



Universidade de Brasília
Departamento de Economia

Série Textos para Discussão

**Políticas de Geração de Emprego e Renda
Justificativas Teóricas, Contexto Histórico e
Experiência Brasileira**

Carlos Alberto Ramos
Universidade de Brasília

Texto nº 277
Brasília, janeiro de 2003

Department of Economics Working Paper 277
University of Brasilia, February 2003

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 277

**Políticas de Geração de Emprego e Renda
Justificativas Teóricas, Contexto Histórico e
Experiência Brasileira**

Carlos Alberto Ramos

Universidade de Brasília

Brasília, 07 de fevereiro de 2003

© Carlos Alberto Ramos, 2003

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
Campus Universitário Darcy Ribeiro
Instituto Central de Ciências
Caixa Postal 04302, 70910-900 Brasília, DF, Brasil
Tel.: (55-61) 3072498, 2723548
Fax: (55-61) 3402311
E-mail: econ@unb.br
<http://www.unb.br/ih/eco>

Chefe do Departamento

Prof. Jorge Madeira Nogueira

Sub-Chefe do Departamento

Prof. Rodrigo Peñaloza

Coordenador de Pós-Graduação

Prof. Paulo César Coutinho

Coordenador de Pesquisa e Extensão

Prof. Maurício Soares Bugarin

SÉRIE DE TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Comissão Editorial, mandato junho de 2001 a fevereiro de 2003

André Rossi de Oliveira

Bernardo Mueller

Flávio Versiani

Jorge Nogueira

Maurício Bugarin (editor)

Mauro Boianovsky

Apoio: CESPE UnB

Políticas de Geração de Emprego e Renda

Justificativas Teóricas, Contexto Histórico e Experiência Brasileira

Carlos Alberto Ramos^{1/}

No transcurso dos anos 80 (na Europa) e na década posterior (no restante do mundo, aí incluído o Brasil), o desafio que representava o crescente desemprego começou a ser combatido através de uma série de políticas públicas que passaram a denominar-se, genericamente, de “Políticas de Emprego” ou “Políticas de Emprego e Renda”^{2/}. Esse tipo de estratégia tem seus fundamentos teóricos e suas diferenças com as ações que, anteriormente, eram vistas como as mais eficazes para elevar as oportunidades de emprego.

Nosso objetivo, no presente texto, consiste em analisar, desde uma perspectiva teórica e histórica, as condições que possibilitaram que esse tipo de política pública (Políticas de Emprego e Renda) se tornasse, na maioria dos países, o principal instrumento de intervenção para reduzir os crescentes patamares de desemprego^{3/}. Nossa matriz analítica consiste em interrelacionar aspectos meramente teóricos com contextos históricos que os viabilizam. Dessa forma, conservando essa perspectiva analítica, a análise que apresentaremos das Políticas de Emprego e Renda leva em consideração o marco histórico no qual se desenvolveram as condições que propiciaram sua consolidação como política pública e as evidências sobre suas potencialidades e limitações.

^{1/} / Professor do Departamento de Economia, UnB.

^{2/} / Apresentaremos, na Seção III, uma definição mais rigorosa do que, na literatura, se denomina de Política Pública de Emprego. Neste momento, a percepção um pouco intuitiva desse tipo de estratégia governamental (formação profissional, ajuda aos pequenos investimentos, etc.) nos basta.

^{3/} / A partir dos anos 80, os patamares de desemprego apresentaram crescimento na quase totalidade das economias com respeito aos níveis que se observavam nos anos 50-60. Em certos países a elevação da população desempregada foi mais acentuada, em outros menos, mas quando afirmamos que as taxas de desemprego mundiais se elevaram a partir de meados dos anos 70 estamos descrevendo uma tendência histórica que, em maior ou menor medida, permeou a quase totalidade das economias.

Dado esse objetivo, dividiremos este documento nas seguintes Seções. Os aspectos teóricos mais abstratos serão nosso tema na Seção I, onde desenvolveremos as interpretações mais usuais (clássicos e keynesianos) do problema do desemprego. Na Seção II, o nosso eixo de discussão estará pautado pelo contexto histórico no qual esses modelos balizaram a formulação de políticas públicas, as causas de sua hegemonia e as origens de seu esgotamento. Dado esse referencial teórico e histórico, na Seção III nosso objeto de estudo serão as políticas públicas denominadas de Políticas de Emprego, a sua definição e fundamentação teórica (com referência aos modelos apresentados na Seção II). Não realizaremos uma análise pormenorizada do caso brasileiro visto que tornaria o texto particularmente extenso. Contudo, os pontos que levantaremos na Seção IV têm como intuito induzir essa discussão sobre a experiência do Brasil. Finalizaremos o texto na Seção V mediante um balanço dos temas tratados no transcurso do documento, quando voltaremos a enfatizar as particularidades das práticas nacionais em matéria de Política de Emprego.

