

PERSPECTIVAS DO MERCADO DE TRABALHO PARA OS PRÓXIMOS ANOS

Sérgio E. A. Mendonça

Economista e diretor técnico do Dieese

O mercado de trabalho no Brasil passou por um processo de estruturação durante o longo período que vai do início dos anos 1940 até o final dos anos 1970. As principais características desse processo foram a elevação da taxa de assalariamento formal e a redução do desemprego. Houve, ainda que restrito à década de 1950, crescimento do poder aquisitivo do salário mínimo.

Durante os anos 1980, houve forte expansão da população economicamente ativa (PEA) e do nível de ocupação, enquanto a taxa de desemprego apresentou apenas pequeno aumento quando se comparam os dados do início e do final dos anos 1980.¹ Nesse período, destaca-se o papel da geração de emprego público nos estados e municípios, que compensou, em parte, a perda de dinamismo do setor privado no que se refere à geração de empregos. Em 1989, ainda não estavam claros os sinais de desestruturação do mercado de trabalho, que surge com muita força no início dos anos 1990.

Que desestruturação é essa? Basicamente são três os indicadores que a confirmam. Primeiramente, há a elevação do desemprego. Em segundo lugar, verifica-se o expressivo crescimento de formas mais precárias de inserção no mercado de trabalho, notadamente o trabalho dos autônomos (ou conta-própria) voltados para o público, o assalariamento sem carteira e o emprego doméstico. Por último, nota-se a queda dos rendimentos do trabalho.

Várias explicações contribuem para a mudança das tendências no mercado de trabalho: baixas taxas de crescimento econômico, abertura comercial e financeira desregulada, crescimento da PEA, perda de importância do emprego industrial, inovação tecnológica, privatização, terceirização de atividades e queda da taxa de investimento total, em particular do investimento público.

Certamente, a principal causa foi a baixa taxa de crescimento econômico. A macroeconomia pouco ajudou nos anos 1990, por inúmeras razões. Nesse período, convivemos com taxas de juros muito altas, que impediram que a economia crescesse. Além disso, a abertura comercial e financeira também teve papel central nesse processo. As empresas, especialmente as do setor industrial, tiveram dificuldades para sobreviver no novo ambiente de competição. A aposta de que um choque de produtividade, motivado pela abertura, pode conduzir a um círculo virtuoso de criação de empregos ainda está por ser comprovada. Na verdade, a maior parte do ajuste das empresas foi defensiva, eliminando empregos e reduzindo custos salariais.

1. Fonte: PNAD/IBGE.

Nesse quadro, alguma compensação poderia vir do investimento público impulsionando a criação de empregos em outras áreas. Não foi o que se viu, pois não apenas houve queda da taxa de investimento como um todo, mas também o investimento público foi atingido pela política de ajuste das finanças públicas. A partir de 1998, no âmbito das negociações com o Fundo Monetário Internacional (FMI), os contínuos superávits primários acordados impediram a expansão do investimento público em infra-estrutura, que poderia ter mitigado o efeito contrário da redução do investimento privado.

Desde o início dos anos 1990, a economia brasileira vem alternando fases curtas de crescimento e períodos, cada vez mais longos, de estagnação e recessão. Após a recessão de 1990/1992, foram três anos de crescimento mais intenso, do final de 1992 até o início de 1995, quando a crise mexicana interrompeu a trajetória de expansão. Como resultado da política de abertura dos anos 1990, acelerada no primeiro mandato do Governo Fernando Henrique, a economia brasileira ficou vulnerável e exposta aos seguidos choques externos que ocorreram a partir de 1997. Com margem de manobra reduzida, a reação da política econômica aos choques foi sempre a mesma: aperto das políticas fiscal e monetária.

Nesse ambiente macroeconômico adverso, o mercado de trabalho não poderia mesmo ter apresentado indicadores positivos. A taxa média de crescimento do PIB situou-se próximo de 1,9%, entre 1990 e 2002. No mesmo período, o aumento da PEA, influenciado pelo crescimento demográfico dos anos 1970 e pela maior participação das mulheres no mercado de trabalho, foi de 3%.² A necessidade de gerar anualmente 1,5 milhão de novos postos de trabalho só poderia ser atendida com maiores taxas de crescimento. Com crescimento insuficiente, foi inevitável a elevação do desemprego.

A precarização do trabalho respondeu ao movimento de baixo crescimento, mas também às novas formas de organização da produção e do trabalho. A maior exposição à competição externa obrigou as empresas aqui sediadas a transformar seus métodos de produção, terceirizar atividades, adotar inovações tecnológicas e reduzir custos com o objetivo de sobreviver. Com taxas de câmbio e de juros desfavoráveis, o ajuste sobre os custos do trabalho foi inevitável. Daí o corte dos empregos e a redução dos salários, especialmente nos setores que foram submetidos à maior concorrência externa.

A partir de 1990, o emprego industrial perde importância relativa no conjunto da ocupação. Além da redução absoluta do total de postos de trabalho, há uma queda na qualidade dos empregos, já que é a indústria a responsável por manter e criar postos de trabalho com maior proteção formal e níveis mais elevados de rendimento.

Diante do exposto, quais as perspectivas para o mercado de trabalho, como propõe o título do texto?

A primeira parte da resposta parece óbvia. Sem retornar a patamares mais altos de crescimento econômico, é impossível acomodar o crescimento da PEA nos próximos anos. Mesmo que as taxas de crescimento da PEA caiam em função da diminuição da “onda jovem”, a quantidade absoluta de postos de trabalho que precisa ser gerada é ainda muito expressiva.

