

Política governamental e o aumento do desemprego

A situação do desemprego poderia não estar tão séria se o País estivesse passando por uma fase de expansão econômica, afirma o coordenador de Produção Técnica do Departamento Intersindical de Estudos e Estatísticas Sócio-econômicas (Dieese), Antônio José Corrêa do Prado. Ele lembra que Estados Unidos e Europa também passaram por uma fase de profundas modificações tecnológicas no período que se seguiu ao fim da Segunda Guerra Mundial.

Mas uma soma de crescimento econômico com políticas governamentais manteve o índice de emprego em níveis adequados e levou até a uma melhor distribuição da renda.

Prado combina seu trabalho no Dieese, onde é membro da direção técnica e economista sênior, com o papel de professor do Departamento de Economia e de professor e coordenador técnico do curso de especialização em Economia e Gestão das Relações de Trabalho da Pontifícia Universidade Católica (PUC) de São Paulo. Ele é formado em Economia pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (USP) e tem mestrado em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).



Antônio José Corrêa do Prado

MIGUEL BOYVAN

Em 1997, o Departamento Intersindical de Estudos e Estatísticas Sócio-econômicas (Dieese), iniciou uma pesquisa sobre as relações entre o emprego e o desenvolvimento tecnológico, com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). No momento em que essa pesquisa se iniciava, ocorria um debate significativo no Brasil sobre a questão do desemprego.

Até o final de dezembro de 1996, o País passou por uma situação bastante curiosa. Oficialmente, o governo federal dizia que o Brasil não tinha problemas de desemprego e a taxa de desemprego era próxima da dos Estados Unidos.

A partir de 1997, porém, até mesmo a taxa de desemprego oficial, calculada

pelo IBGE, apresentou um salto significativo. A questão do desemprego tornou-se ainda mais candente. Essa pesquisa do Dieese, assim, ficou bastante condicionada pela conjuntura do desemprego.

O Brasil tem hoje uma taxa de desemprego que é praticamente o triplo da que existia em dezembro de 1989. A taxa na Região Metropolitana de São Paulo está entre 19 e 20% e vem flutuando nesse patamar. Em dezembro de 1989, a taxa na mesma região era de 6,7%. Assim, o desemprego na capital de São Paulo triplicou na década de 1990.

A busca das causas desse aumento na taxa de desemprego levou ao desenvolvimento de uma das linhas do projeto, que procurou verificar os efeitos do desenvolvimento tecnológico sobre o emprego. No debate que vem ocorrendo a partir de 1997, é muito comum atribuir o desemprego a causas estruturais amplas, como, por exemplo, a questão da globalização e as mudanças estruturais do ponto de vista tecnológico e organizacional. A pesquisa do Dieese procurou investigar as dimensões reais desses fatores.

O primeiro passo foi o de tentar verificar, a partir da análise das séries das taxas de desemprego da Região Metropolitana de São Paulo, se o comportamento dessas séries era coerente com o que seria esperado da mudança na taxa de desemprego provocada por razões estruturais.

Verificamos que, de janeiro de 1990 a 1999, a taxa de desemprego cresceu continuamente, mas com uma característica muito específica. Em determinados momen-

tos, apresentava saltos nos seus patamares. Ou seja, não se verificou um crescimento acelerado contínuo em todo o período, mas uma série de saltos concentrados no tempo.

Essa característica do comportamento da série impede que o crescimento do desemprego seja associado diretamente a mudanças estruturais. As mudanças estruturais ocorrem no decorrer do tempo de forma lenta e não ficam concentradas em períodos curtos. Assim, não se pode associar os saltos nas taxas de desemprego no Brasil a mudanças estruturais, sejam elas relacionadas à abertura da economia brasileira a partir de 1990, a mudanças tecnológicas ou a inovações organizacionais.

Por outro lado, esses saltos podem ser associados, claramente, à gestão da política econômica no período. Começamos por 1992. Nesse ano, a taxa de desemprego médio na Região Metropolitana de São Paulo teve um salto de cerca de 40%. Ela saiu de 10 % para chegar a 14%.

Em 1995 e 1996, a taxa, que havia recuado alguns pontos, durante o período inicial da chamada fase expansiva do Plano Real, voltou a se acelerar, até atingir o patamar de 16% em 1996. Em 1997, saltou novamente, de 16 para 18%, e, em 1998, chegou a 20%.