I. Matrizes Teóricas.

I.1. O Modelo Clássico.

O Modelo Clássico supõe que o livre funcionamento dos mercados sempre vai possibilitar atingir um ponto de equilíbrio no mercado de trabalho no qual o preço da mão-de-obra (salário real) permite que a oferta de trabalho se iguale a sua demanda, viabilizando o pleno emprego⁴.

Essa proposição básica se complementa com outras. No mercado de trabalho se determinam os salários reais e é nele (no mercado de trabalho) que se determina o nível de emprego que, via função de produção, determinará a oferta de bens e serviços dessa economia. Em termos de hierarquia do modelo macroeconômico, o mercado de trabalho

⁴ / O leitor interessado em aprofundar os aspectos teóricos vinculados aos Modelos Clássico e Keynesiano pode consultar o nosso site ([sites.uol.com.br/carana00/Livro de Economia do Trabalho](http://sites.uol.com.br/carana00/Livro%20de%20Economia%20do%20Trabalho)), Capítulos 7 a 9. Quando, no transcurso deste documento, fazemos referência a um determinado Capítulo, estamos remetendo ao leitor conteúdo desse livro que está no site indicado.

está no topo dessa hierarquia. A partir dele se deduzem os equilíbrios nos outros mercados. Uma vez fixado o produto (nível de emprego via função de produção), no mercado de poupança-investimento se define a taxa de juros que possibilita o equilíbrio no mercado de bens. Ou seja, a oferta (via função de produção) cria sua própria demanda (via taxa de juros), relação de causalidade que, na literatura, ficou conhecida como “Lei de Say”.

Supor que toda oferta cria sua própria demanda é depositar uma fé muito particular na auto-regulação dos mercados. Aceitar a “Lei de Say” supõe que não são vislumbradas situações nas quais a produção não possa ser absorvida pela demanda, uma proposição que confronta, por exemplo, antecessores teóricos no campo da economia. Marx, por exemplo, identificou dois tipos de crises nas economias de mercado: uma tem sua origem na queda nas taxas de lucro e outra na qual os bens não encontravam mercados⁵. Poderia argumentar-se que esses antecedentes teóricos estavam ancorados em paradigmas analíticos que, justamente, o modelo clássico pretendia desqualificar. Contudo, o modelo clássico atingiu seu maior grau de hegemonia teórica e política em um contexto histórico (o capitalismo do final de Século XIX e do inícios do Século XX) no qual as recorrentes crises, produto, na maioria das vezes, da ausência de mercados para escoar a produção, eram uma das principais características desse período, alimentando as visões pessimistas sobre os impactos sociais das economias de mercado.

Paralelamente à “Lei de Say”, o modelo clássico assumia uma extrema neutralidade da moeda. Esta só serviria como unidade de medida. Para este paradigma analítico, existia uma dicotomia entre o setor real (no qual eram determinadas as magnitudes como salário real, emprego, produto, etc.) e o setor monetário (que só era relevante para

⁵ / Em termos marxistas, esse segundo tipo de crise é denominado de “crise de realização”, dado que os valores gerados na esfera da produção não podiam encontrar validação (não podiam ser “realizados”) nas esferas da circulação dado que não encontravam demanda (mercados). A importância desse tipo de crise na análise marxista foi particularmente importante no debate interno dessa corrente. Os denominados de “subconsumistas” sustentavam que o capitalismo ia “desmoronar-se” devido à crescente falta de mercados para a realização de sua produção. Talvez a representante mais conhecida desta corrente seja Rosa Luxemburgo (1870-1919). Com o assassinato desta militante e a posterior consolidação do leninismo dentro do marxismo, os subconsumistas perderam relevância teórica e política. No Brasil, o Senador Lauro Campos (ex-PT e mais recentemente do PDT) foi um dos últimos representantes (tanto no plano nacional como internacional) desta corrente dentro do marxismo

determinar a unidade de medida). Não existiam vasos comunicantes entre eles. A taxa de juros, por exemplo, era uma variável determinada no setor real (produto da interação entre a oferta de poupança e a demanda de investimento) e não no setor monetário, como a intuição indica.

