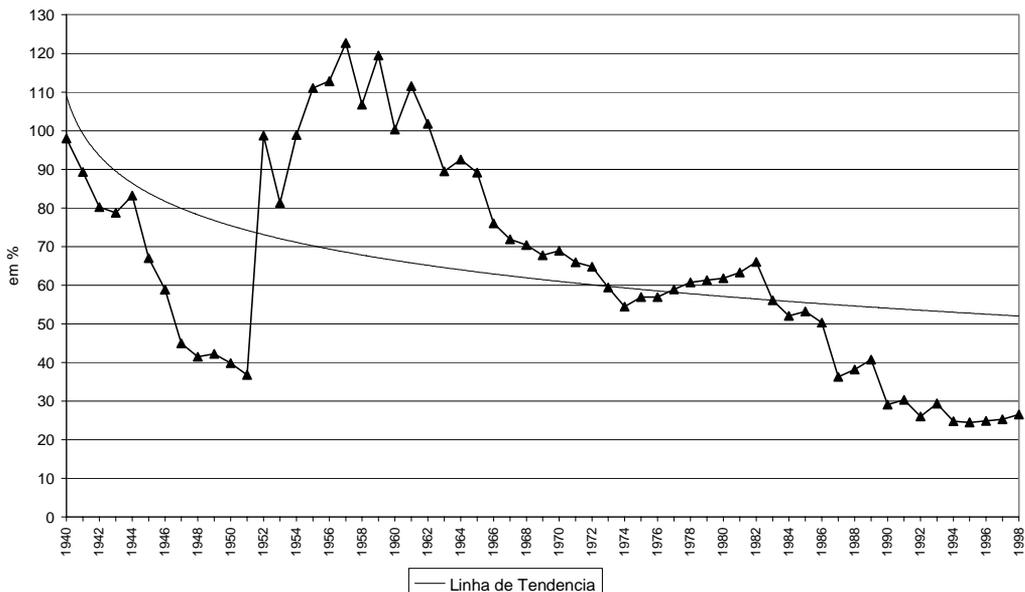
da pressão política de sindicatos e partidos populares sobre o Estado, explicando, em parte, por que o salário mínimo continua baixo. Mas também há que se considerar que estes trabalhadores da base salarial continuam sofrendo a concorrência de uma oferta ainda ilimitada de mão-de-obra. Isso também se reflete em sua baixa capacidade de organização e em sua praticamente nula participação nos sindicatos e centrais sindicais. Esses trabalhadores, segundo a última Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE (PNAD), concentram-se no setor de prestação de serviços (32,6% dos trabalhadores que recebem até um salário mínimo) e na agricultura (30,9%). Têm especial participação os trabalhadores ditos informalizados, sendo significativos os trabalhadores autônomos (32,9% entre os que recebem até um salário mínimo) e os trabalhadores domésticos (20,2%), mas em sua maioria são assalariados (46,2%). Regio-

nalmente, concentram-se na região Nordeste (48,6%).

A incompleta conformação de uma sociedade salarial e democrática se reflete também em como a sociedade vê o trabalho. No Brasil do século XIX a escravidão se manteve até se tornar insustentável e o trabalho, principalmente o trabalho físico, era visto como uma importante redução de *status*, embora quase todos, inclusive o imperador, se declarassem contrários à escravidão.

Hoje a mesma idéia parece se manter, mesmo após tantos anos de introdução do trabalho assalariado. O descaso com os trabalhos simples ou com as condições de vida daqueles que recebem o salário de base é generalizado, embora poucos se coloquem como defensores do valor do salário mínimo. Pressionados pelas condições adversas da década de 1990, os sindicatos terminaram por privilegiar as lutas particulares de suas categorias, que têm salários de base superiores ao salário mí-

