

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (UNICAMP)

INSTITUTO DE ECONOMIA (IE)

CENTRO DE ESTUDOS SINDICAIS E DE ECONOMIA DO TRABALHO (CESIT)

Caixa Postal 6135 - 13083-857 - Campinas - SP

www.eco.unicamp.br/cesit

E-mail: cesit@eco.unicamp.br

**TRANSFORMAÇÕES ESTRUTURAIS E
EMPREGO NOS ANOS 90**

CADERNOS DO CESIT

(Texto para discussão n. 21)

Jorge Eduardo Levi Mattoso
Paulo Eduardo de A. Baltar

Campinas, outubro de 1996

Conselho Editorial do CESIT

Antonio Prado - DIEESE; Cândido Guerra Ferreira - UFMG; Carlos Alonso Barbosa de Oliveira; Cláudio Salm - UFRJ; Claudio Salvadori Dedecca; Gerald B. Rodgers - OIT-Chile; Geraldo Di Giovanni; Jacques Freyssinet - IRES-França; João Manuel Cardoso de Mello; Jorge Eduardo Levi Mattoso; José Francisco Siqueira Neto; José Sergio Gabrielli de Azevedo - UFBA; Laís Abramo - ILPES/CEPAL-Chile; Leonardo Guimarães Neto - UFPE; Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo; Marcio Pochmann; Marco Antonio de Oliveira; Maria Cristina Cacciamalli - USP; Maria Lorena Cook - Cornell-USA; Newton Lima Neto - UNITRABALHO; Paulo Eduardo de Andrade Baltar; Rinaldo Barcia Fonseca; Sergio Mendonça - DIEESE; Tânia Maria Bacelar - UFPE; Victor Hugo Klagsbrunn - UFF; Waldir José de Quadros; Walter Barelli; Wilnês Henrique.

Editores

Carlos Alonso Barbosa de Oliveira
Jorge Eduardo Levi Mattoso
Marcio Pochmann

Equipe de Produção

Normalização: Célia Maria Passarelli Quitério
Editoração: Neide Pereira Baldovinotti
Capa: João Baptista da Costa Aguiar
Impressão e Acabamento: Gráfica do Instituto de Economia

Ficha catalográfica elaborada pelo Centro de Documentação-CEDOC
do Instituto de Economia da UNICAMP

Mattoso, Jorge Eduardo L.

Transformações estruturais e emprego nos anos 90/Jorge Eduardo L. Mattoso e Paulo Eduardo de Andrade Baltar. - Campinas, SP:UNICAMP. IE. CESIT, 1996.

23 p. (Cadernos do CESIT, n. 21)

Título anterior: Cadernos do CESIT (Texto para discussão)

1. Brasil - Emprego. 2. Mercado de trabalho. 3. Política econômica.
I. Título. II. Série.



UNICAMP

Universidade Estadual de Campinas
Instituto de Economia

Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho-CESIT
✉ Caixa Postal 6135 - CEP: 13083-970 - Campinas - SP - Brasil
☎ (019) 239.1565 📠 (019) 239.1512 📧 cesit@turing.unicamp.br

Transformações estruturais e emprego nos anos 90¹

**Jorge Mattoso
Paulo Baltar**

Resumo

Este ensaio examina o agravamento recente da questão do emprego no Brasil. Destaca, na origem do problema, a reorientação da economia brasileira na direção de uma menor participação do poder público na proteção e promoção da produção e uma abertura comercial e financeira. Esse diagnóstico é contraposto à proposta de tentar atenuar os efeitos daquelas transformações estruturais sobre o nível de emprego, com políticas visando alterar o funcionamento do mercado de trabalho, especialmente mudanças nos arranjos legais e institucionais que regem as transações e as relações de trabalho no país.

Palavras-chave: Emprego; Mercado de trabalho; Política econômica.

Abstract

This paper examines the recent employment worsening problem in Brazil. It points out, the problem's origin, the Brazilian economy reorientation in direction to the public power's lesser participation in the production protection and promotion and a commercial and financial aperture. This diagnosis is counter-placed to the proposal of an attenuation attempt of these structural transformation results about the employment level with policies aiming to the alteration of employment market function, principally changes in the institutional and legal arrangements that command the transactions and the labor relations in the country.

Key-words: Employment; Labor markets; Economic policy.

Introdução

Este trabalho tem por objetivo debater sobre os determinantes do recente agravamento dos problemas do emprego no Brasil. Nesta abordagem, o enfrentamento da questão do emprego extrapola o mercado de trabalho e implica em políticas alternativas que situam-se, prioritariamente, no plano macroeconômico. Neste sentido, entende-se que a abertura comercial indiscriminada, a ausência de uma política capaz de orientar a reestruturação industrial, a desregulamentação dos mercados e da concorrência, a

(1) Trabalho elaborado para o Seminário Crescimento e Emprego, promovido pelo Fórum Nacional e pela Comissão Especial de Assuntos Sociais do Senado Federal. Brasília, DF, 05 de setembro de 1996.

sobrevalorização cambial e os elevados juros, provocaram mudanças na estrutura produtiva nacional e um encolhimento na geração de oportunidades ocupacionais.

No entanto, essas mudanças na estrutura produtiva e no mercado de trabalho brasileiro têm sido consideradas por muitos economistas como inevitáveis, na medida em que a atual orientação da política macroeconômica seria indispensável para o progresso do país e sua inserção plena imediata numa economia internacional crescentemente globalizada.

Esta posição não considera a enorme instabilidade da situação internacional atual, admitindo – implicitamente – que todos os países reagiram de maneira análoga, participando aberta e passivamente do processo de globalização. Além disso, aquela postura tende a liberar o Estado da responsabilidade de defender a produção e o emprego nacionais e a menosprezar os efeitos de longa duração das profundas rupturas que estão ocorrendo na estrutura da produção e do mercado de trabalho. Finalmente, transfere para os trabalhadores e empregadores – vítimas deste processo – a responsabilidade de, sob novos arranjos legais e institucionais que regeriam as transações e as relações de trabalho, procurar formas de atenuar os efeitos das mudanças macroeconômicas sobre o nível de emprego.²

Não sem razão, as iniciativas do governo federal tem-se voltado para a questão de uma maior desregulamentação e flexibilidade no mercado de trabalho nacional, com a ampliação dos contratos temporários e a redução dos já relativamente baixos custos do trabalho no Brasil, *contrário sensu* de recentes reavaliações do assunto por organismos internacionais.

Os organismos internacionais, referindo-se aos países avançados (com maior rigidez à baixa dos salários, menor dispersão do leque salarial e maior estabilidade no emprego), estão revendo teses que consideravam que a rigidez do mercado de trabalho seria a principal causa da baixa capacidade de geração de oportunidades ocupacionais, a partir do exame das evidências acumuladas sobre o impacto da flexibilização e desregulação do mercado de trabalho no nível de emprego.

A primeira seção deste trabalho resume essa reavaliação internacional dos determinantes do desemprego nos países desenvolvidos, a partir da constatação da ineficácia da política de flexibilização do mercado de trabalho e de um exame mais atento do desempenho recente da economia e da geração de oportunidades ocupacionais.

