

# Considerações sobre o

WILLIAM JORGE BANDEIRA\*

## 1. Introdução

A questão do desemprego é muito complexa, pois sua origem e/ou causas podem ser de natureza múltipla e cada causa específica prevalecer sobre as outras em momentos diferenciados com constantes trocas de posições quanto a prevalência causal.

A preocupação sobre as taxas de desemprego constitui um fenômeno mundial hoje, em virtude das fortes transformações tecnológicas que estamos atravessando, as quais representam repercussões importantes nas relações de trabalho e na estrutura das ocupações. As ocupações, em face de rápidas mudanças tecnológicas, sofrem transformações radicais, em que muitas delas desaparecem, dando lugar a novas ocupações com exigências de maiores qualificações, demandando ações rápidas e de grande magnitude em programas de reciclagem.

Com isso, o nível educacional da população trabalhadora passa a ser crucial para evitar altas taxas de desemprego friccional, por longo tempo. Tal fato, cria sérios problemas para economias em que seus trabalhadores possuem baixo nível educacional – como é o caso do Brasil, cuja média de escolaridade dos trabalhadores não passa de 3,5 anos de estudos, sem falar no baixo nível do ensino.

O problema se torna mais grave ainda quando junto com mudanças tecnológicas ocorre, também, um processo de integração de mercados, com formação de megamercados. Tal situação remete para o problema da competitividade da indústria de cada país, e daí, a produtividade da indústria (e da economia em geral), as externalidades sistêmicas (representadas pelas infra-estruturas econômica e social), o sistema tributário, as relações trabalhistas e sindicais, etc., jogam papel decisivo na competitividade das empresas com repercussão no balanço de pagamentos do País. Com isso, as antigas estruturas das vantagens comparativas tradicionais são modificadas, dando lugar a deslocamentos do fluxo do comércio de mercadorias entre países, privilegiando aqueles que criam novas fontes de vantagens comparativas, fazendo com que estas sejam dinâmicas e dependentes de introdução de inovações tecnológicas.

Assim, as novas tecnologias (sobretudo as ligadas à telemática) atingem de modo diferente as várias economias, no que concerne ao emprego. As economias mais vulneráveis são as menos desenvolvidas, a medida que têm problemas educacionais, legislações tributária e trabalhista inadequadas, sistemas de infra-estrutura econômica e social deficientes, dinâmica populacional desfavorável, etc. Em geral, essas economias perdem posições no mer-

cado internacional de mercadorias, criam forte dependência ao capital internacional por problemas no balanço de pagamentos e, como consequência, restringem de modo dramático o próprio crescimento interno com impacto considerável nas taxas de ocupação de sua força de trabalho.

## 2. O Desemprego no Brasil e suas Causas Imediatas

No Brasil a preocupação com o desemprego, no âmbito da população, começou a ganhar caráter dramático em anos recentes (após o Plano Real). Antes a preocupação maior era com o processo inflacionário, o qual dissipava de modo brutal os salários das camadas mais modestas dos assalariados.

Portanto, as taxas de desemprego aberto nas seis principais regiões metropolitanas do País se situaram em torno da média de 5,15% no período de 1990/97, com médias parecidas nos períodos pré-plano e pós-plano. No entanto, a partir de janeiro de 1998, em virtude do pacote governamental, visando defender a moeda de ataque especulativo proveniente da crise asiática no final de 1997, as taxas de desemprego subiram para patamares acima de 8%, atingindo 8,88% em maio e 8,71% em junho de 1998 e, espera-se, para os próximos dois ou três anos que tal índice dificilmente possa ser melhorado (tabela 1).

Como causas imediatas, podemos enumerar três fatores responsáveis pelas altas taxas de desemprego no Brasil e sua trajetória crescente. Em primeiro lugar, aparece a reestruturação produtiva da indústria, a partir do início dos anos 90, com a introdução de novas tecnologias produtivas e de gestão. No período de 1990/95, a indústria diminuiu sua participação na ocupação de 23,9% para 19,2%. Essa situação foi em parte compensada pelo aumento da participação do comércio (14,6% para 15,5%) e serviços (47,9% para 51,2%), além do aumento de participação do setor informal.

