ipea
Instituto de Planejamento Econômico e Social
IPLAN
Instituto de Planejamento
CNRH
Centro Nacional de Recursos Humanos

A QUESTÃO DO DESEMPREGO NO BRASIL E OS PROGRAMAS ESPECIAIS DE EMPREGO

Luiz Carlos Eichenberg
Ismael C. Oliveira
Líscio Fábio Camargo

CNRH/IPLAN, dezembro de 1983

CNRH/IPLAN, dezembro de 1983

A QUESTÃO DO DESEMPREGO NO BRASIL E OS PROGRAMAS ESPECIAIS DE EMPREGO

Luiz Carlos Eichenberg
Ismael C. Oliveira
Líscio Fábio Camargo
CNRH/IPLAN, dezembro de 1983

* Trabalho apresentado no Encontro sobre Política Social (UNICEF/CNRH), realizado no CNRH/IPLAN nos dias 05 e 06 de dezembro de 1983. As opiniões emitidas não refletem necessariamente o ponto de vista da direção do CNRH/IPLAN.

I - GERAÇÃO DE EMPREGOS: OPÇÃO ÉTICA E POLÍTICA

Na atual crise brasileira, a questão de desemprego é, sem dúvida, aquela que no plano interno tem produzido as mais variadas e graves repercussões. Logo de início, é importante enfatizar que a situação presente possui especificidade na evolução do mercado de trabalho do país. Assim, são de pouca valia incursões saudosistas ao passado quando, depois de um período recessivo (1964/1967), encontrou-se formas de reativação do nível de emprego. Não que estas não existam; porém, a abordagem do problema deve ser outra, devido as consideráveis modificações na estrutura produtiva, às relações do país com o exterior, à dimensão da economia e ao elevado grau de urbanização.

Por outro lado há o contexto econômico no qual o aumento do desemprego se manifesta. A volumosa dívida externa que vem condicionando o fulcro das decisões, está acompanhada de um processo inflacionário galopante, de altas taxas de juro inibindo o investimento produtivo e de déficit público. No momento, este último e a política de contenção salarial são consideradas as pedras-de-toque da política econômica para reduzir a inflação, e propiciar as condições para o reajuste necessário para recolocar a economia brasileira na trilha do crescimento.

Tal quadro teria que provocar níveis críticos de desemprego. Diversos indicadores com metodologias diferentes têm mostrado a tendência de desemprego crescente. Esse é o fato relevante. Números precisos sobre desemprego aberto exigiriam um mecanismo de seguro desemprego que permitiria contabilizar com rigor aqueles enquadrados na categoria de desempregado. Na ausência disso, as informações sobre desemprego num mercado de trabalho como o nosso serão aproximadas. Torna-se portanto estéril, dada a gravidade da situação, polemizar sobre diferenças de alguns milhares entre as fontes quando a dimensão está na casa de milhões.

Assim, a partir de 1981 a questão do emprego passou a assumir maior espaço no conjunto dos demais problemas da economia Isso representou um considerável avanço frente ao passado recente, onde ou se considerava que o subemprego seria absorvido naturalmente no rastro do desenvolvimento acelerado, ou que esse subemprego resultava da falta de qualificação adequada da mão-de-obra, constatação que serviu para justificar a expansao da oferta de qualificaçao profissional.

O novo espaço para o desemprego revelou também, de um lado, o desaparelhamento do governo para atacar o problema e, de outro, as características especiais que se revestia. Na verdade, ao lado do clássico subemprego, surge o desemprego aberto - conceito que durante muito tempo era considerado de pouco importância nas economias semi-industrializadas, sendo típico das economias avançadas. Em realidade, pelas razões apontadas inicialmente, as mudanças na economia nos últimos 15 anos traçaram novos contornos do mercado de trabalho. Em fins da década de sessenta, estimava-se a desocupação aberta em 2,5% da PEA, com base em dados muito rarefeitos, enquanto a subocupação se constituia no maior problema para a mão-de-obra. De lá para cá, o país cumpre uma etapa de crescimento acelerado, cujos reflexos principais foram uma grande absorção de mão-de-obra pelo setor organizado, e uma aguda urbanização impulsionada também pela mecanização agrícola em larga escala. Dessa maneira, embora o crescimento do emprego naquele setor tenha sido significativo, os fluxos campo-cidade, devido à sua intensidade, continuaram a alimentar o setor informal urbano com contingentes de trabalhadores não qualificados, trazendo pouca alteração no peso relativo de cada um, apesar da performance do setor formal.

Portanto, o grau de heterogeneidade do mercado de trabalho, visto em termos globais, reduziu-se aquém do esperado. Todavia, o desequilíbrio do crescimento reforçou a modernização das regiões metropolitanas onde a concentração industrial e o

nível de renda estabeleciam vantagens reais para o aprofundamento da industrialização e, conseqüentemente, de todas as atividades econômicas. É exatamente nessas regiões que o mercado de trabalho adquire contornos mais rígidos, isto é, as alternativas ocupacionais fora do setor organizado, ainda que existam, são reduzidas.

Assim, os efeitos da recessao sobre o emprego adquirem caráter duplo. De um lado, provocam uma perda nos postos de trabalho do setor organizado. De outro, a queda do produto afeta também a parcela da renda que circula no setor informal. Se, na maioria dos casos, os níveis de remuneração neste último são baixos, a tendência é a de uma diminuição ainda maior em termos médios, na medida em que novos contingentes de trabalhadores antes na economia organizada passam a engrossar o informal, dada a inexistência de mecanismos de proteção aos desempregados.

Afirmar que a única solução para a questão de emprego é a reativação da economia - embora rigorosamente correto - contradiz as diretrizes da política econômica até agora em vigor, cuja linha mestra é a de aprofundar mais as restrições de gastos, investimentos e crédito em busca da estabilização. Assim, o horizonte é preocupante pois aponta na direção de uma recessão ainda mais aguda.

E tudo isso ocorre sem que uma política para a geraçao de empregos passe a figurar na agenda das prioridades atuais. Vagamente menciona-se a política de contenção de salários como algo que, além de servir para reduzir a inflação, teria um efeito positivo sobre o nível de emprego via redução dos custos das empresas. Esta vertente da ortodoxia já nao encontra eco nem nos meios empresariais. A expansão do emprego depende do nível e da composição dos investimentos e estes requerem do setor privado expectativas favoráveis sobre o comportamento da demanda. Quando tudo indica que a demanda continuará se reduzindo, não é lógico supor, mesmo no médio prazo, incremento no nível de emprego.