As demais seções referem-se ao Brasil. Cabe ressaltar, inicialmente, que os atuais problemas de emprego no país (desemprego e precarização das condições e relações de trabalho) assentam-se sobre a base de um mercado de trabalho historicamente heterogêneo, desigual e altamente flexível.

A segunda seção ilustra brevemente esse aspecto do mercado de trabalho nacional e a terceira examina, especificamente, o agravamento do problema do emprego, ao longo da década de 90. Destaca, em primeiro lugar, a perda de capacidade de crescimento da

(2) A este respeito, ver o artigo de Jatobá (1996) e a contraposição de Mattoso & Pochmann (1996).

economia brasileira, manifestada na crescente dificuldade de sustentar o ritmo de atividade e na continuidade do declínio da taxa de investimento. Em segundo lugar, ressalta a desintegração de diversas cadeias de produção, provocada pela explosão das importações. Com a desintegração, as cadeias produtivas perderam capacidade para gerar emprego e valor agregado. A restrição do ritmo de atividades em conjunto com a desintegração da estrutura da produção fizeram a indústria perder não somente a capacidade de gerar emprego mas também o poder de alavancar o crescimento da economia nacional, ao passo que nenhum dos demais setores de atividade demonstraram condições para substituir a indústria nesse importante papel.

A última seção do presente trabalho tece considerações sobre mercado de trabalho e políticas de emprego. Por um lado, considera-se a importância do apoio ao desenvolvimento das pequenas empresas, da construção de um sistema público de emprego (que reúna o amparo ao desempregado, a reciclagem e a intermediação para a recolocação no mercado de trabalho), do aperfeiçoamento da educação básica e do sistema de qualificação e treinamento da mão de obra, dos programas setoriais de expansão onde for intensivo o uso da força de trabalho e da redução da jornada de trabalho. Por outro lado, no entanto, alerta-se para a provável ineficácia dessas medidas de política de emprego na ausência de uma alteração significativa do contexto macroeconômico, no sentido de rever a passividade da inserção econômica nacional, a desregulação de mercados e da concorrência e a sobrevalorização cambial, mudanças indispensáveis à retomada do desenvolvimento nacional.

1 Os problemas de emprego nos países desenvolvidos

A continuidade de elevados níveis de desemprego e a deterioração das condições e relações de trabalho nos países avançados³ tornou-se matéria de acesos debates. Embora estes ainda não consigam unificar diagnósticos e buscar soluções conjuntas – como demonstram as sucessivas reuniões do grupo dos sete países mais ricos (G7) voltadas à discussão do tema – indicam mudanças no sentimento de impotência e/ou passividade que vinha dominando indivíduos, empresas, estados e organismos internacionais.

Efetivamente, até recentemente, o pensamento dominante presumia que através de políticas liberalizantes e de auto-regulação dos mercados, do encolhimento do estado e do saneamento da economia liberar-se-iam recursos capazes de estimular os investimentos, elevar a oferta e, conseqüentemente, acelerar o crescimento econômico e melhorar a situação do mercado de trabalho. Hoje, depois de cerca de duas décadas de aplicação destas políticas e resultados pífios em termos de crescimento econômico e do emprego, têm-se ampliado as avaliações críticas deste processo e considerado, também, a necessidade de indivíduos, empresas, estados e organismos internacionais buscarem novos mecanismos públicos e negociados de regulação capazes de romper com esta dinâmica medíocre.

(3) A este respeito, ver Mattoso (1995).

Em recente pronunciamento na Conferência sobre Emprego do G-7, realizada em Lille, o Diretor Geral da Organização Internacional do Trabalho – OIT concluiu que “um crescimento inadequado durante as últimas duas décadas repousa no coração dos problemas de emprego dos países industrializados, embora esses problemas assumam formas diferentes nos EUA, Japão e Europa... É exagerada a crença popular de que a mudança tecnológica e o comércio internacional estão entre as principais causas da escassez de empregos... Nem o nível real dos salários nem a proteção social estão entre as causas principais do desemprego. Políticas estruturais para promover maior eficiência e flexibilidade podem ter contribuído para uma alocação de recursos mais eficiente mas tiveram pouco efeito sobre o nível global de emprego” (ILO, 1995; 1996).

O progresso técnico, de fato, embora tendo efeitos sobre a estrutura, composição e qualidade do mercado de trabalho, parece ter tido pouca responsabilidade no aumento do desemprego nos países avançados, já que o crescimento da produtividade nos anos 80 e 90 foi – surpreendentemente – bem menor do que em períodos anteriores (Eatwell, 1996; ILO, 1996).

Tabela 1
Taxas médias anuais de crescimento econômico, da produtividade geral e industrial e do desemprego em países avançados.

Taxa Média Anual	Crescimento Econômico		Crescimento Produtiv. Geral		Crescimento Produtiv. Industrial		Desemprego	
	1964/7 3	1983/9 2	1961/7 0	1981/9 0	1964/7 3	1983/9 2	1964/7 3	1983/9 2
Alemanha	4,5	2,9	4,3	1,9	4,0	2,4	0,79	6,03
França	5,3	2,2	5,0	2,0	5,3	2,6	2,23	9,70
Itália	5,0	2,4	6,2	1,9	5,1	2,6	5,48	10,13
Inglaterra	3,3	2,3	3,3	2,0	4,2	3,6	2,94	9,79
EUA	4,0	2,9	1,9	1,1	3,1	2,8	4,46	6,69
Canadá	5,6	2,8	-	-	4,0	2,6	4,23	9,64
Japão	9,6	4,0	9,1	3,0	9,6	5,7	1,22	2,71

Fonte: OCDE *apud* Eatwell (1996).

Em contrapartida, o menor dinamismo econômico gerado por fatores macroeconômicos (políticas contracionistas, antiinflacionárias e de defesa do patrimônio financeiro), é crescentemente considerado um dos determinantes principais do desemprego.⁴

O Diretor da OIT prosseguiu afirmando que “no início dos anos 80 adotaram-se políticas monetárias muito restritivas para combater a inflação... Tiveram sucesso(mas)....o aumento nas taxas reais de juros, provocado pela desregulação financeira não pressionou os preços às custas da redução na atividade econômica. Crescimento insuficiente em conjunto com altas taxas reais de juros aumentaram o déficit e realimentaram a dívida pública, sem que isto pudesse ser atribuído a uma política orçamentária frouxa....(e) ... a política orçamentária tornou-se muito restritiva ... O lento crescimento atual reduziu o potencial de crescimento....(ao)....(i) reduzir a acumulação de capital e a capacidade de produção, desde que as empresas reduziram o investimento em antecipação de mercados limitados para seus produtos e (ii) piorar a disponibilidade e qualidade dos trabalhadores, ao apartá-los do emprego por longos períodos, tornando obsoleta sua qualificação e competência As economias industrializadas enredaram-se num padrão de crescimento lento que, embora tenham preservado certo equilíbrio macroeconômico (mantendo sob controle o saldo de comércio exterior e os aumentos dos preços), subverteu as finanças públicas e aumentou, inevitavelmente, o desemprego” (ILO, 1996).

