

O EMPREGO E AS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS

José Moraes Neto

Mestre em Economia pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR), diretor presidente do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes), professor adjunto do Departamento de Economia da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e ex-presidente do Conselho Federal de Economia.

A dinâmica recente do emprego e do mercado de trabalho na economia brasileira está fortemente vinculada à incorporação do novo paradigma tecnológico nos processos produtivos, às reformas na legislação trabalhista e às políticas de estabilização monetária e de superação da crise financeira do estado nacional, adotadas ao longo dos anos 1990, hoje ainda atuantes.

As inovações portadoras de progresso técnico trazem, embutidas, o aumento de produtividade. Assim, uma sociedade, ao incorporá-las, só manterá o mesmo nível anterior de ocupação de seus recursos se mantiver taxas de crescimento superiores àquelas até então obtidas. Como na última década o crescimento da economia brasileira foi muito pequeno, o processo de modernização do parque produtivo nacional não foi capaz de absorver a pressão que o crescimento populacional exerceu sobre o mercado de trabalho. Além disso, a flexibilização dos processos produtivos decorrentes da incorporação dessas novas tecnologias acelerou e promoveu mudanças na legislação que precarizaram as relações de trabalho.

Essas mudanças se expressaram nas reformas trabalhistas patrocinadas pelo Estado brasileiro ao longo dos anos 1990, regulando a figura do trabalhador cooperado, do terceirizado e do temporário, o que levou à precarização do trabalho, resultando na menor formalização das relações de emprego, baixos salários, maior jornada, maior rotatividade e menor segurança para o trabalhador. A flexibilização patrocinada pelas reformas não foi eficaz para evitar que o número de desempregados quadruplicasse nos anos 1990, e não estimulou o crescimento dos postos de trabalho, como previam os defensores dessas reformas ao justificá-las.

A inserção do país na economia globalizada não teve como objetivos principais o desenvolvimento da sociedade e a geração de emprego, tendo sido concebida, isto sim, como um instrumento a contribuir para a estabilidade monetária e atrair investimentos externos que pudessem fazer frente à escassez de poupança interna. Esse processo expôs setores pouco competitivos da economia, porém grandes geradores de postos de trabalho, à competitividade internacional, sem que se dedicassem aos mesmos políticas públicas que estimulassem e apoiassem suas reestruturações. O processo de abertura da economia brasileira levou muitas empresas já instaladas e multinacionais, que participaram dos programas de privatização patrocinados pelo Estado, a substituírem fornecedores locais por fornecedores globais.

As políticas tributária e monetária voltadas à estabilização de preços e à obtenção de superávits primários das contas públicas nas três esferas de governo vêm limitando o crescimento da economia e reduzindo, ainda mais, a capacidade de os estados federados implementarem políticas que promovam o desenvolvimento regional. O processo de cres-

cente concentração dos recursos tributários no Governo Central e a imposição, às unidades da federação (UFs), de forte contribuição para a geração de poupança de todo o setor público, têm limitado os investimentos dos estados em atividades que criam empregos e impulsionam a competitividade da economia.

A evolução da economia paranaense, desde a década passada, foi demarcada pelo desenvolvimento do seu agronegócio e por novos investimentos do capital internacional ocorridos na segunda metade dos anos 1990. O desempenho do agronegócio está diretamente ligado à sua competitividade internacional, dada por economias de escala vinculadas à disponibilidade de recursos naturais, de mão-de-obra barata, de infra-estrutura que lhe dê apoio logístico e ao comportamento dos preços das *commodities* agrícolas no mercado internacional. O investimento de capital estrangeiro teve como núcleo a implantação de empresas de material de transporte, tendo como suporte os incentivos fiscais dados pelo Estado, o que veio a consolidar o parque automotivo paranaense.

Por um lado, esses fatos contribuíram para diversificar a estrutura produtiva do Estado, tornando-a menos dependente das atividades agrícolas. Por outro, contribuíram para concentrar a atividade econômica na região metropolitana de Curitiba (RMC). Nos últimos 30 anos a participação da RMC no Valor Adicionado Fiscal do Estado saltou de cerca de 20% para em torno dos 45%. Nesse mesmo período, a participação da RMC na população do Paraná passou de cerca de 20% para aproximadamente 35%. Esse vigoroso crescimento da participação da atividade econômica, contudo, não foi suficiente para que se gerasse, no período, o número de vagas exigido pelo crescimento populacional, agravado pelo reduzido número de postos de trabalho que as empresas recém-chegadas criavam, em virtude do novo padrão tecnológico que trouxeram e do baixo percentual de nacionalização de seus componentes em função do *global sourcing* utilizado como estratégia de suprimento.