Portanto, é preciso considerar o problema de maneira específica, e procurar instrumentos adequados para gerar oportunidades de trabalho. Mesmo que alguns parâmetros econômicos atuais apresentem certa inflexibilidade, há espaços para atuar. E o detonador dessa ação deve partir do governo. O mapa das carências de grande parte da população e por demais conhecido.

E é justamente a partir dessas carências que se delineia o campo de manobra para implementar uma política de emprego que nao inviabilize outros objetivos de política econômica. Investir nos denominados setores sociais (saúde, educação, alimentação, saneamento, etc.) com o propósito de criar novas oportunidades de trabalho também contribuirá para reduzir o grau de desigualdade entre os segmentos sociais que é no presente inadmissível. Mobilizar a sociedade para um programa de geração de empregos é, sem dúvida, uma opção política. No contexto atual, colocar a questão do emprego no lugar que lhe é devido é, acima de tudo uma opção ética.

II - SITUAÇÃO ATUAL E PERSPECTIVAS DO DESEMPREGO NO BRASIL

Um dos efeitos possivelmente mais perniciosos da atual crise econômica é a queda das condições de vida da população brasileira, notadamente da parcela que, mesmo nos períodos de crescimento, mal sobrevivem nas periferias das grandes cidades e na zona rural. No mais recente desses períodos de elevado crescimento do produto interno do país (1968/1974), embora tenha havido substancial incorporação de mão-de-obra no setor organizado da economia, permaneceram elevados os níveis de subutilização da força de trabalho.

Além disso, alguns indicadores sobre o nível de bem-estar da população não evoluiram conforme as expectativas então existentes, notadamente na área da saúde: as taxas de mortalidade geral, infantil e proporcional aumentaram entre 1968 e 1974, como também a incidência de casos informados de algumas doenças transmissíveis.

A partir de 1980, com a queda do ritmo de atividade e contração do mercado de trabalho no setor organizado da economia, agravaram-se as condições de ocupação da força de trabalho brasileira. Por conseguinte, diminuiu a margem de sobrevivência das parcelas mais vulneráveis da população, com a elevação dos níveis de desemprego e a queda nas taxas de participação da população economicamente ativa, a princípio nas grandes concentrações urbanas, depois disseminando-se para o resto do país.

Nessa situação, com o decréscimo da renda per capita nos últimos três anos, os mais penalizados têm sido os que se situam à margem da economia de mercado, ou, racionalizando em termos das informações disponíveis sobre a força de trabalho, o contingente de pessoas representado pela maior parte dos trabalhadores por conta própria (ambulantes, biscateiros, etc.) e pelos empregados sem carteira de trabalho assinada nas zonas urbanas, além dos trabalhadores volantes, parceiros e trabalhadores por conta própria da agropecuária.

Isto porque, com o aumento do desemprego no setor organizado da economia, aliado a restrições quanto ao acréscimo real dos salários, um número maior de pessoas passa a subsistir com um volume global de remuneraçao menor no mercado não organizado. Assim, na situação recessiva atual devem estar aumentando, simultaneamente, o número de dispensados no mercado empresarial ou formal; o número dos que estão efetivamente procurando trabalho (desocupados); o número de desalentados que já procuraram trabalho no passado e que não procuram mais porque acham que não vão encontrar (não entram nas estatísticas de desocupados porque não tomaram recentemente nenhuma providência efetiva para encontrar trabalho); e o numero dos que sobrevivem nas atividades intermitentes e pior remuneradas do mercado de trabalho.

Assim, para avaliar a evolução do número de pessoas que, em sentido amplo, poderiam ser consideradas subutilizadas em termos econômicos e, ao mesmo tempo, retratar razoavelmente as transformações recentes nas condições de emprego e renda daqueles grupos mais vulneráveis, é importante considerar não apenas a taxa de desocupação da população economicamente ativa (desemprego aberto), mas também a proporção dos desalentados (desemprego oculto), dos sub-remunerados (subemprego invisível ou desemprego disfarçado), e dos ocupados em tempo parcial (subemprego visível).

Nas pesquisas domiciliares do IBGE, a taxa de desocupaçao é a relação entre o número de pessoas que não tinham trabalho no período de referência do levantamento, mas estavam dispostas a trabalhar, e o total da população economicamente ativa. Trabalho é qualquer ocupação remunerada em dinheiro, bens ou serviços e também as ocupaçoes não remuneradas exercidas durante 15 ou mais horas por semana. O trabalho pode ser executado sob diversas relações: empregados, trabalhadores volantes e parceiros na agropecuária, trabalhadores por conta própria, empregadores e trabalhadores familiares e/ou não remunerados.

Além da taxa de desemprego aberto, a desocupação total deve incluir os desalentados e os subocupados. Os desempregados ocultos são obtidos pelo cômputo dos inativos que efetivamente procuraram trabalho nos últimos três meses. Na prática, os resultados divulgados das pesquisas domiciliares do IBGE permitem o cálculo aproximado do desalento pela diferença entre a taxa de atividade ou de participação da população economicamente ativa de um ano (ou mês) determinado e as taxas de atividade dos anos (meses) posteriores. . Se essa diferença é positiva e crescente, significa que o desemprego oculto está aumentando.

Entretanto, o desalento estimado pelos dados disponíveis pode variar até no curto prazo, para mais ou para menos, porque a taxa de participação depende, entre outros fatores, do ritmo da atividade econômica, do nível e da distribuição da renda familiar, do custo da procura de trabalho, da estrutura etária e por sexo da população, de restrições ou incentivos à participação de mulheres no mercado de trabalho, e dos conceitos utilizados nas pesquisas sobre a força de trabalho. Por influência dos três primeiros fatores, principalmente, a taxa de atividade deve estar diminuindo no Brasil.