A deterioração do mundo do trabalho nos países industrializados foi, na verdade, potencializada pelos problemas decorrentes do esgotamento da ordem econômica internacional que vigorou no pós-guerra, seguida da globalização financeira estimulada pela desregulamentação dos mercados. O esgotamento daquela ordem internacional definida em Bretton Woods dificultou a coordenação das políticas econômicas dos principais países avançados e a globalização desregrada dos mercados financeiros provocou incerteza e instabilidade econômica internacional, subordinando os capitais produtivos e retraindo os investimentos e o crescimento econômico. Com a perda de poder de barganha dos trabalhadores e de seus sindicatos debilitou-se ainda mais a regulação pública dos mercados e da concorrência.⁵

O processo de globalização, no entanto, não atingiu a todos os países por igual e as reações foram diferentes. Por um lado, as dificuldades de reação dos sindicatos e das forças democráticas tiveram conseqüências sobre a gestação de alternativas às políticas que conduziram à deterioração dos mercados de trabalho e, em vários países, abandonaram-se projetos nacionais e a simples defesa da produção e do emprego. Em alguns desses países, a extrema direita anti-democrática (ao estilo Jirinovsky, Le Pen ou Buchanan) tenta ocupar os espaços nacionais abandonados e, sem maiores pudores ou sutilezas, reencontra os históricos culpados pelas desgraças da nação: o livre-comércio, as instituições internacionais, as grandes empresas apátridas, os imigrantes e a democracia, responsabilizada – esta última – por facilitar a dissolução dos costumes e da família.

(4) A este respeito, ver OECD (1996); ILO (1996); Gonçalves (1996:64).

(5) A este respeito, ver Mattoso (1996).

Por outro lado, em contraposição ao ultraliberalismo, vários países reagiram em nome da produção e do emprego nacional inclusive através de movimentos de massa, como recentemente ocorrido na França e Alemanha. Estas reações, ainda isoladas e frágeis, podem ganhar força frente aos débeis resultados econômicos e aos extraordinários efeitos sociais negativos que ameaçam a democracia, e dar início à gestação de uma alternativa política para o futuro.

Vários países mantiveram ou criaram diferentes instrumentos negociados de regulação com resultados distintos do ponto de vista da competitividade e/ou das relações e condições de trabalho. O Japão e vários países asiáticos favoreceram relações de cooperação entre as empresas de um mesmo setor ou cadeia produtiva e destas com o sistema financeiro, articulados pelo Estado. Alavancando o investimento e o crescimento econômico, evitaram alguns dos efeitos que a externalização da produção e dos empregos ocasionou, sob formas mais predatórias de concorrência. Alguns países nórdicos, a Holanda, a Alemanha, a Áustria e agora mais recentemente a África do Sul de Mandela, preservaram ou criaram negociações setoriais e nacionais procurando orientar as condições da concorrência e do mercado de trabalho. A União Européia, contrariamente ao Mercosul, construiu mecanismos macroeconômicos, fundos públicos e níveis de articulação supranacional, visando evitar a *harmonização por baixo* e a maior degradação dos padrões da seguridade social e das condições e relações de trabalho.

2 Mercado de trabalho no Brasil dos anos 80

O rápido desenvolvimento da economia brasileira do pós-guerra até a década de 70 ampliou extraordinariamente as oportunidades ocupacionais, assegurando um crescimento do emprego no ritmo da intensa expansão da população ativa urbana. No entanto, o rápido crescimento populacional e o elevado dinamismo econômico das regiões metropolitanas fez-se acompanhar de acentuada concentração de renda e reforçaram a tendência de ampliação da pobreza.

O intenso crescimento da economia não foi suficiente para permitir que a maioria dos trabalhadores pudesse usufruir de aumentos substanciais de poder de compra dos salários, mesmo quando tiveram acesso às ocupações de elevado nível de produtividade. Neste aspecto do nosso desenvolvimento pesaram os arranjos políticos e institucionais que sustentaram a ação do Estado brasileiro, que nunca se propôs seriamente a favorecer as condições para que o progresso do país se orientasse na direção da satisfação das necessidades básicas do conjunto da população. Destaca-se em particular a repressão política e sindical nos governos autoritários que se sucederam após o golpe militar de 1964.

Nos anos 80, entretanto, o país foi abalado pela crise da dívida externa. A política econômica forçou a obtenção de um superávit comercial suficiente para pagar o serviço da dívida externa. Os estímulos à exportação não se mostraram suficientes e foram necessárias recorrentes restrições ao ritmo de atividade econômica. O saldo comercial foi, então, obtido com estagnação da economia, elevada inflação e deterioração das finanças públicas, que terminaram conduzindo o país a uma situação próxima da ingovernabilidade ao final da década.

A crise da economia e do estado impediram que os efeitos sociais da redemocratização e do fortalecimento de novas práticas e formas de organização social se fizessem sentir sobre a melhoria das condições de vida e trabalho. Em todo o caso, a estrutura da produção foi basicamente preservada, embora por toda a década tenha permanecido baixa a taxa de investimento.

As condições gerais do mercado de trabalho urbano, entretanto, deterioraram-se com um crescimento relativamente lento do emprego formal e um aumento da proporção dos trabalhadores por conta própria e dos assalariados sem contrato de trabalho formalizado, além de significativa redução do nível dos salários. Revelou-se ainda, principalmente nos momentos de recessão, um problema inédito na história econômica e social brasileira: o desemprego aberto (Baltar & Guimarães Neto, 1987; Cacciamali, 1989; Sabóia, 1986). No entanto, tratava-se ainda de um desemprego vinculado, em grande medida, às oscilações da atividade produtiva.

A insuficiente geração de empregos nas áreas urbanas ao final da década de 80 transparece na pequena participação, no total das oportunidades ocupacionais não-agrícolas, dos empregos em grandes organizações públicas e privadas (16,3%), na elevada proporção de empregos não-formais (27,0%) e de trabalhadores por conta-própria (19,1%). No seu conjunto, o emprego formal em 1989 já abrangia menos da metade das pessoas ocupadas em atividades não-agrícolas e somente a terça parte desses empregos formais foram gerados por estabelecimentos com mais de mil empregados.

Tabela 2
Estrutura das oportunidades ocupacionais não-agrícolas em 1989.

Categoria Ocupacional	Pessoas Ocupadas (%) ⁽¹⁾
Assalariados de Estabelecimentos	
com mais de 1000 empregados	16,3
com 100 a 1000 empregados	13,5
com 10 a 100 empregados	17,7
Assalariados não formais	27,0
Trabalhadores por conta-própria	19,1
Trabalhadores sem remuneração	2,1
Empregadores	4,3
Total ocupação não-agrícola	100,0

⁽¹⁾ Dados absolutos da PNAD corrigidos em função do crescimento da população entre os

Censos Demográficos de 1980 e 1991.

Fonte: IBGE. PNAD (1989); MTb. RAIS (1989).

O emprego formal, depois de ter aumentado intensamente dos anos 50 aos 70, teve seu ritmo de crescimento bastante reduzido pela estagnação da economia brasileira na década de 80. A partir do início dos anos 90, entretanto, o mercado de trabalho nacional, já marcado por condições estruturais de intensa heterogeneidade (com ampliado leque salarial, elevados níveis de rotatividade e baixos salários) deteriorou-se ainda mais com a elevação de um desemprego resultante de importantes alterações da estrutura produtiva, a baixa dinâmica de geração de empregos formais e a crescente precarização das condições e relações de trabalho.⁶

3 Os problemas recentes do emprego nacional

(6) A este respeito, ver Baltar; Dedecca & Henrique (1996); Baltar & Proni (1996).