Estudo recente realizado pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes)¹ mostra que no período 1990-2001 a RMC apresentou uma taxa de crescimento do emprego formal inferior à média do Estado e superior apenas às mesorregiões do Norte Pioneiro e do Centro-Oriental. O incremento do emprego formal na RMC dependeu basicamente do desempenho do setor de serviços, que gerou 65 em cada 100 postos adicionados no período, totalizando 68,4 mil novos postos de trabalho. Destacaram-se, ainda, o comércio varejista e a indústria de material de transporte, com 24,1 mil e 12,6 mil postos de trabalho, respectivamente. O desempenho negativo ficou por conta da construção civil, serviços de utilidade pública, instituições financeiras e administração pública, com o fechamento de quase 20 mil postos de emprego. No caso das instituições financeiras, a redução atingiu 1/3 do estoque existente em 1996. Observa-se, assim, que na RMC concentram-se mais fortemente que em outras mesorregiões do Paraná os impactos negativos, sobre o emprego, dos processos de reestruturação produtiva, da política econômica e do processo de privatização ocorridos no Estado nos anos 1990.

Nos dois últimos anos o Paraná vem apresentando excelente desempenho na geração de empregos formais. Segundo dados disponibilizados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), sua taxa de crescimento em 2004 foi inferior apenas à do Estado do Pará. É importante ressaltar que o dinamismo do interior do Estado é superior ao da RMC (8,58% e 6,50%, respectivamente) e a região metropolitana gerou, em termos absolutos, 1/3 dos novos empregos formais do Estado.

1. *Leituras regionais: mesorregiões geográficas paranaenses*. Curitiba, 2004 (1 CD-ROM).

Mesmo com um intenso crescimento populacional, o que provoca pressão sobre o seu mercado de trabalho, a RMC apresentou, em 2003 e 2004, a menor taxa de desemprego (8,8% e 8,1%, respectivamente) entre as regiões metropolitanas em que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realiza a Pesquisa Mensal de Emprego (PME),² apresentando, junto com a região metropolitana de Porto Alegre, o maior nível de formalização das relações de trabalho.

Esse bom desempenho do mercado de trabalho no Paraná nos dois últimos anos é reflexo do dinamismo da base produtiva do Estado, sobretudo de seu agronegócio, que encontrou uma situação bastante favorável do mercado internacional, principalmente para *commodities* agrícolas. Contou, também — a despeito dos constrangimentos de política econômica prevalentes no cenário nacional e das limitações por parte dos estados federados em implementarem políticas econômicas regionais —, com um conjunto de estímulos à economia paranaense, desde o início do atual governo, voltados particularmente para as micro e pequenas empresas, grandes geradoras de emprego.

Desde o início de 2003, as micro e pequenas empresas paranaenses passaram a contar com estímulos de natureza tributária concedidos pelo governo estadual, que promovia a isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) para cerca de 120 mil microempresas cujo faturamento mensal não supere R\$ 18 mil; além da redução da alíquota para 2,0% para as empresas com faturamento mensal entre R\$ 18 mil e R\$ 48 mil; 3% para aquelas com faturamento mensal entre R\$ 48 mil e R\$ 120 mil; e 4% para empresas com vendas mensais acima de R\$ 120 mil e com um teto de faturamento anual de R\$ 1,8 milhão.

Outra política estadual adotada, de caráter tributário, de impacto positivo na geração de emprego foi a redução de 18% para 12% do ICMS cobrado nas importações por portos paranaenses nas operações realizadas entre contribuintes industriais e comerciantes atacadistas dentro do Estado, anulando a diferença entre as alíquotas interna e interestadual do tributo, com os 6% restantes deferidos para a etapa seguinte da cadeia produtiva. Diminuiu, ainda, de 18% para 7% o ICMS na aquisição de diversos insumos da construção civil.

Dentre outras políticas de promoção ao investimento em atividades produtivas, cabe ressaltar que a política de incentivo fiscal do Estado estimula o investimento nos municípios de menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), buscando orientar a localização da atividade econômica no interior do Estado e nos municípios menos desenvolvidos.

Outras políticas públicas incentivam o desenvolvimento da atividade produtiva e do emprego no Paraná, tais como o Programa de Apoio a Arranjos Produtivos Locais, a dilação do prazo do ICMS incidente sobre a energia elétrica para implantação, ampliação ou reativação de estabelecimento industrial, entre outras.

Essas iniciativas de política econômica do Governo do Paraná, aliadas a um grande programa, já em andamento, de investimentos em recuperação e construção de rodovias e em saneamento básico, grandes absorvedores de mão-de-obra, contribuirão, junto com o dinamismo de seus setores produtivos e a capacidade empresarial aí existente, para que o mercado de trabalho paranaense mantenha o desempenho apresentado nos anos de 2003 e 2004.

2. A PME na RMC é realizada pelo Iparides com metodologia e supervisão do IBGE, mediante convênio firmado entre as instituições.

Acredita-se, porém, que esse desempenho não é o ideal, nem tampouco satisfatório. Para tanto, as políticas nacionais devem colocar o Brasil na rota de um crescimento sustentado a taxas bem superiores à média dos últimos anos, para que possa suprir as necessidades de geração de emprego por parte da sociedade.