Em 1992, 1995, 1997 e 1998, a economia brasileira experimentou os choques de juros. Os choques de juros foram usados pela primeira vez como abordagem da política econômica em 1992, pelo então ministro Marcílio Marques Moreira. Seu objetivo era atrair capitais internacionais tipicamente especulativos para reforçar as reservas internacionais do País e tentar conter o processo de desestruturação que se verificava naquele momento de crise política na economia brasileira. Inaugurou, porém, um padrão de intervenção na política econômica que consiste em utilizar os choques de juros como mecanismo para ampliar as reservas internacionais e, de alguma forma, defender a moeda.

Em 1995, após alguns meses de Plano Real, ocorreu um evento semelhante, em termos de abordagem de política econômica. Em dezembro de 1994, com a quebra do México, o País experimentou uma grande fuga nas reservas cambiais. Então, a partir de março e abril de 1995, houve uma mudança na política cambial, principalmente na política monetária e de crédito. O Brasil passou por um novo choque de juros, que foi aprofundado no segundo semestre de 1995. Isso explica a mudança de patamar da taxa de desemprego.

A partir de outubro de 1997, novamente ocorreu o processo, após a quebra dos tigres asiáticos, Hong Kong,

Tailândia, Coréia e Malásia. A política adotada pelo governo foi outra vez a de fazer um choque de juros e conter o crédito e a economia, como forma de manter as reservas internacionais e interromper a fuga de capitais. Ou seja, o choque foi usado como forma de defesa de uma moeda sobrevalorizada.

Em 1998, depois da moratória russa, o mesmo expediente foi utilizado a partir de novembro, com a diferença de que, dessa vez, não funcionou. Mas essa é uma outra dimensão da análise. O importante para o problema do desemprego é que a partir de novembro de 1998 foi ado-

tado outro choque de juros e ele está claramente associado à mudança do patamar da taxa de desemprego, de 18 para 20%.

Esse elemento mais conjuntural de gestão da política econômica explica os saltos muito concentrados da taxa de desemprego em determinados períodos de tempo. Esses saltos ocorrem em períodos curtos, de seis meses a um ano.

Isso não significa, de forma alguma, que não exista também um elemento de natureza estrutural para explicar o comportamento

da série de desemprego ao longo do tempo. A primeira indicação disso decorre de um questionamento muito simples. Se os choques de juros explicam os saltos na taxa de desemprego, por que, quando o choque de juros é revertido, a taxa de desemprego não volta para trás?

É aí que se pode associar esse elemento conjuntural da gestão da política econômica ao elemento de natureza estrutural.

Basicamente, a idéia é a seguinte: a partir de 1994, em cada momento em que houve uma atuação no sentido de defender a moeda sobrevalorizada por meio de um choque de juros, era emitida uma sinalização para o setor privado de que a moeda se manteria sobrevalorizada por mais um determinado tempo. Portanto, ao setor privado cabia aproveitar a oportunidade desse período, em que as importações estariam relativamente mais baratas, por conta da moeda sobrevalorizada, para ampliar as compras no exterior, tanto de insumos como de máquinas e equipamentos.

Esse tipo de mecanismo ajudou a acelerar, em determinados momentos, o processo de reposição e modernização dos equipamentos que fazem parte da estrutura produtiva brasileira. Existe uma relação entre os dois fenômenos. Ao adotar uma política econômica para apoiar a moeda sobrevalorizada, o governo sinaliza, com isso, que haverá mais um período de tempo para as empresas continuarem seu processo de modernização, com um câmbio altamente favorável.

“Os saltos podem ser associados claramente à gestão da política econômica”

Um segundo indicador usado para verificar essa questão mais estrutural foi a comparação entre dois períodos de crescimento da economia brasileira na história recente. Um é o período do Plano Cruzado, de 1986 e 1987, e outro o período expansivo do Plano Real, em 1994 e 1995. Para essa análise, o período do Plano Real foi dividido em duas fases, uma expansiva e a outra recessiva.

Na fase expansiva do Plano Real, nos dois anos consecutivos de 1994 e 1995, o Brasil teve um crescimento de cerca de 10% do PIB, tanto no âmbito nacional quanto no Estado de São Paulo. Em 1986 e 1987, ocorreu a mesma coisa. O País e o Estado tiveram um crescimento semelhante, de 10% do PIB.