O agravamento das condições de trabalho no Brasil tem tido desde o início dos anos 90 múltiplas determinações externas ao mercado de trabalho e somente sobre a base de um diagnóstico apropriado poder-se-á formular políticas alternativas efetivamente capazes de enfrentar o grave problema do emprego.

A retomada das políticas de inserção passiva e de subordinação ao receituário de ajustes propostos por países avançados e organismos internacionais, prejudicou a busca de um projeto de desenvolvimento nacional mais integrado e voltado para a consolidação de um mercado interno mais amplo que incorporasse maior parcela da população. A forma adotada de inserção da economia brasileira na dinâmica globalizante da nova (des) ordem econômica internacional não admite alternativas. Por isso, é acompanhada de um discurso absolutamente incansável, que repete sempre a idéia de que as condições são dadas, não existindo outra saída que não esta ou aquela, determinada exclusivamente pelo mercado e por sua lógica. Os interesses e as características nacionais, a política e a organização democrática da sociedade brasileira são sempre vistas como nocivas ao pleno funcionamento desta enteléquia suprema, o mercado auto-regulável.

Na ausência de um projeto nacional, a abertura brasileira aconteceu de forma indiscriminada e, portanto, desprovida de quaisquer políticas de inserção ativa e de proteção à produção e ao emprego, seja de políticas setoriais (indústria e agricultura) e de comércio exterior, seja de mecanismos democráticos de negociação. Neste contexto, as câmaras setoriais sofreram forte e crescente oposição de setores do governo (sobretudo da área econômica) e de parcelas mais conservadoras da academia e da sociedade, pouco depois de sua implantação.⁷ Para estes, seguindo a crítica dominante à “politização das relações econômicas”, a ruptura com o passado dar-se-ia através da ação individual e da disputa entre concorrentes e não pela coordenação democrática de decisões, sobretudo porque seus *agentes* estariam pouco preocupados com interesses gerais. Assim, políticas setoriais de quaisquer tipo deveriam ser abandonadas em troca de políticas horizontais e da intensificação e desregulação da concorrência. Esta, em contrapartida, se manifestaria predominantemente nas empresas e seria regulada exclusivamente através do mercado.

Não sem razão foram crescentemente abandonadas quaisquer propostas visando democratizar o sistema de relações de trabalho ou criar uma efetiva agência pública de emprego. A constituição de um sistema democrático de relações de trabalho,⁸ traria à luz não somente a efetivação da contratação coletiva ao nível da empresa, mas sua articulação com os níveis setorial e nacional e com o indispensável reconhecimento da organização dos trabalhadores nos locais de trabalho. A construção de uma agência pública de empregos gerida de forma paritária e capaz de articular a concessão do seguro-desemprego, a intermediação da mão-de-obra e o processo de formação e qualificação profissional, tenderia a constituir um fórum de negociação e pressões democráticas inadmissíveis aos apologetas do mercado auto-regulável.

(7) As principais críticas ao corporativismo das câmaras setoriais e que depois irão servir de base às posições governamentais anti-negociação foram os artigos de Salgado (1993) e Franco (1993a; b).

(8) A este respeito, ver Oliveira, C.A.B. (1996); Siqueira Neto & Oliveira, M..A. (1996).

Na ausência de acordos setoriais ou nacionais⁹ e sob a inspiração de uma estabilização monetária com valorização cambial e elevadas taxas de juros que amplia a armadilha do crescimento, deu-se continuidade às políticas iniciadas nos primeiros anos da década de 90 e ampliou-se seus efeitos deletérios sobre a estrutura produtiva, o emprego e as condições de trabalho.

De fato, os governos que se sucederam desde 1990 têm usado a estratégia de abertura externa com restrição à atividade econômica como instrumento para conter a inflação e forçar o ajuste da economia. O resultado tem sido um debilitamento ainda maior no potencial de crescimento da economia nacional, traduzido no rebaixamento da taxa bruta de investimento. Esta, após 3 anos de recuperação da atividade econômica atingiu somente 15,4% em 1995, nível relativamente menor que o de qualquer ano da década de 80, inclusive o de 1984, quando a taxa de investimento, após três anos de recessão, alcançou 16,3%.

Esta combinação de políticas provocou um aumento sem precedentes de importações em 1994 e 1995. Estas saltaram de pouco mais de US\$ 25 bilhões para cerca de US\$ 50 bilhões: quase 100% em 2 anos. Em 1996, os resultados obtidos até o segundo trimestre projetados para 12 meses e dessazonalizados indicam um déficit de US\$ 2,9 bilhões. Esta invasão de importados vem acusando intenso processo de desindustrialização através da redução do valor agregado nas principais e mais complexas cadeias industriais (automobilística e eletro-domésticos), substituição de parcelas da produção doméstica de bens finais por importados (têxteis, vestuário, calçados, alimentos industrializados e máquinas e equipamentos)¹⁰ e supressão da produção de alguns ramos da química e petroquímica, componentes e bens de capital.

As exportações continuaram crescendo em valor cerca de 6,8 % (entre junho de 1996 e o mesmo mês de 1995). No entanto, esta taxa foi praticamente a mesma do ano anterior e deveu-se sobretudo à elevação de preços de apenas quatro produtos e não acompanharam o crescimento do comércio internacional. Em um mundo onde o comércio cresceu a taxas muito mais elevadas (13%) que a expansão econômica (3%), o Brasil perdeu posição no comércio de maior valor agregado exportando menos manufaturados e ampliando significativamente sua participação na importação de mercadorias. Em contraposição aos efeitos destas políticas sobre países como o Brasil, ainda recentemente o Secretário de Tesouro dos EUA reconhecia que, graças aos programas de ajuste propugnados e financiados pelo FMI e BIRD, somente estes mercados reajustados foram responsáveis por

(9) O atual governo ao mesmo tempo em que vem tentando eliminar proteções legais ao trabalho e à produção nacional vem buscando fragmentar e enfraquecer os sindicatos e outros segmentos organizados da sociedade capazes de fazer frente à subordinação passiva e ao mercado auto-regulável.

(10) Após um desempenho precário em 1995, a indústria de máquinas fechou o primeiro semestre de 1996 com uma queda na produção de mais de 16%, relativamente ao mesmo período do ano anterior.

um aumento anual das exportações norte-americanas de 11,8% e pela criação, no período recente, de mais de 850 mil empregos nos EUA.¹¹

Tabela 3
Indicadores da atividade econômica

Ano	Agropecuária		Serviços		Indústria		PIB		PIB per capita
1989	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0
1990	96,3	-3,7	99,2	-0,8	91,8	-8,2	95,7	-4,3	94,1
1991	99,0	2,8	100,8	1,6	90,1	-1,8	96,0	0,3	92,9
1992	104,3	5,4	100,8	0,0	86,7	-3,8	95,2	-0,8	90,7
1993	103,3	-1,0	104,3	3,5	92,7	6,9	99,2	4,2	93,1
1994	111,7	8,1	108,6	4,1	99,1	6,9	104,2	5,8	97,1
1995	118,3	5,9	114,8	5,7	101,1	2,0	109,3	4,2	99,8

Fonte: Banco Central do Brasil.