No mesmo período, a indústria paulista dispensou cerca de 25% de sua força de trabalho. A contrapartida deste índice é o forte aumento de produtividade ocorrido no Brasil e, particularmente na indústria de São Paulo. No período de 1989/94 a produtividade na indústria manufatureira no Brasil cresceu, em média,

38%, contra apenas 4% em toda década dos anos 80 (segundo estudo da Cepal). Os setores que mais cresceram foram os ligados a produtos metálicos (72%), material de transporte (60%), insumos básicos (58%) e, bens de consumo duráveis (44%), enquanto que os setores tradicionais ficaram com taxas abaixo da média, tais como: setores tradicionais (excetuando alimentos) que cresceram em torno de 30%, e alimentos e bebidas com 36%.

Já é bem conhecida a dispensa em massa de trabalhadores no setor financeiro, principalmente nos bancos, em decorrência de introdução de tecnologias da informação, além de os setores de comércio e serviços terem iniciado o processo de reestruturação a partir de 1995.

A preocupação maior é que esse processo está apenas em seu início, em que podemos esperar que o desemprego do tipo tecnológico possa continuar ainda por tempo indefinido.

O segundo fator causador do aumento das taxas de desemprego foi o advento do Plano Real e os pacotes de defesa contra ataques especulativos que ocorreram em 1995 (crise do México) e 1997 (crise asiática). Até 1994, a balança comercial apresentava saldos acima de 10 bilhões de dólares, contribuindo fortemente para cobrir os déficits na conta de serviços, mantendo tranqüila a situação externa. Porém, a partir de 1994, em face da valorização da taxa de câmbio e da explosão do consumo, a balança comercial passou a apresentar déficits recorrentes, alcançando em 1997 o índice de 4,5% do PIB, resultado que corresponde, em termos internacionais, a um alto risco de crise cambial.

O aumento da dependência de capitais externos obrigou o Banco Central a adotar uma política de juros altos para atrair capitais externos. Com isso, restringiu fortemente a demanda interna (consumo e investimentos), diminuindo de modo dramático as taxas de crescimento da renda nacional e, em consequência, se constituindo em mais um fator inibidor de criação de novos empregos.

Em 1994, o PIB cresceu cerca de 6%. Em 1995, caiu para 4,2%. O efeito da crise mexicana se fez sentir com maior vigor em 1996, quando o PIB cresceu apenas 2,9% e, em 1997, a taxa foi de 3,03%. Em 1998, em face do pacote de novembro de

TABELA 1. Taxa (%) de Desemprego Aberto no Brasil – 1990-97

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
4,3	4,8	6,0	5,3	5,1	4,6	5,4	5,66

Fonte: IBGE

# desemprego no Brasil

1997, estima-se um crescimento de 1,5%. Esses números são desastrosos em relação ao índice de emprego, pois é necessário que o País cresça no mínimo 6% para evitar o crescimento do desemprego.

O terceiro fator responsável pelo crescimento das taxas de desemprego pode ser creditado a própria dinâmica populacional. No Brasil, a PEA (população economicamente ativa) cresce, em média, cerca de 2,3% ao ano, enquanto nos países desenvolvidos essa taxa é de apenas 0,3%. Com isso, as taxas de crescimento do PIB brasileiro precisam ser bastante altas para criar empregos suficientes para absorver os novos trabalhadores que ingressam no mercado de trabalho todos os anos. Para piorar a situação, a introdução de novas tecnologias ainda contribui para diminuir a elasticidade de emprego em relação ao PIB. Em 1993/94, por exemplo, o PIB acusou taxa média de crescimento de 4,9%, contra o crescimento de apenas 2% do emprego. No período de 1990/95, cada ponto percentual de crescimento da produção se traduziu em apenas 0,14 pontos de expansão no emprego. No mesmo período, foi registrado aumento de produtividade de 15,4% na indústria paulista, enquanto o emprego se reduziu em 18,8%.

### 3. Causas Primárias do Desemprego no Brasil

O Brasil apresenta grandes vulnerabilidades quanto a competitividade de sua indústria no confronto com economias avançadas e até com algumas economias emergentes, como os "tigres asiáticos" por exemplo. Esse quadro tem se deteriorado a partir dos anos 90 em virtude do avanço destes países em relação a introdução de novas tecnologias. Com isso, as vantagens comparativas conquistadas às duras penas nos anos 80, têm sido dissipadas paulatinamente, tal fato é refletido na perda de posição do Brasil no comércio mundial de bens manufaturados, desde o início do processo de abertura iniciado com o governo Collor de Melo.