Evolução do salário mínimo no Brasil – 1940/1998

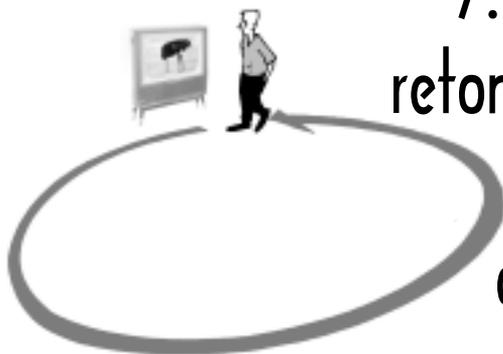


Fonte: DIEESE.

nimo, e as centrais incluem formalmente a reivindicação de elevação dos valores do salário mínimo em suas pautas, mas não montaram e mobilizaram uma campanha nacional com este preciso objetivo. As altas classes médias urbanas se declaram favoráveis a uma melhora do salário mínimo, *ma non troppo*, já que este favorece a plêiade de serviços domésticos (caseiros, guardas, babás, choferes, cozinheiras, faxineiras etc.) e pessoais (professores particulares, manicures, *personal trainers*, cabeleireiros), de que até hoje dispõem a custo relativamente baixo e que asseguram um padrão de vida de fazer inveja às classes médias dos países desenvolvidos. O grande capital ignora olímpicamente a questão como se não tivesse nada a ver com o salário mínimo. As pequenas e médias empresas preferem deixar como está, caso contrário teriam de repensar seus métodos gerenciais, sua produtividade e sua competitividade. O discurso governamental esgrime numerosos argumentos, brandidos a cada momento diferentemente, em função da conjuntura, com extraordinário apoio da mídia.

Se o regime escravocrata era mantido com argumentos de aparência lógica (o perigo de desorganização da economia, a falta de braços para a lavoura), hoje eles não são muito diferentes quando se busca justificar os valores injustificáveis do salário mínimo. Ora são as *preocupações* com os gastos da Previdência, ora com as pequenas municipalidades, ora com a inflação, ora com sua eficiência, ora com as regiões mais atrasadas, ora com o desemprego. Todos os argumentos são questionáveis, mas o importante é que só buscam justificar como variável de ajuste a redução do mínimo, representando um profundo descaso com a melhoria da distribuição de renda e com o combate à pobreza.

Nesse sentido, uma coisa é certa: ou o país decide com coragem política retomar o processo de elevação do salário mínimo, conjuntamente com o crescimento econômico e com outras políticas estruturais de combate à pobreza e à concentração de renda, ou a dinâmica profunda e crescentemente desigual da distribuição dos salários e da renda será mantida.



## 7. Reconstruir a nação, retomando o crescimento com emprego e distribuição de renda

O Brasil é um país profundamente desigual (do ponto de vista regional, da renda e do acesso à terra, à propriedade, às políticas públicas e ao poder) onde convivem gritantes abundância e miséria.

As duas décadas de estagnação econômica – a última com profunda desestruturação produtiva e do mercado de trabalho – não ampliaram somente a miséria. O resultado tem sido um verdadeiro desmonte da nação, em que o desemprego é apenas a parte mais visível do processo. Medidas parciais de enfrentamento do desemprego e da precarização das condições e relações de trabalho têm se caracterizado pelo insucesso, porque desacompanhadas da retomada do crescimento, passo indispensável na direção da reconstrução da nação e da cidadania. Só com a retomada do crescimento econômico sustentado será possível reduzir o desemprego e a precarização das condições e relações de trabalho que ocorreram na década de 1990.

No entanto, a experiência brasileira já mostrou que o crescimento econômico pode ser acompanhado de intensa expansão do emprego e de ampliação da concentração de renda, sobretudo se combi-

nada com a ausência de espaço democrático, quando os movimentos sociais são impedidos de pressionar o Estado e as empresas por uma melhor distribuição dos ganhos de produtividade. Assim sendo, sabemos que não basta o crescimento, ainda mais quando o processo de transformações ocorrido nas últimas décadas alterou negativamente a capacidade de geração de empregos da indústria e, em geral, dos investimentos privados. Nesse sentido, o maior desafio brasileiro é o de aliar o crescimento econômico à geração de empregos, à distribuição de renda e à redução das desigualdades sociais, regionais e de todo tipo que permanecem e se ampliam em pleno raiar de um novo século.