Para compor a terceira e última parcela da taxa de desocupaçao total, mais apropriada para medir o desemprego no país, consideram-se as pessoas ocupadas que, além de ganharem um salário-mínimo ou menos, ainda trabalham menos de 40 horas por semana em todos os trabalhos que têm. Este indicador, chamado de subocupação restrita, é bastante semelhante à interseção do subemprego visível (pessoas que trabalham,por semana, menor número de horas do que gostariam) com o desemprego disfarçado (pessoas que ganham menos que um valor mínimo determinado).

Dois outros indicadores ainda sao considerados: a proporçao dos ocupados sub-remunerados que representa todos os que ganham um salário-mínimo ou menos, incluindo portanto os subocupados restritos, e a proporção dos empregados sem carteira de trabalho assinada.

Esta última medida complementa os indicadores de desocupaçao da força de trabalho porque indica a exclusão, notamente para os empregados urbanos, dos benefícios previdenciários e assistenciais que a carteira assinada em geral garante. O contingente dos sub-remunerados não é agregado à desocupação total porque pode ser considerado um problema estrutural, somente solucionável a medio e longo prazos com a reorientação do crescimento econômico ou com a implementação de medidas relevantes de redistribuição da renda pessoal, funcional e regional, pois engloba tanto os trabalhadores por conta própria de rendas flutuantes como os empregados relativamente mais estáveis de pequenas e médias empresas. Os subocupados restritos, entretanto, são, ao lado dos desocupados e dos desalentados, os mais atingíveis, no curto prazo, por programas de emprego ou pela reativação da economia, desde que se suponha que seja possível aumentar o número de horas que essas pessoas trabalham por semana e, simultaneamente, sua remuneração

Alguns indicadores, extraídos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domícios do IBGE para a região metropolitana de São Paulo no período de 1976 a 1981 (Tabela A), mostram que a queda verificada nos índices de emprego do setor organizado do mercado de trabalho em 1981 (Tabela B) reflete-se em duas das três principais medidas de desocupação da população economicamente ativa: a taxa de desocupação passa de 2%/3% da PEA em 1976/79 para quase 7% em 1981; enquanto a taxa de subocupação restrita cresce de pouco menos de 2% dos ocupados em 1976 para pouco mais de 3% em 1979, mas atinge 4,7% em 1981.

Outros dois indicadores confirmam tais resultados: a taxa de ocupação sub-remunerada mantém-se, em 1981, no limite superior da faixa entre 11% e 13% observada no período 1976/79, mostrando que o nível já muito baixo de remuneração de grande parte da força de trabalho brasileira não se agrava em épocas de crise, mas também que a proporção dos sub-remunerados não tende a diminuir

TABELA A

REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO

Indicadores Sobre Desocupação

1976/1981

ESPECIFICAÇÃO	1976	1977	1978	1979	1981
1 - Taxa de participação PEA 10 anos ou mais/Pessoas 10 anos ou mais (%)	52,75	54,39	55,20	56,01	55,83
2 - Taxa de desocupação Pessoas procurando trabalho/PEA (%)	2,23	2,96	2,59	3,39	6,71
3 - Subocupação Pessoas ocupadas até 39 horas/semana e até 1 salário-mínimo/mês em todos os trabalhos/Ocupados (%)	1,87	2,37	2,89	3,13	4,69
4 - Ocupação sub-remunerada Pessoas ocupadas até 1 salário-mínimo/mês em todos os trabalhos/Ocupados (%)	11,19	12,41	12,95	10,57	12,35
5 Empregados sem carteira de trabalho assinada/ Empregados (%)	17,14	19,18	18,97	17,99	21,77
6 - Taxa de desalento Maior taxa de participação do período menos taxa de participação de cada ano (%)	3,26	1,62	0,81		0,18
7 - Desocupação total 2 + 3 + 6 (número de pessoas)	458 226	393 167	345 569	343 520	655 352

FONTE dos dados originais: PNAD-IBGE

TABELA B

BRASIL E REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO
INDICADORES DO NÍVEL DE EMPREGO
1976/1983

ANOS	REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO		BRASIL
	Índice do Pessoal Ocupado Indústria de Transformação (1)	Índice de Emprego Indústria de Transformação, Construção Civil, Comércio e Serviços (2)	Índice do Pessoal Ocupado na Produção Indústria de Transformação (3)
1976	90,7	-	90,8
1977	90,9	96,3	91,6
1978	93,8	97,3	93,6
1979	97,3	99,4	96,7
1980	100,0	100,0	100,0
1981	91,4	93,7	92,9
1982	87,1	90,3	86,2
1983	80,1	86,9	82,0

FONTES: (1) FIESP/DECAD; 1983 até agosto.
(2) SES/MTb (Amostra da Lei nº 4 923/65); 1977 a partir de fevereiro; 1983 até agosto.
(3) IBGE/Pesquisa Industrial Mensal, 1983 até junho.

OBS.: Médias dos índices mensais de cada ano. Base: média mensal de 1980 = 100.

com a simples reativação da economia. Por fim, a parcela dos em pregados sem carteira assinada aumenta de 17%/19% em 1976/79 para quase 22% em 1981. Este acréscimo, que representa parcialmente a transferência de empregados do setor empresarial para as atividades informais de baixa remuneração, tende a diminuir com a retomada do crescimento econômico e reabsorção de mão-de-obra no mercado formal de trabalho.

Considerando-se que 1981 foi o primeiro e possivelmente o menos ruim dos últimos três anos em termos do mercado de trabalho, porque o nível de emprego no mercado de trabalho organizado de cresceu ainda mais em 1982 e 1983 (Tabelas B e C), e, adicionalmente, levando em conta que se adotou um conceito de subocupação bastante restrito e que a estimativa do desalento efetuada está aquém do que se pode inferir dos últimos dados disponíveis da Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE, é significativo que a desocupação total tenha aumentado, na área metropolitana de São Paulo, de 343,5 mil pessoas ou 6,4% da PEA em 1979, para 655,4 mil pessoas ou 11,4% da população ativa em 1981, praticamente dobrando em dois anos.