O quadro 2 mostra muito bem a situação. Os saldos na balança comercial dos bens manufaturados têm uma trajetória crescente até 1989, a partir de 1990 passa a mostrar uma trajetória decrescente, contribuindo cada vez menos com a cobertura dos déficits na conta de serviços.

Isso vem acontecendo a despeito do forte aumento de produtividade na indústria a partir de 1989. No entanto, parece que isso ainda é insuficiente em termos de competitividade da indústria brasileira. Os baixos gastos em pesquisa e desenvolvimento (nas empresas e do governo, comparados a outros países) e as escalas de produção insuficientes das empresas brasileiras podem estar jogando

um papel importante nesse processo, além do fato de a reestruturação industrial estar apenas em seu início.

As externalidades sistêmicas ligadas aos determinantes macroeconômicos, políticos-institucionais, legais-regulatórios, infra-estruturais e os determinantes sociais têm se mostrado, de acordo com vários estudos, bastante desfavoráveis para a competitividade da indústria brasileira. O Brasil está longe de possuir uma rede de transporte integrada, moderna e eficiente. Nesta área, o diferencial de custos comparativos com países competidores tira qualquer vantagem que o país possa criar na produção. Um exemplo é o custo de transporte e de porto do complexo soja, onde esse diferencial chega a cerca de 58 dólares por tonelada a mais no Brasil, comparados com os principais competidores.

É importante, também, considerar as desvantagens em termos de nível educacional e de qualificação profissional da força de trabalho no Brasil. A própria tributação representa uma desvantagem para o Brasil, à medida que as exportações aqui são tributadas e em outros países, não.

Assim, o ajuste conseguido na balança comercial nos anos 80 (visando gerar saldos), através de fortes desvalorizações da moeda e de um sistema de proteção da indústria através de tarifas de importações, foi totalmente modificado com as mudanças tecnológicas que estão ocorrendo, com a mudança da estrutura das tarifas a partir do governo Collor, a explosão da demanda e a valorização cambial provocados pelo Plano Real. Assim, é necessário a busca de um outro equilíbrio, que deve ser prioritariamente através de mudanças estruturais.

Portanto, as verdadeiras causas do desequilíbrio macroeconômico que limita às taxas de crescimento econômico (inibe o crescimento das exportações, do investimento, do consumo e do emprego) e que impacta diretamente na insuficiência de empregos para ocupar a força de traba-

balho, são as deficiências de produtividade da economia como um todo (que determina baixa competitividade da indústria), o aparato institucional inadequado, o sistema tributário, a deficiente infra-estrutura econômica e social (componentes mais visíveis do custo Brasil), além das legislações trabalhista e sindical que precisam ser modernizadas.

### 4. Conclusões

O desequilíbrio macroeconômico que o Brasil enfrenta atualmente, refletido no crescente endividamento externo e interno que leva a necessidade de uma política monetária restritiva e altos juros, tem suas raízes nas deficientes condições estruturais brasileiras para enfrentar a nova realidade da economia e do padrão de comércio mundiais. O equilíbrio conquistado nos anos 80 foi totalmente rompido pelas transformações ocorridas a partir do início dos anos 90.

Acreditamos que o ajuste, pelo menos no momento, não pode ser feito a nível das variáveis macroeconômicas. Quaisquer mudanças nas variáveis macro (câmbio, juros, salários, tarifas, etc) serão apenas residuais e insuficientes, além de arriscadas, quando pensamos na consolidação da estabilidade monetária.

A estabilidade e o crescimento só serão sustentáveis se o ajuste for feito do lado estrutural. Para isso, é preciso um projeto nacional articulado e integrado, onde todas as áreas deverão ser atacadas simultaneamente e de forma adequada. ●

WILLIAM JORGE BANDEIRA é professor de Economia da UFPI e doutor em Economia USP.

TABELA 2 - Contribuição da Indústria Manufatureira na cobertura dos déficits na Conta de Serviços - Brasil - 1980/1994  
Valores em bilhões de dólares

Discriminação	1980	1985	1989	1992	1993	1994
Balança de Bens						
Ind. Manufat.	1,3	11,1	13,6	11,8	9,9	6,5
Balança Serviços	10,1	12,8	14,8	11,1	15,4	11,4
Part. da Ind. (%)	12,9	86,7	91,9	106,3	64,3	55,1

Fonte: Ministério da Fazenda - DECEX-CIC