O tamanho da economia brasileira, medido pelo Produto Interno Bruto, oscilou a partir da flutuação do volume da produção do setor industrial. O produto global diminuiu cinco pontos percentuais entre 1989 e 1992 devido a uma queda do produto industrial de 13%. A partir de 1993 recuperou-se com a retomada da atividade industrial, tendo atingido em 1995 9% a mais do que em 1989, por conta da maior produção agropecuária e de prestação de serviços já que o volume global da produção do setor industrial foi muito semelhante nesses dois anos.

A diferença entre os níveis do produto interno bruto correspondeu exatamente ao aumento da população ocorrido entre 1989 e 1995, de modo que o produto por habitante ficou praticamente o mesmo nesses dois anos.

Em 1995 a produção manufatureira global voltou ao nível alcançado em 1989, depois de ter diminuído 15% entre 1989 e 1992, como se observa na tabela a seguir. A composição da produção manufatureira por tipo de uso dos produtos, entretanto, modificou-se significativamente. Destaque-se a intensidade do aumento da produção de bens duráveis de

(11) *Wall Street Journal* apud Folha de São Paulo, Caderno 2, 15 out. 1995, p. 2.

consumo que, após 1992, atingiu 19% ao ano. Este ritmo de crescimento, capaz de fazer dobrar o volume produzido em somente 4 anos, é comparável apenas à intensidade verificada no final dos anos 60 e começo dos anos 70.

A produção de bens intermediários, bens de capital e bens não-duráveis de consumo aumentaram muito mais lentamente e, quando muito, voltaram ou superaram ligeiramente o nível atingido previamente à recessão de 1990/92.

Tabela 4
Indicadores da Produção Industrial, 1989/1995.

Anos	Produção industrial		Bens de capital		Intermediários		Consumo durável		Consumo não-durável	
1989	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-
1990	91,1	-8,9	84,5	-	91,3	-8,7	94,2	-	94,8	-5,2
				15,5				5,8		
1991	88,7	-2,6	83,4	-	89,3	-2,2	98,6			
				1,3				4,7	96,5	1,8
1992	85,4	-3,7	77,6	-	87,2	-2,4	85,8	-		-3,8
				6,9				13,0	92,8	
1993	91,8	7,5	85,0		92,0	5,5	110,7	29,1	99,0	6,6
				9,5				1		
1994	99,0	7,8	100,9	18,7	98,0	6,5	127,5	15,1	100,9	2,0
1995	100,4	1,5	101,3	0,4	98,3	0,3	142,8	12,0	105,0	4,1

Fonte: Banco Central do Brasil.

O intenso aumento das vendas de bens duráveis de consumo, no mercado doméstico, fez parte do início de uma profunda reestruturação da produção que permitiu atualizar um mercado que esteve estagnado ao longo de toda a década de 80. A produção final desses bens duráveis foi racionalizada, a rede de fornecedores reorganizou-se e importaram-se

componentes mais caros e sofisticados. Conseqüentemente, aperfeiçoou-se a qualidade dos produtos e diminuíram seus preços relativos.

No entanto, a recuperação da atividade econômica entre 1992 e 1995 tem peculiaridades que a diferenciam da verificada entre 1968 e 1970, que também esteve baseada no intenso aumento das vendas de bens de consumo duráveis. Na recuperação da primeira metade dos 90, os efeitos intra-industriais do aumento da produção de bens de consumo duráveis foram muito menores que os da recuperação do final da década de 60, como indicam os aumentos bem menos expressivos do emprego e do valor agregado do setor industrial como um todo. Isto provocou, por sua vez, um impacto muito menor no produto global da economia no período recente, quando associados aos menores efeitos intra-industriais do aumento das vendas de bens de consumo duráveis, estão os maiores impactos das importações.

O escasso dinamismo intra-industrial do aumento das vendas dos bens de consumo duráveis refletiu-se na limitada geração de oportunidades de emprego formal, tanto na indústria de transformação como em outros setores de atividade, como se observa na tabela a seguir.

Tabela 5
Evolução do emprego formal entre 1989 e 1995

Anos	Tota l	Ind. de Tran sf.	Con st. Civil	Comé rcio	Finanç as	Imóveis Serv.Tec e Apoio a Ativ. Econ	Trans p.e Comu n.	Aloj. Alim. Repar. Pessoal e Diver.	Saúd e	Educa ção	Admin. Pública
1989	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1990	99,7	97,8	97,0	101,8	96,9	98,9	100,6	102,2	102,2	106,3	100,2
1991	96,1	91,3	91,0	97,6	89,1	95,3	98,4	102,7	104,2	110,4	100,4
1992	93,5	86,5	90,3	93,1	85,0	93,4	97,0	102,1	105,2	110,9	101,1
1993	93,1	85,8	86,3	93,9	83,1	92,1	96,4	103,4	108,3	112,3	100,6
1994	93,7	85,8	85,2	95,5	80,8	92,7	95,3	106,4	111,0	115,3	100,5
1995	93,9	85,8	82,7	96,8	74,7	92,0	95,7	109,3	113,0	118,8	100,4

Fonte: MTb, Lei 4923.

No conjunto da indústria de transformação, o emprego formal, que tinha diminuído 15% na recessão, praticamente não aumentou com o retorno, em 1995, da produção industrial global ao nível de 1989.

Esta escassa geração de empregos, apesar do aumento da produção industrial, é consequência de transformações que elevaram intensamente a produtividade. Estudos recentes para o Brasil, apontam para o crescimento da produtividade no período mais recente, mas indicam extraordinárias dificuldades na sua avaliação qualitativa e em sua relação com o emprego – pelos efeitos da terceirização de parcelas da atividade produtiva e da força de trabalho e pelo crescimento do conteúdo importado na fabricação de bens finais – resultantes das transformações estruturais impostas pelas políticas adotadas nos últimos anos.¹²

Além disso, a terceirização de atividades de serviços, antes realizadas pelas empresas industriais, e a importação de bens intermediários permitiram aumentar a produção de uso final com uma ínfima geração de empregos nas empresas industriais.

O emprego formal também diminuiu apreciavelmente na construção civil e nas entidades financeiras e, menos acentuadamente, no comércio, nos serviços técnicos e de apoio à atividade econômica e em transporte e comunicações. Na realidade, no começo da década de 90, o emprego formal aumentou somente em educação e saúde e num conjunto heterogêneo de serviços urbanos que inclui alojamento, alimentação, reparação, manutenção, diversão e serviços pessoais. O resultado global foi um nível de emprego formal que em 1995 era 7% menor que o de 1989.

A população ativa, entretanto, continuou aumentando, com o que agravou-se o problema da falta de empregos. Assim, o emprego formal que em 1989 abrangia 47,5% da ocupação não-agrícola total, deve hoje, com seu menor nível absoluto, representar não muito mais que 40% das oportunidades ocupacionais urbanas. Além disso, aumentou o desemprego aberto e oculto. A Região Metropolitana de São Paulo, a principal aglomeração urbana do país, ilustra esse impacto da perda de capacidade de gerar empregos formais sobre o desemprego da população ativa. Na recessão, a taxa de desemprego, em São Paulo, aumentou de 8,7% para 15,3% e na recuperação, ao não gerar-se empregos formais, a taxa de desemprego não retornou ao nível prévio à recessão. A taxa de desemprego ficou em 13,2% em 1995, e quando o Governo restringiu a atividade econômica em meados deste ano, a taxa de desemprego aumentou rapidamente e hoje está no nível máximo atingido na recessão, em 1992.