A computação da desocupação total, inclusive o desalento embutido no desemprego aberto, para as seis regiões metropolitanas onde sao realizadas pesquisas domiciliares mensais (Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre) e para o Brasil, mostra, também, o agravamento da subutilização de mão-de-obra entre 1978 e 1981. Como proporção da força de trabalho, a desocupação total cresce de 7,5% para 12,8% nas seis regiões metropolitanas, e de 12,8% para 16,9% no Brasil (Tabela D), indicando que o desemprego cresceu menos nas demais áreas metropolitanas que não São Paulo e no país, mas que aí (inclusive Rio de Janeiro) os níveis de desocupação total são bastante mais elevados que na região metropolitana paulista.

TABELA D

BRASIL E REGIÕES METROPOLITANAS DE RECIFE, SALVADOR, BELO HORIZONTE, RIO DE JANEIRO, SÃO PAULO E PORTO ALEGRE

INDICADORES SOBRE DESOCUPAÇÃO

1978/1986

R E G I Õ E S	OUT-DEZ 1978	OUT-DEZ 1981	AGO 1983	AGO 1984	AGO 1985	AGO 1986
REGIÕES METROPOLITANAS						
TAXAS (% sobre PEA)						
Desocupados	3,21	6,75	8,76	9,89	11,00	12,10
Subocupados	4,30	6,01	7,32	8,18	9,15	10,24
Desocupação Total	7,51	12,76	16,08	18,07	20,15	22,34
NÚMERO DE PESSOAS (mil)						
Desocupação Total	858,8	1 678,0	2 291,5	2 698,2	3 152,1	3 659,8
BRASIL						
TAXAS (% sobre PEA)						
Desocupados	2,27	4,92	6,43	7,28	8,13	8,96
Subocupados	10,49	11,93	12,86	13,43	14,02	14,63
Desocupação Total	12,76	16,85	19,29	20,71	22,15	23,59
NÚMERO DE PESSOAS (mil)						
Desocupação Total	5 665,5	8 163,7	9 835,3	10 869,5	11 965,3	13 126,6

FONTE dos dados originais: PNAD-IBGE (1978 e 1981)

NOTA: Estimativas para 1978 e 1981, e projeções para 1983/1986 do SPI/CNRH com base nas tendências de 1978 a 1983.

Em termos numéricos, as pessoas desocupadas e subocupadas somam cerca de 1,7 milhão , em 1981, nas seis regiões metropolitanas (858,8 mil em 1978) e 8,2 milhões no Brasil (5,7 milhões em 1978). As projeções, que levaram em conta as variações nas taxas de desocupação do período 1978/81, indicam 2,3 milhões de pessoas subutilizadas nas seis áreas metropolitanas em agosto de 1983 (16,1% da população economicamente ativa), e 9,8 milhões de pessoas no país (19,3% da PEA brasileira).

Embora situando-se num nível intermediário de desemprego, comparado com as estimativas de 7 a 12 milhões de órgãos governamentais e de outras instituições, os atuais quase 10 milhões de desocupados no Brasil constituem uma parte da inadiável dívida social dos brasileiros, uma vez que incluem ao menos quatro milhões de trabalhadores diretamente atingidos pela retração da atividade econômica no triênio 1981/83.

Se forem mantidas as mesmas tendências para os próximos três anos, a desocupação total corresponderia, em 1986, a 22,3% da força de trabalho das seis áreas metropolitanas (3,6 milhões de pessoas), e a 23,6% da população ativa brasileira (13,1 milhões de trabalhadores), taxas essas nunca dantes atingidas no Brasil pelo que se tem notícia.

As taxas de desemprego aberto nas regiões metropolitanas sao maiores relativamente às do país, enquanto os níveis de subocupaçao da força de trabalho brasileira são bastante superiores aos das áreas metropolitanas. Em parte isso se deve a que nas regiões metropolitanas predominam relações de trabalho tipicamente capitalistas como decorrência do crescimento industrial que aí foi mais intenso e integrado, diminuindo as alternativas fora do setor organizado em ocupação que nas cidades médias e pequenas e na zona rural ainda garantem alguma forma de sobrevivência familiar.

Entretanto, as estimativas da desocupação total para o período 1978/81 e as projeções para 1983/86 indicam taxas de cres

cimento anuais bem mais elevadas para as áreas metropolitanas. Essa performance é bastante coerente com o comportamento recente da atividade econômica no país, refletido nos indicadores sobre o nível de emprego do mercado formal de trabalho das Tabelas B e C.

Dadas as possíveis relações entre o nível de atividade e o emprego no mercado formal de trabalho, e entre este e as taxas de desocupação da força de trabalho, pôde-se estimar que para reverter a tendência acima considerada e atingir, em 1986, as taxas de subutilização da mão-de-obra atuais, a economia teria que crescer a taxas anuais de 7%/8% no triênio 1984/86, taxas essas inimaginâveis presentemente, ao menos para o próximo ano. Entretanto, para que se atinja, em 1986, a mesma proporção de desocupados de 1978, independente do fato de que essa proporção já era elevada, o produto interno brasileiro teria que apresentar crescimento anual da ordem de 14% nos próximos três anos.

III - EMPREGO E POLÍTICA ECONÔMICA NUMA CONJUNTURA DE AJUSTE EXTERNO E INTERNO

O cenário de crise retratado nos pontos I e II, leva-nos à conclusão que o País necessita de soluções novas e criativas no âmbito da política econômica que permitam enfrentar de forma mais satisfatória as conseqüências da conjunção de fatores recessivos na qual se debate o corpo econômico-social da naçao.

Frente a situação de crise externa e interna tem-se apontado, por segmentos da sociedade, um conjunto de medidas alternativas de reorientação da economia, visando a atenuar o impacto da crise e, deste modo, salvaguardar os objetivos de emprego e renda. De forma geral estas medidas procurariam:

a) minimizar a magnitude do ajuste macroeconômico global tanto em termos de produto como de emprego;

b) distribuir os sacrifícios do ajuste de forma a proteger os grupos sociais mais vulneráveis.

Não há dúvidas sobre a legitimidade desses objetivos: eles representam acima de tudo o reconhecimento da opção política na resolução da questão social. Mais ainda, ajudam a desmistificar a rigidez e o determinismo técnico que cercam as decisões do ponto de vista social.