Nesse contexto, qual era o diagnóstico desses teóricos para as situações de desemprego? Simplesmente, invocavam um salário real muito elevado, que gerava uma oferta de trabalho superior à demanda. Se os salários reais fossem flexíveis (mais especificamente, flexíveis à baixa), esse excesso de oferta devia auto-corrigir-se através dos mercados. No mercado de trabalho, como, aliás, em qualquer mercado, um excesso de oferta devia provocar um movimento de queda dos preços (salários reais, no caso do mercado de trabalho), capaz de reduzir a oferta e elevar a demanda. Nessa perspectiva, a autoregulação dos mercados redundaria no desaparecimento do desemprego (a oferta igual à demanda).

Se, em um determinado contexto histórico, o desemprego fosse resistente à queda (perdurasse por longos períodos de tempo), esse fato seria a manifestação de salários reais rígidos à baixa (insensíveis ao excesso de oferta). Os economistas ou a teoria econômica em geral, teriam poucas recomendações de política a esse respeito, dado que essas rigidezes são atribuídas, pelos teóricos clássicos, a fatores alheios ao campo da economia. Políticos demagógicos que instituíam salários mínimos, a presença de sindicatos que impediriam que os salários reais caíssem, etc. eram fatores institucionais ou legais que tornavam os salários reais rígidos à baixa e impediam que os mercados se autoregulassem. O resultado era o desemprego e sua persistência no tempo.

I.2. O Modelo Keynesiano

Como bem assinala Thomam Kuhn, na sua obra clássica (**The Structure of Scientific Revolutions**, Chicago University Press, 1962), a crescente discrepância entre a teoria e a realidade está na base da decadência de um paradigma teórico e o surgimento de

outro. Essa Revolução Científica (substituição da hegemonia de um paradigma por outro), estudada por Kuhn no caso das ciências exatas, pode ser estendida às ciências sociais.

Nos anos 30, a crise de desemprego tornava as explicações dos teóricos do Modelo Clássico pouco plausíveis, além de serem pouco práticas para nortear a intervenção dos gestores de política. Na medida em que eles atribuíam o desemprego à rigidez nos salários reais, ofereciam poucas alternativas aos formuladores de política.

Não obstante os vasos comunicantes que conservou com o modelo clássico, as rupturas de Keynes com o modelo clássico foram tão profundas que normalmente ele foi identificado como o criador de um novo paradigma. Dado os objetivos deste documento, mencionaremos só duas.

A primeira está vinculada à determinação do nível de atividade. Para Keynes, no curto prazo, a demanda determina a oferta e não o contrário (a oferta cria sua própria demanda), como no modelo clássico.

A segunda ruptura está relacionada com o nível de ocupação. Este seria determinado pelo produto e não pelos salários reais. Para Keynes, no mercado de trabalho não se determinavam salários reais senão salários nominais. Um governo ou um sindicato, por maior que seja seu poder, não pode determinar o poder de compra do salário senão, unicamente, o valor nominal do salário. Dessa forma, a existência de um salário mínimo ou de sindicatos com notório poder de barganha não podia ser desculpa para situações de desemprego. Nessa perspectiva analítica, o nível de emprego era determinado pelo nível de atividade e o salário real se ajustava (via inflação, por exemplo).

Essas rupturas, somadas a outras que não mencionaremos neste texto (a importância da moeda não unicamente como unidade de conta, por exemplo) levaram a uma nova perspectiva na forma de olhar a política econômica.

Se por um lado não existiam elementos que assegurassem o pleno emprego dos recursos nas economias de mercado, por outro o poder público poderia intervir, mediante ferramentas de política econômica (política monetária e/ou política fiscal) para induzir o sistema a situar-se próximo do pleno emprego.

Keynes inverte as relações de causalidade. Os problemas de desemprego nas modernas economias de mercado não são oriundos do mercado de trabalho (salários reais rígidos, por exemplo) senão de restrições na dimensão macroeconômica. O mercado de trabalho ocupa uma posição subordinada no modelo macroeconômico e o nível de emprego será um desdobramento do nível de atividade.