Como a abertura comercial tampouco se fez acompanhar da criação e/ou utilização de instrumentos de negociação da reestruturação ou de mecanismos de prevenção ao

(12) Ver, a respeito, SEADE (1995); Amadeo; Scandiuzzi & Pero (1996:61); Carvalho & Bernardes (1996).

dumping e à concorrência desleal e predatória realizada por outros países, seu efeito foi significativo sobre a dinâmica econômica e sobre a forma da concorrência empresarial. A redução da competitividade dos produtos nacionais exportados e o favorecimento das importações pela abertura indiscriminada, em um ambiente de baixas taxas de crescimento da economia, favoreceram o aumento da insolvência e das falências¹³ e a retração acentuada da produção industrial (-17,7% abril de 1995/96) além de um intenso processo de reestruturação defensiva das empresas.¹⁴

Ao internalizar inovações tecnológicas e organizacionais que são, efetivamente, redutoras de mão-de-obra, e sem possibilidades de reduzir custos externos e expandir a produção dadas as restrições à demanda no mercado interno e às exportações, para as empresas não havia saída que não as pesadas demissões. Outra medida redutora de custos empreendida pelas empresas tem sido a de externalizar parcelas da produção ou de atividades de apoio (restaurante, segurança, etc.) conjuntamente com alguns de seus efeitos deletérios. Quando reduzidas as regulações setoriais e nacionais que estabelecem patamares ou padrões básicos, ou ausentes mecanismos de articulação entre empresas do setor e/ou da cadeia produtiva, as empresas tendem “naturalmente” a privilegiar o curto prazo e fatores de competitividade custo ou preço em detrimento de estratégias mais efetivas de sustentação da competitividade no médio/longo prazos – tais como alianças, contratos de parceria, elevação da capacidade de projeto através de desenvolvimentos junto com fornecedores, etc. – ou de fatores sistêmicos capazes de dar conta da extraordinária complexidade e dinâmica da competitividade internacional.

Desta forma, as empresas tenderam, em primeiro lugar, a jogar para empresas menores ou para empresários terceirizados e autonomizados parcelas menos rentáveis da produção e estas contratam em condições mais precárias, quase sempre driblando a legislação trabalhista e tributária. Em segundo lugar, tendem a reduzir custos via substituição crescente da produção nacional de componentes, peças e matérias primas por importados. Finalmente, mas não menos importante, tendem a buscar incessantes cortes de pessoal, elevação da jornada de trabalho e definir salários através de méritos individuais.

As empresas buscaram quaisquer mecanismos capazes de assegurar a competitividade ameaçada pela abertura comercial indiscriminada, pela ausência de mecanismos protetores, pela sobrevalorização cambial e pelos elevados juros. Não sem razão, abandonou-se, ao menos temporariamente, a discussão dos fatores sistêmicos da competitividade ou do “Custo Brasil” e acentuou-se a discussão sobre o custo do trabalho,

(13) No segundo ano do Plano Real (julho 1995 - junho 1996) foram requeridas 183% a mais de falências, os títulos protestados aumentaram em 37% e as falências foram 88% maiores no Brasil do que no período anterior, segundo a SERASA (Centralização de Serviços dos Bancos SA) *apud* Folha de São Paulo, 17 jul. 1996.

(14) As recentes alterações visando o aumento do consumo, a ampliação das alíquotas de importação de alguns setores e o favorecimento às exportações resultam menos de uma mudança de estratégia ou do reconhecimento da necessidade de políticas articuladas de defesa da produção e do emprego nacional e mais da pressão de lobbys de setores organizados interessados em medidas ad hoc e/ou de medidas temporárias visando efeitos eleitorais. Na verdade estes estímulos dão-se em um marco geral que continuaria considerando sustentável a atual posição cambial e fiscal e dispensável a constituição de um projeto estratégico para o país.

deslocando o debate para o mercado de trabalho, sobretudo através do questionamento dos encargos (sociais e outros) incidentes sobre a folha de pagamentos das empresas.¹⁵

Contudo, trabalhos elaborados desde 1994 indicam menor importância dos custos do trabalho na competitividade do que a alegada por setores empresariais, alguns economistas e governo.¹⁶ Mais recentemente, relatório de instituição financeira internacional¹⁷ considerou a inutilidade da redução destes encargos.¹⁸

4 Mercado de Trabalho e políticas de emprego

Se desde os anos 80 o desemprego apareceu na cena econômico-social brasileira, nos anos 90 tornou-se um grave problema estrutural. A população ativa continua aumentando de um modo relativamente rápido enquanto o nível global de emprego formal tem diminuído significativamente. Em consequência, o desemprego aumentou.

O desemprego aumentou substancialmente em conjunturas de baixo ritmo de atividade econômica e não retornou ao nível prévio com a recuperação da economia. Esta assimetria de comportamento do desemprego e da atividade econômica vem tornando-se cada vez mais aguda, como mostra a rapidez com que aumentou o desemprego com a queda no ritmo da atividade econômica verificada desde meados de 1995.¹⁹

O fato é que atualmente o desemprego não consegue diminuir e de cerca de 14% da população ativa numa metrópole como a de São Paulo onde, na década de 80, em períodos normais de atividade econômica a taxa de desemprego dificilmente superava 8%. Em países

(15) É verdade que embora ignorando os problemas referentes à miséria e à desigualdade, setores mais “modernos” do empresariado estão atentos para outros fatores sistêmicos da competitividade e, portanto externos às empresas, como a infra-estrutura, comércio exterior, educação, etc. No entanto, na mídia nacional o Custo Brasil tem sido quase sempre identificado com a redução dos custos salariais.

(16) A este respeito, ver CESIT (1994); Amadeo (1994); Pochmann & Santos (1996); Santos, (1996).

(17) Relatório do BIRD sobre o Custo Brasil. Washington: 1996. p. 32-5.

(18) Na América Latina, exemplos como o da intensa desregulamentação e flexibilização do mercado de trabalho argentino, acentuando a desigualdade em meio à elevação gradual das taxas de desemprego e as políticas compensatórias do tipo Pronasol mexicano, incapazes de reverter a miséria estrutural ampliada pelas políticas neoliberais, são experiências que exigem maior atenção. As experiências do México e da Argentina demonstraram que mantida a atual agenda de políticas passivas para muito pouco servem políticas localizadas ou compensatórias, em termos da ampliação de postos de trabalho de maior produtividade e integração formal, redução efetiva da pobreza e da desigualdade social.