Por outro lado, apesar da legitimidade das propostas que buscam reorientar o "eixo da economia", nao devemos nos esquecer que o estilo, a condução e os objetivos da política econômica no contexto atual têm provocado efeitos exatamente diversos daqueles que nos parecem socialmente mais justos. Não se trata aqui de discutir e analisar acertos e equívocos da experiência brasileira nos últimos 20 anos, mas nao pode deixar de ser assinalado que, embora feliz em relação a alguns indicadores convencionais de desempenho, ela tem se notabilizado pela impotência no trato da questão social.

Dito isto, tratemos de caracterizar resumidamente a condução da política econômica implementada a partir de 1979. Esta se resume em dois componentes prioritários: o equilíbrio da balança de pagamentos e o combate à inflação. Nesse sentido, o arsenal de políticas posto em prática pelas autoridades econômicas converge em torno de um conjunto de medidas que procuram conter o crescimento econômico de modo a aliviar as pressões sobre importação e a demanda interna de bens e serviços. Daí os cortes lineares nos investimentos públicos e contenção salarial. Quanto ao deficit público, a estratégia do governo envolve a redução dos gastos e diminuição dos subsídios. Pelo lado da captação de recursos, optou-se pela manutenção das taxas de juros em patamar elevado de modo a promover a captação de recursos externos.

Considerando que no cenário econômico nacional vis-a-vis o internacional, o balanço de pagamento e a inflação sejam realmente as variáveis prioritárias e que demandam solução urgente, a questão que se apresenta e: existe algum grau de liberdade para o trato dessas questões de modo a atenuar o impacto sobre o emprego e a renda? Supondo que a condução no campo externo seja "tecnicamente" correta – ou politicamente a mais viável, dados os objetivos do governo – qual a margem de manobra que teríamos na operatória do modelo no plano interno? Em resumo, quais as possibilidades de relaxamento de determinadas restrições na política econômica atual para que se penalize menos aqueles grupos sociais mais vulneráveis e, paralelamente, assegure um mínimo de reativação econômica?

A adoção de quaisquer medidas que venham a contemplar a diminuição das taxas de desemprego aberto e subemprego passam naturalmente por um mínimo de reativação econômica, mesmo considerando o quadro recessivo da política de estabilização posta em prática pelo governo o que naturalmente limita e estreita a margem de atuação.

Considerando que a economia brasileira e a economia mundial estão em meio a uma crise cujas origens não sao de caráter puramente conjuntural e assim, somente superável a médio prazo, há de se reconhecer a necessidade de minimizar os efeitos daquela sobre o nível de emprego e renda no curto prazo.

Esta estratégia não implica em mudanças institucionais radicais; o que se propõe envolve basicamente alterações nos perfis predominantes de composição do gasto e inversão pública, levando em conta aspectos distributivos e orientados para a produção de bens e serviços que estejam próximos aos padrões de consumo dos estratos mais pobres da população.

A primeira sugestão, de caráter geral, é de que os cortes nos gastos públicos não sejam lineares sob a ótica setorial e espacial, mas sim diferenciados com relação ao seu impacto sobre o nível de emprego. Em conseqüência, se estabeleceria uma programação seletiva de investimentos públicos naqueles setores onde fosse maior o impacto sobre a geração de empregos e conseqüentemente sobre a renda interna[1/].

Entretanto, dadas as condições restritivas que balizam a economia brasileira e a magnitude da crise, os resultados da política sugerida provavelmente serão lentos e pouco substantivos a curto e médio prazo.

Deve-se considerar, ainda, os possíveis limites políticos que cerceiam essa opção de reorientação da economia.

Assim, dado que a reorientação proposta tem seu espaço delimitado por condicionantes técnicas e políticas o que obviamente implica num horizonte mais amplo de tempo em seus resultados e a necessidade de tomada de decisões que propiciem um abrandamento da situação do emprego no País — é que se sugere como medida emergencial a criação de Programas Especiais de Emprego.

1/ Suavização do Impacto dos Cortes de Dispêndios Governamentais sobre o Nível de Emprego Global - Texto para Discussão nº 13/82. CNRH/IPEA.

IV - PROGRAMAS ESPECIAIS DE EMPREGO

É importante ressaltar que a alternativa Programas Especiais de Emprego não pretende ser substitutiva de políticas econômicas e sociais que privilegiem a variável emprego. Pretendem atuar, transitoriamente, sobre os efeitos mais críticos no mercado de trabalho, mas não atuam de modo objetivo sobre as causas determinantes do declínio do nível de emprego.

Estes programas atuariam através da contratação direta de trabalhadores pelo Estado para a execução de determinadas tarefas obedecendo a critérios que, preferencialmente, beneficiem a população mais carente. As diferenças em relação aos Programas de Obras Públicas seriam que nestes a mão-de-obra é contratada por empreiteiras não sendo o emprego o objetivo prioritário.

O rol de projetos a ser considerado é extenso. Inclui habitação de baixo custo, infra-estrutura urbana (pavimentação, rede de água e esgoto), educação, saúde, programas de desenvolvimento rural, irrigação, etc.

O impacto sobre a geração de empregos (aí incluindo os diretos, indiretos e na construção) é normalmente significativo, seus custos/ano (por posto de trabalho criado) relativamente baixos e no caso dos projetos da área social (educação, saúde e saneamento), representam uma opção valiosa, quer pelos resultados diretos em termos de empregos produtivos, quer pelos benefícios que proporcionam à população[2/].

A implantação e operacionalização de programas dessa natureza requer alguns cuidados. Em primeiro lugar, é necessário um dimensionamento do problema a ser enfrentado, e que proporçao deste

---

2/ Ver Líscio Camargo – FINSOCIAL e Geração de Empregos. CNRH, maio de 1983.

seria viável (técnica e financeiramente) minimizar. Quanto à localização, as regiões metropolitanas mais afetadas pelo desemprego seriam uma opção recomendável para execuçao dos Programas. Duração, clientela, escala, seleção de projetos, forma de pagamento, organização institucional e formas de financiamento seriam outras questões a serem observadas.

Quanto a duração, dado o caráter emergencial de seus objetivos, achamos que deve ser transitório, levando-se em conta uma provável reativação da economia. A clientela, a princípio, seria formada prioritariamente por chefes de família (pela população primária) desocupados; o salário pago seria relativamente baixo, no mínimo de 1 (hum) salário mínimo; os projetos seriam orientados no sentido de maximizar o fator trabalho[3/] e que induzissem melhorias na qualidade de vida da população pobre.