Observando a década passada e tomando o ano 2000 como referência, pode-se inferir que são necessárias taxas de crescimento do PIB da ordem de 4% ou mais para evitar o

2. PEA urbana (Fonte: IPEADATA).

agravamento do desemprego e da precarização. Embora tal afirmação dependa da composição setorial do crescimento e, portanto, da elasticidade emprego-produto, pode-se afirmar que, no ano 2000, já estavam consolidadas as principais transformações da abertura econômica e financeira da década anterior. Naquele ano houve a combinação de taxas de juros em queda, taxa de câmbio desvalorizada (pós-1999) e ausência de choques externos. O crescimento de 4,4%, liderado pelo setor industrial, fez com que o desemprego recuasse e fossem abertos postos de trabalho de qualidade, notadamente empregos com carteira assinada. Ainda que ocupações mais precárias também tenham sido criadas, certamente foi o ano mais favorável para o mercado de trabalho desde 1995.

O PAPEL DAS POLÍTICAS DE EMPREGO

O Brasil progrediu significativamente no desenho e implantação de políticas ativas e passivas de emprego nos anos 1990, a começar pela expansão do seguro-desemprego, após a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Foram desenvolvidos programas públicos de formação profissional, ações na área do crédito popular (Microcrédito, Proger Urbano e Rural, Pronaf, entre outros), linhas de investimento em setores intensivos em mão-de-obra (Proemprego), frentes de trabalho urbanas, programa de erradicação do trabalho infantil, para citar os mais significativos. Apesar desse avanço, os indicadores do mercado de trabalho seguiram se deteriorando.

O debate Keynes *versus* Clássicos dos anos 1930 nos ensinou que as soluções para os problemas do mercado de trabalho (nível de emprego e salário) dependiam de outras dimensões da vida econômica (investimento e consumo) e também de políticas monetária e fiscal favoráveis à expansão do produto e do emprego.

O alcance e as limitações das políticas de emprego num ambiente de baixo crescimento foram evidentes no Brasil dos anos 1990. As restrições ao gasto e ao investimento público também pouco contribuíram para que os resultados fossem mais favoráveis.

Mantida a atual escassez de recursos públicos, o desenvolvimento sustentável passa a depender do setor privado, já que somente a elevação da taxa de investimento, impulsionada pelas empresas privadas, poderá sustentar uma nova etapa de crescimento. Num ambiente internacional instável, a trajetória da economia brasileira dependerá, em boa medida, da recuperação de meios de manobra sobre os instrumentos de política econômica, especialmente as taxas de juros e câmbio. Dado o tamanho atual das dívidas externa e interna e seu perfil de financiamento num cenário de instabilidade no exterior, a redução da vulnerabilidade externa parece ser o caminho mais seguro e menos traumático para enfrentar o desafio do desenvolvimento. Se bem-sucedida, permitirá recuperar, gradativamente, os instrumentos de política econômica e manejá-los a favor do crescimento.

Qual o papel das políticas de mercado de trabalho nesse contexto?

É razoável supor que um novo ciclo de crescimento, embora necessário, não será capaz de resolver, mesmo no médio prazo, as questões do desemprego, precarização do trabalho e dos baixos níveis de rendimento. Inicialmente, é preciso inverter as atuais tendências, o que só será possível, no curto prazo, com a retomada do crescimento em níveis mais altos. Paralelamente, será importante preservar e ampliar os recursos para as políticas passivas e ativas de emprego, evitando que se transformem em alvos dos seguidos ajustes fiscais que visam impedir o descontrole das dívidas como proporção do PIB.

O atual debate sobre o gasto social, que contrapõe pobres e não-pobres (acima da linha de pobreza), mais dificulta do que ajuda. As políticas para o mercado de trabalho visam associar renda ao trabalho, valorizando-o como instrumento de inclusão social. Não devem “disputar” recursos com os programas de transferência de renda, cuja lógica é proteger as famílias de baixa renda, estejam ou não os membros dessas famílias participando do mercado de trabalho. Tomemos o salário mínimo como exemplo. A intenção de dobrar seu poder aquisitivo, reafirmada pelo presidente Lula, deverá colaborar para diminuir a pressão prematura de entrada de outros membros no mercado de trabalho (especialmente jovens em idade escolar), já que será reforçada a capacidade daqueles que trabalham e recebem salário mínimo de sustentar o domicílio.

É fundamental para o novo ciclo de desenvolvimento o aumento da escolaridade média da força de trabalho registrado nos últimos anos, que pode contribuir para a elevação da produtividade global da economia. No entanto, na atual situação do mercado de trabalho no Brasil, pode ser mais um ingrediente de frustração social, já que os jovens que estudam, ou vêem seus sonhos barrados pelo desemprego, se desiludem com os baixos salários e a falta de perspectiva de ascensão social.

Há, portanto, um longo caminho a percorrer para inverter a atual desestruturação do mercado de trabalho. A instalação do Fórum Nacional do Trabalho cria uma oportunidade historicamente rara para a busca de soluções de consenso para os desafios do mercado de trabalho no Brasil. Fortalecer a negociação coletiva, aumentar a representatividade das instituições do trabalho (trabalhadores, empregadores, governo, judiciário) e garantir a democracia nas relações de trabalho são elementos importantes para uma estratégia de desenvolvimento nacional que tenha como objetivo central a inclusão de pessoas através do trabalho digno.

Reverter o atual processo de desestruturação do mercado de trabalho, já que este é causa importante da exclusão, é decisivo para a nova etapa de desenvolvimento que se pretende, com redução da desigualdade social no Brasil.