A principal tarefa de uma política econômica alternativa será retomar o crescimento com emprego e distribuição de renda. Portanto, terá de romper com os estrangulamentos externos e internos que têm limitado este crescimento, restaurando a capacidade de fazer política econômica soberana no âmbito de um projeto estratégico de desenvolvimento nacional. Em outras palavras, trata-se de reinserir de outra maneira a economia brasileira no plano in-

ternacional, redimensionando as aberturas comercial e financeira e revalorizando a produção e o emprego nacionais.

Nesse caso, três eixos centrais se apresentam como indispensáveis: o controle do fluxo de capitais, uma pausa no precipitado processo de abertura comercial e a renegociação das dívidas. O primeiro permitiria uma maior autonomia da política macroeconômica de maneira a subordiná-la aos objetivos nacionais de crescimento econômico, distribui-

ção de renda e combate à pobreza. Atualmente, a crescente dependência dos fluxos de capitais monitora a política econômica em

função dos interesses das finanças internacionais, do extraordinário poder dos credores e das políticas deflacionistas. O segundo permitiria reduzir a desmedida propensão a importar e a acumulação crônica de déficits comerciais. O reconhecimento da importância do investimento direto externo e das empresas de capital estrangeiro não pode prescindir de uma política regulatória capaz de potencializar seus fatores positivos à produção e ao emprego nacional. A terceira permitiria a redução do fardo que pesa hoje sobre o setor privado e público, e que limita as capacidades de gasto e investimento.

As políticas setoriais deverão estar articuladas nacionalmente, de maneira a romper com a guerra fiscal e assegurar os objetivos do projeto de desenvolvimento do país, dos estados e regiões.

As políticas industrial e de comércio exterior deverão redefinir a forma de arti-

culação da economia doméstica com o exterior, rompendo com o processo de desnacionalização, permitindo a internalização de setores produtivos com maior desenvolvimento tecnológico (de processo e produto, mas também gerencial e mercadológico) e uma inserção mais dinâmica no comércio internacional.

As políticas agrícola e agrária deverão ter um múltiplo papel, articulando a indispensável reativação da agricultura com a

necessária distribuição da renda, da propriedade e do poder no campo, rompendo também com as condições que têm secularmente favorecido a preservação das oligar-

quias regionais e sua sobre-representação no Congresso e com a histórica pressão exercida pelo processo migratório sobre o mercado de trabalho dos grandes centros urbanos do país.

A política de financiamento deverá reconstituir a base de financiamento doméstica, inclusive com a utilização de instituições públicas e a eliminação da excessiva dependência do financiamento externo.

A política fiscal<sup>9</sup>, por meio de uma ampla reforma tributária – muito prometida e jamais realizada –, deverá permitir uma recuperação do gasto público em setores estratégicos na infra-estrutura e nas

9. Política responsável pela arrecadação e pelo gasto público. Pode ser usada para combater a recessão, por meio da elevação do gasto público, ou para combater a inflação, reduzindo o gasto e/ou elevando impostos. Mais recentemente vem sendo usada basicamente para assegurar o pagamento dos elevados juros.



políticas sociais, assegurando a ampliação do emprego e o efetivo exercício da solidariedade para com os despossuídos.

Por fim, mas obviamente não menos importante, as políticas de distribuição de renda e eliminação da pobreza – essenciais para o objetivo estratégico nacional de

justiça social – deverão compreender vários instrumentos, tais como a já referida reforma agrária, a maior equidade tributária, uma política salarial destinada a elevar o poder de compra do salário mínimo e política de renda mínima.