No quadro de escassez de recursos imposto pela política de ajuste, a busca de financiamento para um Programa Especial se transforma na questão central a ser equacionada. Dependendo da prioridade e revisão dos propósitos de Governo quanto ao emprego, essa questão se torna até certo ponto irrelavante ou, pelo menos, não se constituiria em obstáculo para a execução desses Programas.

Em condições normais os fundos necessários poderiam ser obtidos via recursos orçamentários e poupança do setor privado (títulos públicos) ainda que não isenta de efeitos secundários negativos. Descartando essa opção, pelos riscos que ela incorre principalmente em relação à dívida pública, poderiam ser utilizados recursos do superavit fiscal transferidos ao orçamento monetário que se aproximam dos seis trilhões de cruzeiros.

3/ Isto é, obter o maior coeficiente possível na relação custo de mão-de-obra/custo total do Projeto.

Outra fonte de financiamento seria o FINSOCIAL que segundo previsão para 1984 contaria com recursos da ordem de Cr$ 1,1 trilhão.

A alternativa final, é a emissão de dinheiro. Apesar de poder provocar efeitos inflacionários devido ao aumento da demanda efetiva esta seria posteriormente enxugada pelo crescimento na oferta de produtos agrícolas e reativação da produção de bens essenciais.

Por último, mas não menos importante, é a organização administrativa desses Programas. Para maior legitimação dos objetivos, as diretrizes, dotação de recursos e clientela a ser beneficiada devem ser explicitadas a nível do governo federal. Contudo, a execução deve ser descentralizada – a nível dos Estados e Prefeituras, desde que proporcionem maior flexibilidade e possuam um conhecimento específico do problema de emprego a nível local.

V - IMPACTO SOBRE O EMPREGO DE PROGRAMAS ESPECIAIS

Com base em coeficientes técnicos de absorção e custo de mão-de-obra por tipo de projeto pretende-se, nesta seção, a realização de um exercício de simulação sobre recursos necessários para minimizar a situação do desemprego no País.

As informações necessárias são as constantes das Tabelas 1 e 2 em anexo.

Os números expostos nas tabelas 1 e 2 devem ser utilizados com certa cautela, visto que os dados técnicos de projeto muitas vezes sao precários e não atualizados. Desta forma, os coeficientes técnicos e os resultados daí obtidos devem ser tomados como indicadores parciais úteis na seleção e coordenação de prioridades de investimento.

O exercício proposto têm como objetivo dar uma idéia da magnitude do volume de recursos necessários a condução do nível de desocupação a limites suportáveis. Os cálculos serão realizados para as seis regiões metropolitanas (Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Recife, Salvador e Porto Alegre) e para o Brasil (dados de agosto/83), segundo os níveis de desocupação constantes na parte II do trabalho. A questão básica envolve saber qual o montante de recursos necessários à geração de empregos segundo quatro hipóteses:

a) Reverter a desocupação total (de agosto/83) ao nível de 1978;

b) Diminuir a desocupação total em 10%;

c) Diminuir a desocupação total em 20%;

d) Diminuir a desocupação total em 30%

As tabelas 3 e 4 mostram o número de empregos a serem gerados segundo as quatro hipótese mencionadas.

TABELA 1

RELAÇÃO EMPREGO TOTAL/EMPREGO CONSTRUÇÃO

POR TIPOS DE PROJETOS PÚBLICOS

TIPOS DE PROJETOS	EMPREGO TOTAL (1) / EMPREGO CONSTRUÇÃO
1. Irrigação	3,77
2. Habitação	1,55
3. Água e Esgoto	1,22
4. Indústria/Turismo	3,44
5. Educação/Escola	3,88
6. Saúde e Outros Sociais	1,79
7. Aeroportos e Portos	7,45
8. Estradas	5,54
9. Desenvolvimento Rural	11,46
10. Eletrificação/Telecomunicações	1,36

FONTE: PREALC - "Efeitos do Investimento Público sobre Emprego". Elaboração CNRH.

(1) O emprego total inclui o direto na construção e permanente direto e indireto na operação.

TABELA 2

GERAÇÃO DE EMPREGOS E CUSTO POR HOMENS/ANO

EM PROJETOS SELECIONADOS

PROJETOS	HOMENS/ANO POR 10^6 UPC (EM 10/83) 1/	EMPREGO TOTAL / EMPREGO CONSTRUÇÃO 2/	CUSTO/EMPREGO NA CONSTRUÇÃO EM Cr$ 10^6
A. INFRA ESTRUTURA			
1. Água	774	1,22	7,62
2. Esgoto	972	1,22	6,16
3. Água e Esgoto	873	1,22	6,75
4. Estação Tratam. Água	679	-	8,68
5. Irrigação	936	3,77	6,30
B. INVESTIMENTO SOCIAL			
1. Educação	204	3,88	28,90
2. Habitação	1040	1,55	5,67
3. Saúde	138	1,79	42,73

FONTE: SABESP, SP e FINSOCIAL e Geração de Empregos.

1/ 1 UPC em 10/83 = Cr$ 5897,00

2/ O emprego total inclui o direto na construção e permanente direto e indireto na operação.

TABELA 3

REGIÕES METROPOLITANAS

NÚMERO DE EMPREGOS A SEREM GERADOS SEGUNDO HIPOTESES DE DIMINUIÇÃO DA DESOCUPAÇÃO TOTAL

(Em milhares)

Hipoteses \ Ano	1983	1984
∇ Ao nível de 1978	1 220,0	1 580,0
∇ 10%	229,2	269,8
∇ 20%	458,3	539,6
∇ 30%	687,4	809,5

TABELA 4

BRASIL

NÚMERO DE EMPREGOS A SEREM GERADOS SEGUNDO HIPOTESES DE DIMINUIÇÃO DA DESOCUPAÇÃO TOTAL

(Em milhares)

Hipoteses \ Ano	1983	1984
∇ Ao nível de 1978	3 320,0	4 170,0
∇ 10%	983,5	1 087,0
∇ 20%	1 967,1	2 173,9
∇ 30%	2 950,6	3 260,9

Vale ressaltar, ainda, que dado o efeito direto e indireto de geração de empregos e que a cada emprego gerado nas RMs equivale a 1,25 ocupação, e no Brasil a 1,45, o número real de empregos tende a descrescer segundo as características de indução dos projetos. Para simplificação, foram considerados os projetos de habitação, água e esgoto e irrigação num primeiro passo, e depois o exercício foi repetido incluindo programas da área de educação e saúde que, apesar de serem mais caros em termos de investimento/emprego, têm um efeito multiplicador mais alto.