É interessante associar a taxa de crescimento do PIB à do crescimento da ocupação e à taxa de queda no desemprego nos dois períodos. No biênio 1986-1987, para um crescimento de 10% no PIB, houve um crescimento da ocupação na Região Metropolitana de São Paulo também de 10%. Portanto, ocorreu uma relação de um para um no que se referia à sensibilidade da ocupação ao crescimento do PIB. A taxa de desemprego, conseqüentemente, caiu nesse período.

Em 1994 e 1995, porém, isso não ocorreu. Para uma taxa de crescimento do PIB de 10%, o crescimento da ocupação ficou em torno de 5%. Ou seja, a sensibilidade da ocupação ao crescimento do PIB caiu pela metade. A taxa de desemprego não diminuiu 20%, como ocorreu no Plano Cruzado, mas sim 9%.

Certamente, essa diminuição, tanto no coeficiente que relaciona o crescimento do PIB com o da ocupação, como no coeficiente que relaciona o crescimento do PIB com a queda na taxa de desemprego, é resultante de mudanças estruturais e não de abordagens ou da forma de gestão da política econômica. Significa que houve uma perda bastante significativa. Caiu pela metade a capacidade de o crescimento do PIB gerar postos de trabalho e reduzir a taxa de desemprego.

O debate sobre a relação entre o desemprego e tecnologia é bastante estimulante, mas o problema do Brasil, neste momento, é o de que o crescimento da produtividade industrial e o processo de mudança tecnológica organizacional ocorrem em um contexto macroeconômico completamente adverso do ponto de vista da geração de postos de trabalho.

Sob a ótica do desemprego tecnológico, as mudanças tecnológicas e organizacionais, com frequência, implicam a ampliação do desemprego em níveis setoriais. Mas isso não é verdade, necessariamente, para o

mercado de trabalho como um todo. O que vai determinar se essa mudança tecnológica e organizacional resulta em desemprego líquido no mercado de trabalho como um todo é basicamente a taxa de crescimento da economia.

Neste momento, o Brasil passa por uma mudança tecnológica dentro de limites estreitos. A taxa de investimento está em cerca de 18% do PIB. Na década de 70, essa taxa era de 24%. O Brasil está muito longe de taxas de investimento que impliquem mudanças tecnológicas significativas. Hoje, o padrão de mudança tecnológica continua a ser mais seletivo. Não é tão abrangente como se houvesse, novamente, uma taxa de investimento de 24%.

Mas, nas circunstâncias atuais, em que a mudança tecnológica se soma à recessão, o resultado líquido, infelizmente, é de desemprego tecnológico. Esse ponto deve ser destacado porque se torna necessária outra abordagem de política econômica, uma abordagem capaz de permitir que a mudança tecnológica ocorra gerando ganhos do ponto de vista

social. Na abordagem que existe hoje no Brasil, a soma da mudança tecnológica com o processo recessivo gera desemprego.

Com uma política econômica expansiva, seria completamente viável a realocação dos trabalhadores demitidos em determinados setores, nos quais o processo de mudança é mais acelerado do que em outros, para áreas menos atingidas.

Um aspecto muito interessante do caso e que vale a pena ser lembrado é o período de quase 30 anos de crescimento econômico que Europa e Estados Unidos experimentaram no pós-guerra. Nesse período, ocorreram mudanças tecnológicas significativas. Elas, porém, tiveram lugar num período de crescimento econômico e foram acompanhadas pela estruturação de mecanismos macroeconômicos institucionais. Isso permitiu que a mudança tecnológica e o aumento de produtividade fossem realimentando o processo de crescimento, gerando aumento de emprego e melhor distribuição de renda.

Uma política de inovação tecnológica, de ampliação da geração e adoção de novas tecnologias para as empresas, teria um enquadramento mais adequado se fosse considerada dentro de um contexto de política econômica mais geral, capaz de permitir que os aumentos de produtividade sejam transformados, de fato, em ganhos efetivos de bem-estar para os trabalhadores e para a sociedade em geral.

“A capacidade de o crescimento do PIB gerar postos de trabalho caiu pela metade”