## Ainda mais uma vez Mais e melhores empregos

Atualmente, trata-se de um desafio extraordinário para a sociedade brasileira o enfrentamento do elevado desemprego e da crescente precarização das condições e relações de trabalho. Será necessário aliar crescimento econômico à geração de empregos e à distribuição de renda. No entanto, não bastará o crescimento do investimento e da produção no setor privado, sendo também indispensável assegurar a ampliação do investimento público em infra-estrutura econômica e social e um amplo processo de desobstrução do acesso à propriedade, à renda, às políticas públicas e ao poder para os milhões de despossuídos deste país.

Foi pensando em uma política articulada capaz de assegurar o crescimento econômico, a geração de empregos e a distribuição de renda que as oposições unidas em torno da candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva em 1994 e 1998 tiveram como eixo um programa *Por mais e melhores empregos*. Vale a pena recordá-lo brevemente, sobretudo porque suas propostas tornaram-se hoje, com o agravamento das condições e relações de trabalho, ainda mais indispensáveis!

Falava-se, no programa de 1998, que:

“A geração de mais e melhores empregos exige outra política econômica que combine estabilização monetária, crescimento da economia e a busca de uma sociedade mais justa e solidária. Essa política econômica dará sustentação a políticas industriais, agrícolas, de comércio exterior, de geração de emprego, e potencializará investimentos em infra-estrutura produtiva – abastecimento, transportes, energia, telecomunicações – e em infra-estrutura social – habitação popular, saneamento básico, saúde, educação.

“Com soberania, estabilização, crescimento e solidariedade será possível a constituição de um

Plano Nacional de Emprego, que articule políticas de geração de empregos, um efetivo sistema público de emprego, políticas emergenciais e a rápida e consistente negociação em fóruns setoriais e nacionais. Esses fóruns deverão definir novas políticas e mudanças institucionais necessárias à consolidação de condições e relações de trabalho democráticas e modernas, capazes de favorecer a passagem do Brasil ao século XXI.

“No entanto, os problemas legados pelo governo FHC impõem mudanças institucionais e políticas emergenciais logo nos primeiros meses de um novo governo. Nesse sentido, serão criados mutirões ou frentes de trabalho nas regiões mais atingidas, sejam elas rurais ou urbanas. Serão adotados programas emergenciais e de solidariedade para os jovens.”



Faziam parte do Plano Nacional de Emprego:

1. *Políticas de geração de empregos e renda*, com principalidade para o enfrentamento da questão agrária (reforma agrária, fortalecimento da propriedade familiar e irrigação no Nordeste), da distribuição de renda e valorização do salário mínimo, da definição de investimentos em infra-estrutura econômica e social e de políticas de geração de empregos e renda, redução da jornada de trabalho e pleno desenvolvimento do sistema público de emprego (seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional).

2. *Programas de emergência e de solidariedade*, definidos três eixos básicos: a imediata consti-

tuição de frentes ou mutirões de trabalho solidário, de um amplo programa de emprego para os jovens (Programa Primeiro Emprego, com dois subprogramas: de Serviço Civil Solidário e de Apoio ao Jovem Trabalhador Rural) e de combate às distorções do mercado de trabalho, com ênfase no trabalho escravo, infantil, do idoso, e nas discriminações a negros e mulheres.

3. *Mudanças institucionais e definição das fontes de financiamento*: fortalecimento de um efetivo Ministério do Emprego e da Solidariedade, democratização das relações de trabalho e das políticas públicas e definição de fontes de financiamento do Programa Nacional de Emprego.

# Fontes consultadas

BACEN – Banco Central  
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe  
CESIT – Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho  
CNI – Confederação Nacional da Indústria  
CUT – Central Única dos Trabalhadores  
DIEESE – Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-Econômicos  
FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FSP – Jornal *Folha de S. Paulo*  
GFIP – Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IEDI – Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial  
MTb – Ministério do Trabalho  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
OMC – Organização Mundial do Comércio  
SEADE – Sistema Estadual de Análise de Dados  
UNCTAD – Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento.