V.1 - REGIÕES METROPOLITANAS

1.1 - 1ª Hipótese: Redução da Desocupação Total ao Nível de 1978

Seria necessário a criação de 1 220,0 mil empregos, o que representa aproximadamente 976 mil empregos em termos reais. Sabendo-se o custo por emprego de cada projeto e seu efeito multiplicador (emprego total/emprego construção) e dividindo-se proporcionalmente os empregos a serem criados nas áreas de habitação, água e esgoto e irrigação, teremos.

PROJETO	Nº EMPREGOS	Nº REAL	CUSTO/EMP. (Cr$)	CUSTO TOTAL (Cr$)
Habitação	325×10^3	209×10^3	$5{,}67 \times 10^6$	$1185{,}0 \times 10^9$
Água/Esgoto	325×10^3	266×10^3	$6{,}75 \times 10^6$	$1795{,}5 \times 10^9$
Irrigação	325×10^3	86×10^3	$6{,}30 \times 10^6$	$541{,}8 \times 10^9$
TOTAL	975×10^3	561×10^3		$3{,}5 \times 10^{12}$

Os recursos da ordem de 3,5 trilhões de cruzeiros (outubro/83) necessários a redução da desocupação ao nível de 1978, são menores do que aqueles que serão repassados do orçamento fiscal ao orçamento monetário em 1984 (6 trilhões de cruzeiros).

1.2 - 2ª Hipótese: Redução do Nível de Desocupação Total em 10%

Seria necessário a criação de 280 mil empregos, o que representaria em termos reais 184 mil postos de trabalho.

PROJETO	Nº EMPREGOS	Nº REAL	CUSTO/EMP. (Cr$)	CUSTO TOTAL (Cr$)
Habitação	62×10^3	40×10^3	$5{,}67 \times 10^6$	$226{,}8 \times 10^9$
Água/Esgoto	62×10^3	51×10^3	$6{,}75 \times 10^6$	$344{,}3 \times 10^9$
Irrigação	62×10^3	17×10^3	$6{,}30 \times 10^6$	$107{,}1 \times 10^9$
TOTAL	186×10^3	68×10^3		$678{,}2 \times 10^9$

Esses recursos são aproximadamente metade da previsão do FINSOCIAL para 1984 (1,1 trilhão)

PROJETO	Nº EMPREGOS	Nº REAL	CUSTO/EMP. (Cr$)	CUSTO TOTAL (Cr$)
Habitação	50×10^3	32×10^3	$5{,}67 \times 10^6$	$181{,}4 \times 10^9$
Água/Esgoto	50×10^3	41×10^3	$6{,}75 \times 10^6$	$276{,}7 \times 10^9$
Saúde	42×10^3	24×10^3	$42{,}73 \times 10^6$	$1025{,}5 \times 10^9$
Educação	42×10^3	11×10^3	$28{,}90 \times 10^6$	$317{,}9 \times 10^9$
TOTAL	189×10^3	126×10^3		$1{,}8 \times 10^{12}$

1.3 - 3ª Hipótese: Redução do Nível de Desocupação em 20%

Implica na criação de 458 mil empregos o que equivale em termos reais a 366 mil postos de trabalho.

PROJETO	Nº EMPREGOS	Nº REAL	CUSTO/EMP. (Cr$)	CUSTO TOTAL (Cr$)
Habitação	122×10^3	78×10^3	$5{,}67 \times 10^6$	$442{,}3 \times 10^9$
Água/Esgoto	122×10^3	100×10^3	$6{,}75 \times 10^6$	$675{,}0 \times 10^9$
Irrigação	122×10^3	33×10^3	$6{,}30 \times 10^6$	$207{,}9 \times 10^9$
TOTAL	366×10^3	211×10^3		$1{,}32 \times 10^{12}$

Os recursos da ordem de 1,3 trilhão são próximos do previsto para o Finsocial em 1984.

PROJETO	Nº EMPREGOS	Nº REAL	CUSTO/EMP. (Cr$)	CUSTO TOTAL (Cr$)
Habitação	150×10^3	97×10^3	$5{,}67 \times 10^6$	550×10^9
Água/Esgoto	116×10^3	95×10^3	$6{,}75 \times 10^6$	641×10^9
Saúde	50×10^3	28×10^3	$42{,}73 \times 10^6$	1196×10^9
Educação	50×10^3	13×10^3	$28{,}90 \times 10^6$	375×10^9
TOTAL	366×10^3	233×10^3		$2{,}7 \times 10^{12}$

1.4 - 4º Hipótese: Redução do Nível de Desocupação em 30%

Implica em gerar 687,4 mil empregos, em termos reais aproximadamente 550 mil postos de trabalho.

PROJETO	Nº EMPREGOS	Nº REAL	CUSTO/EMP. (Cr$)	CUSTO TOTAL (Cr$)
Habitação	184×10^3	118×10^3	$5{,}67 \times 10^6$	669×10^9
Água/Esgoto	184×10^3	150×10^3	$6{,}75 \times 10^6$	$1012{,}5 \times 10^9$
Irrigação	184×10^3	49×10^3	$6{,}30 \times 10^6$	$308{,}7 \times 10^9$
TOTAL	552×10^3	317×10^3		$1{,}9 \times 10^{12}$

V.2 - BRASIL

O mesmo exercício pode ser realizado para o Brasil com base nas informações contidas na tabela 4.

2.1 - 1ª Hipótese: Redução da Desocupação Total em 1983 (agosto/83) ao Nível de 1978

Envolve a criação de aproximadamente 3,3 milhões de empregos representando em números reais 2,3 milhões de postos de trabalho.