(19) Devido a peculiaridades metodológicas, os dados da Pesquisa Nacional de Emprego do IBGE e da Pesquisa de Emprego e Desemprego do SEADE-DIEESE acusam de modo diferente, mas igualmente dramático, o impacto das mudanças que estão ocorrendo na estrutura da economia brasileira sobre o mercado de trabalho. A PME indica uma redução significativa, desde 1990, nas taxas de participação na atividade econômica da população residente em 6 metrópoles brasileiras. Por esse motivo, o aumento verificado na taxa de desemprego não expressou totalmente os efeitos destrutivos das mudanças na estrutura da economia sobre o mercado de trabalho. Com os dados da PME, esses efeitos são melhor evidenciados tomando como indicador a proporção de pessoas de 15 anos ou mais que encontram-se desempregadas ou na inatividade. Essa proporção não somente é muito elevada no Brasil, comparativamente aos países desenvolvidos, como vem tendendo a aumentar e mostrar crescente sensibilidade à queda da atividade econômica sem retornar ao nível prévio com a recuperação do ritmo de atividade. Sobre este assunto, ver Dedecca (1996).

de baixos salários, elevada rotatividade e precário sistema de proteção social, tais taxas de desemprego sinalizam a vigência de um grave problema social.

O aumento do grau de exclusão social no Brasil com a escassa geração de empregos formais é o fator mais marcante em qualquer discussão sobre o mercado de trabalho, indicando que a questão central é a da reorientação macroeconômica. Portanto, é somente num contexto de retorno do investimento produtivo, com crescimento econômico sustentado, distribuição da renda e com a incorporação de uma crescente fração da população ao consumo de bens e serviços, que os diversos tipos de medidas de política para tentar estimular o mercado de trabalho ganham sentido e eficácia.

Uma das medidas para estimular a geração de empregos é o apoio ao desenvolvimento das pequenas empresas e empreendimentos. As novas condições de produção parecem comportar um espaço maior para os pequenos negócios e o aproveitamento mais intenso desses espaços poderia ser estimulado com a implementação de um regime legal especial para as pequenas empresas diferenciando-as das médias e grandes.

O tratamento especial à pequena empresa deveria facilitar o seu surgimento, registro e gestão contábil, assim como o financiamento para empreendimentos pessoais sem maiores exigências de garantias.²⁰ As vantagens do regime legal especial para as pequenas empresas não devem significar um relaxamento dos padrões mínimos de trabalho estabelecidos por lei para evitar o estímulo a burla das leis trabalhistas através do recurso das empresas médias e grande a um processo de terceirização. Para gerar empregos que cumpram os padrões mínimos de trabalho exigidos por lei pode ser necessário conceder vantagens especiais para viabilizar os pequenos empreendimentos. Essas vantagens podem ser, eventualmente, isenções e reduções de impostos, contribuições e subsídios especiais.

A pequena empresa precisa de assistência técnica, crédito especial e tratamento diferenciado nas licitações realizadas por órgãos públicos. A eficácia dessas medidas de apoio a pequena empresa dependem das características do setor no sentido de permitirem espaços para os pequenos negócios. O apoio a pequena empresa deveria, então, ser parte de uma programação setorial mais ampla capaz de promover os pequenos negócios no contexto do desenvolvimento do setor. A expansão do setor, por sua vez, depende da interação com os demais setores na constituição de um padrão de desenvolvimento do conjunto da economia. Sem este crescimento articulado dos vários setores, a tentativa de promover os pequenos negócios corre o risco de significar uma simples intensificação da disputa por um espaço dado, em que a ampliação das oportunidades ocupacionais dos pequenos negócios ocorre às custas do rendimento médio das pessoas envolvidas.

Quanto ao papel da flexibilização das relações de trabalho como estratégia para estimular a geração de empregos deve-se levar em conta que a elevada rotatividade do trabalho e o baixo nível dos salários indicam que a remuneração e a contratação-dispensa dos empregados já são muito flexíveis no Brasil. Na medida em que o país se envolva numa disputa com outras nações subdesenvolvidas para atrair investimentos que permitam

(20) Neste sentido, várias experiências de financiamento ao estilo Banco do Povo vem sendo empreendidas com sucesso em alguns municípios e estados brasileiros, como demonstram os exemplos de Porto Alegre, Distrito Federal e Ceará.

participar da configuração de uma base produtiva internacionalizada, o Brasil seria levado a fazer parte de um processo de extrema flexibilização de horário, remuneração e contratos de trabalho. A enorme flexibilidade do trabalho, já existente, tem prejudicado o treinamento dos empregados e sua cooperação com a empresa para o aperfeiçoamento do trabalho em prejuízo da produtividade.

A discussão sobre mercado de trabalho não deve ser restringida ao problema do aperfeiçoamento das relações de trabalho de modo a induzir apenas uma interação patrão empregado que seja mais positiva para a eficiência da empresa. O simples aperfeiçoamento das relações de trabalho no interior da empresa poderia significar uma separação ainda mais radical entre os trabalhadores e destes com os excluídos das escassas oportunidades de emprego, ampliando-se a desigualdade da renda.

No entanto, a busca de condições institucionais mais favoráveis ao aperfeiçoamento das relações de trabalho tem sido acompanhada da idéia de restringir a negociação coletiva ao âmbito da empresa. Esta não é a única, nem a melhor abordagem do problema.

O efetivo aperfeiçoamento e democratização das relações de trabalho deve reconhecer o papel dos sindicatos no local de trabalho e na redução das desigualdades e ser colocado num contexto mais amplo da retomada do desenvolvimento econômico, geração de empregos e redistribuição da renda. Neste sentido as negociações coletivas deveriam dar-se em diferentes níveis (empresa e setor, regional e nacionalmente) e articuladas democraticamente. Os padrões mínimos de trabalho e remuneração poderiam ser estabelecidos em negociações setoriais e nacionais e, na sua ausência, através de leis impostas pelo estado.²¹ Aos sindicatos nas regiões ou nas empresas caberiam ampliar contratualmente os direitos dos trabalhadores.

A ausência de um amplo processo democrático de negociação tem limitado a discussão sobre o desenvolvimento de atividades voluntárias e de cooperação que permitissem a absorção de mão-de-obra fora das relações de trabalho assalariadas, o direito a uma renda mínima e a redução da jornada de trabalho.²²

A qualificação e treinamento da mão-de-obra como instrumento para facilitar a recolocação dos desempregados e a absorção dos novos contingentes de população que procuram se incorporar na força de trabalho é fundamental para o país. O treinamento e a reciclagem, entretanto, não são panacéias e a eficiência no uso dos recursos envolvidos exige a existência de um sistema universal básico de educação pública e de amplas oportunidades ocupacionais que permitam a potencialização dos resultados do treinamento.

(21) Em uma sociedade tão heterogênea e com um mercado de trabalho de baixos salários, elevada rotatividade e acentuada desigualdade como no Brasil, descartar-se o papel do Estado em fixar os padrões mínimos de trabalho e remuneração pode favorecer a maior ampliação da heterogeneidade e desigualdade sociais.

(22) Tem sido significativas as experiências de negociação de redução da jornada com banco de horas entre empresas e sindicato na região do ABCD. No entanto, tratam-se ainda de medidas defensivas e limitadas que, se bem podem assegurar o emprego dos trabalhadores envolvidos, não tem efetivamente capacidade de geração de novos empregos.