## Bibliografia

- BALTAR, P. (1996). Estagnação da economia, abertura e crise do emprego urbano no Brasil. *Economia e Sociedade*, nº 6, Campinas, Instituto de Economia, Unicamp.
- BALTAR, P. e MATTOSO, J. (1997). Estrutura econômica e emprego no Brasil: a experiência recente. In: REIS VELLOSO, J. P. (Coord.). *Brasil, desafios de um país em transformação*. Rio de Janeiro, José Olympio.
- BARBOSA DE OLIVEIRA, C. A. e MATTOSO, J. (Orgs.) (1996). *Crise e trabalho no Brasil*. São Paulo, Scritta.
- GONÇALVES, R. (1999). *Globalização e desnacionalização*. São Paulo, Paz e Terra.
- HOFFMANN, R. (1998). Desigualdade e pobreza no Brasil no período 1979/97 e a influência da inflação e do salário mínimo. *Economia e Sociedade*, nº 11, Campinas, Instituto de Economia, Unicamp.
- LESBAUPIN, I. (Org.) (1999). *O desmonte da nação*. Rio de Janeiro, Vozes.
- MERCADANTE, A. (Org.) (1998). *O Brasil pós-Real*. Campinas, Instituto de Economia, Unicamp.
- MARQUES, R. M. e BATICH, M. (1999). O impacto da evolução recente do mercado de trabalho no financiamento da Previdência Social, mimeogr.
- MATTOSO, J. (1995). *A desordem do trabalho*. São Paulo, Scritta.
- MATTOSO, J. e POCHMANN, M. (1998). Mudanças estruturais e trabalho no Brasil. *Economia e Sociedade*, nº 10, Campinas, Instituto de Economia, Unicamp.
- OLIVEIRA, M. A. (Org.) (1998). *Economia & trabalho*. Textos básicos. Campinas, Instituto de Economia, Unicamp.
- POCHMANN, M. (1999). *O trabalho sob fogo cruzado*. São Paulo, Contexto.

# Índice de tabelas e gráficos

• Distribuição de renda entre as pessoas e economicamente ativas com rendimento – Brasil 1960/1990...	11
• Taxas de desemprego – Brasil e São Paulo 1989/1999.....	12
• Perfil do desemprego (taxas médias anuais) – Brasil e São Paulo 1989/1999.....	13
• Evolução da ocupação por posição (PME/IBGE).....	14
• Evolução do emprego formal.....	15
• Evolução das contribuições previdenciárias e do gasto com benefícios.....	16
• Evolução do emprego formal por subsetores da atividade econômica – Brasil 1989/1999.....	18
• Nível real de atividade econômica / Brasil - Século XX.....	21
• Variação anual e tendência do PIB – Brasil 1950/1998.....	22
• EUA e União Européia – Variação do PIB e taxa de desemprego – 1970/1998.....	24
• EUA – Variação do PIB e taxa de desemprego – 1970/1998.....	24
• União Européia – Variação do PIB e taxa de desemprego – 1970/1998.....	24
• Investimento direto do exterior e taxa de investimento – Brasil 1980/1998.....	27
• Dívida líquida do setor público – Brasil 1991/1999.....	28
• Taxa de crescimento do PIB e taxa de desemprego total (PED) Região Metropolitana de São Paulo – 1989/1999.....	29
• Taxas de crescimento do PIB real por setor, total e <i>per capita</i> (em %) – Brasil 1989/1998.....	30
• Indicadores econômicos – Brasil 1989/1998.....	30
• Taxas médias anuais de crescimento do PIB, emprego, produtividade, demanda e acumulação: EUA e União Européia 1960/1973 e 1980/1999.....	32
• Taxas médias anuais de crescimento do PIB, emprego, produtividade, demanda e acumulação: EUA e União Européia 1960/1973 e 1980/1999.....	33
• Índices de emprego, da produção e da importação na indústria de transformação.....	34
• Produção industrial segundo categoria – Brasil 1989/1998.....	35
• Evolução do salário mínimo no Brasil – 1940/1998.....	40