PROJETO	Nº EMPREGOS	Nº REAL	CUSTO/EMP. (Cr$)	CUSTO TOTAL (Cr$)
Habitação	767×10^3	495×10^3	$5{,}67 \times 10^6$	$2806{,}3 \times 10^9$
Água/Esgoto	767×10^3	629×10^3	$6{,}75 \times 10^6$	$4245{,}7 \times 10^9$
Irrigação	767×10^3	203×10^3	$6{,}30 \times 10^6$	$1278{,}9 \times 10^9$
	$2{,}3 \times 10^6$	$1{,}3 \times 10^6$		$8{,}3 \times 10^{12}$

PROJETO	Nº EMPREGOS	Nº REAL	CUSTO/EMP. (Cr$)	CUSTO TOTAL (Cr$)
Habitação	600×10^3	387×10^3	$5{,}67 \times 10^6$	$2194{,}3 \times 10^9$
Água/Esgoto	600×10^3	492×10^3	$6{,}75 \times 10^6$	$3321{,}0 \times 10^9$
Educação	650×10^3	170×10^3	$28{,}90 \times 10^6$	$4913{,}0 \times 10^9$
Saúde	450×10^3	251×10^3	$42{,}73 \times 10^6$	$10725{,}2 \times 10^9$
TOTAL	$2{,}3 \times 10^6$	$1{,}3 \times 10^6$		$21{,}2 \times 10^{12}$

2.2 - 2ª Hipótese: Redução do Nível de Desocupação em 10%

Requer a criação de 983 mil empregos, em termos reais 678 mil postos de trabalho.

PROJETO	Nº EMPREGOS	Nº REAL	CUSTO/EMP. (Cr$)	CUSTO TOTAL (Cr$)
Habitação	226×10^3	146×10^3	$5{,}67 \times 10^6$	$827{,}8 \times 10^9$
Água/Esgoto	226×10^3	185×10^3	$6{,}75 \times 10^6$	$1248{,}8 \times 10^9$
Irrigação	226×10^3	60×10^3	$6{,}30 \times 10^6$	$378{,}0 \times 10^9$
TOTAL	678×10^3	391×10^3		$2{,}45 \times 10^{12}$

2.3 - 3ª Hipótese: Redução do Nível de Desocupação em 20%

Criação de 1,9 milhão de empregos, em termos reais 1,4 milhão de postos de trabalho.

PROJETO	Nº EMPREGOS	Nº REAL	CUSTO/EMP. (Cr$)	CUSTO TOTAL (Cr$)
Habitação	467×10^3	351×10^3	$5{,}67 \times 10^6$	$1706{,}6 \times 10^9$
Água/Esgoto	467×10^3	383×10^3	$6{,}75 \times 10^6$	$2585{,}2 \times 10^9$
Irrigação	467×10^3	124×10^3	$6{,}30 \times 10^6$	$781{,}2 \times 10^9$
TOTAL	$1{,}4 \times 10^6$	808×10^3		$5{,}1 \times 10^{12}$

PROJETO	Nº EMPREGOS	Nº REAL	CUSTO/EMP. (Cr$)	CUSTO TOTAL (Cr$)
Habitação	350×10^3	225×10^3	$5{,}67 \times 10^6$	$1275{,}7 \times 10^9$
Água/Esgoto	350×10^3	287×10^3	$6{,}75 \times 10^6$	$1937{,}2 \times 10^9$
Saúde	350×10^3	196×10^3	$42{,}73 \times 10^6$	$8375{,}1 \times 10^9$
Educação	350×10^3	92×10^3	$28{,}90 \times 10^6$	$2658{,}8 \times 10^9$
TOTAL	$1{,}4 \times 10^6$	800×10^3		$14{,}2 \times 10^{12}$

2.4 - 4ª Hipótese: Redução do Nível de Desocupação em 30%

Criação de 2,9 milhões de empregos, em termos reais 2 milhões de postos de trabalho.

PROJETO	Nº EMPREGO	Nº REAL	CUSTO/EMP. (Cr$)	CUSTO TOTAL (Cr$)
Habitação	667×10^3	430×10^3	$5{,}67 \times 10^6$	$2438{,}1 \times 10^9$
Água/Esgoto	667×10^3	547×10^3	$6{,}75 \times 10^6$	$3692{,}3 \times 10^9$
Irrigação	667×10^3	177×10^3	$6{,}30 \times 10^6$	$1115{,}1 \times 10^9$
TOTAL	$2{,}0 \times 10^6$	$1{,}2 \times 10^6$		$7{,}2 \times 10^{12}$

PROJETO	Nº EMPREGO	Nº REAL	CUSTO/EMP. (Cr$)	CUSTO TOTAL (Cr$)
Habitação	500×10^3	322×10^3	$5{,}67 \times 10^6$	$1825{,}7 \times 10^9$
Água/Esgoto	500×10^3	410×10^3	$6{,}75 \times 10^6$	$2767{,}5 \times 10^9$
Saúde	500×10^3	279×10^3	$42{,}73 \times 10^6$	$11921{,}7 \times 10^9$
Educação	500×10^3	131×10^3	$28{,}90 \times 10^6$	$3785{,}9 \times 10^9$
TOTAL	$2{,}0 \times 10^6$	$1{,}1 \times 10^6$		$20{,}3 \times 10^{12}$

Os números mostrados anteriormente devem ser considerados apenas como um exercício e com o objetivo de dar uma noção da magnitude dos recursos necessários a suavizar a questão do desemprego no País. Fica claro, que à nível de Regiões Metropolitanas seria mais fácil a implantação de programas de emergência. Os números também indicam que algo deve ser feito com urgência, visto que o volume de desocupação aberta projetada para 1984 irá exigir um esforço mais que proporcional em termos de recursos necessários.

Outro aspecto a ser considerado, é que evidentemente existem outros tipos de projetos que podem ser implantados, tais como pavimentação, desenvolvimento rural, produção de alimentos, etc., que possuem uma baixa relação investimento por emprego.

Em conclusão, a simulação apresentada nesta seção procura mostrar que é possível reverter a tendência de agravamento do desemprego no Brasil em programas de emprego. As considerações do tópico I do trabalho e as projeções da segunda parte evidenciam, entretanto, que a questão da desocupação já assumiu proporçoes que estão a exigir medidas não só emergenciais como as colocadas nesta seção, mas um conjunto de políticas que tenham como prioridade máxima o binômio ocupação-renda.