Este treinamento e qualificação devem ser dirigidos aos ocupados e aos desempregados. Aos primeiros, até hoje tem sido destinados amplos recursos públicos obtidos através de impostos sobre a folha de pagamentos e desenvolvidas atividades através do chamado sistema S, gerido por entidades empresariais.²³ As transformações recentes das empresas, do mercado de trabalho e da sociedade brasileira, impõem o debate urgente sobre a criação de um efetivo sistema público de formação e qualificação dos trabalhadores,²⁴ com participação paritária de trabalhadores e empresários.²⁵

Aos desempregados, pouco tem sido realizado até hoje, em termos de formação e qualificação profissional. Para romper com esta trajetória necessitaríamos desenvolver um efetivo sistema público de emprego que englobasse a atenção econômica aos desempregados (seguro-desemprego), a reciclagem (formação e qualificação) e intermediação da mão-de-obra para novos empregos. O sistema de empregos deveria coordenar ações a nível municipal, estadual e federal vinculando-se estreitamente à política de desenvolvimento do país.

A política de desenvolvimento do país poderia ser detalhada em programas setoriais negociados pelo governo com empresários e trabalhadores no estilo das câmaras “setoriais”. Estas, ainda que precárias, ad hocs e limitadas setorialmente, mostraram as enormes possibilidades que a negociação democrática de objetivos comuns poderia ter no desdobramento concreto de um projeto estratégico para o desenvolvimento do país. Interessa promover os investimentos, não apenas em setores intensivos em mão-de-obra como a construção civil e o turismo, mas também nos outros setores que, embora tenham a capacidade limitada da geração direta de empregos, geram empregos indiretos e contribuem intensamente para a criação de valor agregado, induzindo a atividade econômica em outros setores com maior capacidade de emprego.

Outras linhas de atuação, que além de estimular a geração de empregos melhorariam a qualidade de vida da população nas pequenas cidades, poderiam assegurar o fortalecimento dos pequenos municípios e o melhoramento de suas condições de urbanização.

(23) Ainda recentemente a Folha de São Paulo, 26 e 30 maio 1996, denunciou, em série de artigos, que estas entidades desviariam e/ou gastariam sem critérios definidos socialmente recursos destinados à formação e à qualificação profissional.

(24) Apesar das reconhecidas necessidades de formação e qualificação profissional capazes de favorecer a competitividade sistêmica do país, o governo vem insistindo na redução ou eliminação da contribuição para estas atividades, como na recente tentativa de criação de contratos temporários.

(25) Embora o elevado desemprego e a frequência de trabalhos flexíveis não façam da Espanha um exemplo a ser seguido, a experiência espanhola de constituição de um sistema de formação contínua com gestão paritária de trabalhadores e empresários merece especial atenção. A este respeito, ver Millan-Astray (1996).

Referências bibliográficas

- AMADEO, E. *Análise comparativa da competitividade da indústria manufatureira brasileira*. Rio de Janeiro: BNDES, 1994. mimeo. (Projeto Emprego, Produtividade e Salários na Indústria Brasileira).
- _____; SCANDIUZZI, J.C.; PERO, V. Ajuste empresarial, empregos e terceirização. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.16, n. 1, jan./mar. 1996.
- BALTAR, P.E.A.; GUIMARÃES NETO, L. *Mercado de trabalho e crise*. Rio de Janeiro: ANPEC/PNPE, 1987.
- _____; DEDECCA, C.S.; HENRIQUE, W. Mercado de trabalho e exclusão social no Brasil. In: OLIVEIRA, C.A.B.; MATTOSO, J.E.L., org. *Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?* São Paulo: Ed. Scritta, 1996.
- _____; PRONI, M.W. Sobre o regime de trabalho no Brasil: rotatividade da mão-de-obra, emprego formal e estrutura salarial. In: OLIVEIRA, C.A.B.; MATTOSO, J.E.L., org. *Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?* São Paulo: Ed. Scritta, 1996.
- CACCIAMALI, M.C. *Informalização recente do mercado de trabalho brasileiro*. São Paulo: USP.FEA, 1989. mimeo.
- CARVALHO, R.Q.; BERNARDES, R. Reestruturação industrial, produtividade e desemprego. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.10, n.1, 1996, p.54.
- CENTRO DE ESTUDOS DE ECONOMIA SINDICAL E DO TRABALHO - CESIT. *Emprego, salário, rotatividade e relações de trabalho em São Paulo*. Campinas: UNICAMP.IE.CESIT, 1994. mimeo. (Relatório de pesquisa)
- DEDECCA, C.S. *Desemprego e regulação no Brasil hoje*. Campinas: UNICAMP.IE.CESIT, 1996. (Cadernos do CESIT, n. 20).
- EATWELL, J., ed. *Global unemployment*. New York: M.E. Sharpe, 1996.
- FRANCO, G.H.B. A volta do modelo concentrador. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 20 maio 1993a.
- _____. Alternativas de estabilização: gradualismo, desvalorização e populismo. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.13, n.2, 1993b.
- FUNDAÇÃO SEADE. *Produtividade e ajuste na indústria paulista*. São Paulo: 1995. (Série Análises Ensaios).
- GONÇALVES, R. Globalização e emprego. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, n.46, jan./mar. 1996.

- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION – ILO. *World Employment Report*. Genebra: 1995.
- _____. *Combating unemployment and exclusion: issues and policy options*. Genebra: 1996.
- JATOBÁ, J. A microeconomia do emprego. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 15 jun.1996.
- MATTOSO, J.E.L. *A desordem do trabalho*. São Paulo: Ed. Scritta, 1995.
- MATTOSO, J.E.L. Emprego e concorrência desregulada: incertezas e desafios. In: OLIVEIRA, C.A.B.; MATTOSO, J.E.L., org. *Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?* São Paulo: Ed. Scritta, 1996.
- _____; POCHMANN, M. A macroeconomia do desemprego. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 29 jun. 1996.
- MILLAN-ASTRAY, J. *O modelo de formação profissional contínua na Espanha*. São Paulo: Rhodia/FINEP/PUC, 1996. mimeo. (Apresentado no Seminário Educação para o Trabalho).
- OLIVEIRA, C.A.B. Contrato coletivo e relações de trabalho no Brasil. In: _____ et al. *O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século*. São Paulo: Ed. Scritta, 1994.
- ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES - OECD. *The OECD jobs study*. Paris: 1996.
- POCHMANN, M.; SANTOS, A.L. O custo do trabalho e a competitividade industrial. In: OLIVEIRA, C.A.B.; MATTOSO, J.E.L., org. *Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?* São Paulo: Ed. Scritta, 1996.
- SABÓIA, J.L.M. Transformações no mercado de trabalho no Brasil durante a crise 1980-83. *Revista de Economia Política*, São Paulo, 1986.
- SALGADO, L.H. *Política de concorrência e estratégias empresariais: um estudo da indústria automobilística*. Rio de Janeiro: IPEA, 1993 (Série Seminários, 10/93).
- SANTOS, A.L. Encargos sociais e custo do trabalho no Brasil. In: OLIVEIRA, C.A.B.; MATTOSO, J.E.L., org. *Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?* São Paulo: Ed. Scritta, 1996.
- SIQUEIRA NETO, J.F.; OLIVEIRA, M.A. Contrato coletivo de trabalho: possibilidades e obstáculos à democratização das relações de trabalho no Brasil. In: OLIVEIRA, C.A.B.; MATTOSO, J.E.L., org. *Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?* São Paulo: Ed. Scritta, 1996.