II. O Contexto Histórico

II.1. A Hegemonia Keynesiana

Essa disputa entre as perspectivas clássica e a keynesiana foi “vencida” por Keynes. A partir dos anos 30 e, especialmente, depois da década de 40, os países começaram a regular o nível de atividade de suas economias em torno do pleno emprego. Como sugeria o modelo keynesiano, variáveis monetárias e fiscais eram utilizadas para administrar o nível de atividade e não permitir que ele se situasse nem muito acima do pleno emprego (gerando pressões inflacionárias) nem muito aquém dele (resultando em patamares de desemprego elevados).

Com o transcorrer dos anos, o modelo clássico parecia relegado a ser um capítulo estudado nos cursos de história do pensamento econômico. O paradigma keynesiano parecia ser superior em termos teóricos e oferecia, em termos práticos, uma gama de alternativas de gestão macroeconômica ausente no modelo clássico. Os resultados práticos, por outra parte, eram contundentes. Os ciclos, característicos das economias de mercado, pareciam integrar a história. A “ciência econômica” teria gerado instrumentos de gestão da conjuntura que a situação usual do mercado de trabalho seria situar-se sempre muito próximo do pleno emprego, com oscilações mínimas em torno dele.

Essa situação de pleno emprego foi uma característica da maioria das economias desde fins da segunda guerra mundial até meados dos anos 70. Nas economias centrais, que tinham sido particularmente penalizadas, em termos de desemprego, pelas oscilações de fins do Século XIX e começo do seguinte (especialmente pela crise dos anos 30), a situação se tinha revertido a tal ponto que eram “importadoras” de mão-de-obra. O longo ciclo de crescimento posterior à segunda guerra tencionou de tal forma os mercados de trabalho, que os fluxos migratórios das economias periféricas para as centrais eram uma fonte de “abastecimento” que possibilitava contornar essa restrição. Dos países do Maghreb (Marrocos, Algeria e Tunísia) os fluxos de migrantes preenchiam as necessidades de recursos humanos da França. Da Turquia eram oriundos os assalariados que a dinâmica industrial alemã precisava. Da Índia, Paquistão e Bangladesh fluíam os indivíduos que iriam ser os assalariados nas cidades industriais da Inglaterra⁶.

Assim, no período posterior à segunda guerra mundial, até meados dos anos 70, a falta de oportunidades de emprego entre as economias de mercado mais desenvolvidas parecia fazer parte de suas histórias. A ciência econômica e o keynesianismo, em particular, teriam possibilitado um tal domínio sobre o nível de atividade que suas grandes variabilidades não integravam a agenda de discussões.

II.2. A Matriz Tecnológica

Essa hegemonia do keynesianismo na dimensão macroeconômica se complementava com uma base tecnológica na qual o domínio do taylorismo-fordismo era quase absoluto. A produção em massa, em grandes unidades de produção, e trabalhadores que requeriam pouca qualificação eram a característica desse período histórico.

⁶ / Estamos desconsiderando outros importantes fluxos migratórios dentro da própria Europa. Espanha e Portugal, países além de mais atrasados senão com um dinamismo muito mais modesto que o Norte-Europeu, eram uma permanente fonte de mão-de-obra para as atividades com pouco prestígio entre os franceses e alemães. O sul da Itália, também sub-desenvolvido e com particulares problemas para gerar mecanismos endógenos de crescimento, expulsava seu excedente de população para a ávida indústria do Norte desse país.

As perspectivas de análise que pode merecer essa matriz tecnológica (fordismo-taylorismo) são diversas. Dados os objetivos deste documento, nos concentraremos em dois.

O primeiro objetivo diz respeito à qualificação. Como no taylorismo-fordismo o trabalhador pode ser associado a uma complementação da máquina, realizando tarefas repetitivas sobre a linha de produção, os requerimentos em termos de qualificação eram mínimos. Nesse sentido, os trabalhadores migrantes de áreas rurais, como os nativos do Norte da África, Turquia, etc. eram extremamente funcionais. Não eram qualificados (uma característica não requerida pela matriz tecnológica) e seu perfil se tornava mais interessante na medida em que não tinham tradição sindical nem grandes exigências em termos de ambiente de trabalho. Mais que requerimentos em termos de qualificação, esses migrantes oriundos de regiões rurais precisavam de um processo de adaptação cultural (cumprimento de horários, aceitação das hierarquias, etc.) uma vez que seu processo de socialização foi realizado em um ambiente (geralmente rural e tradicional) diferente daquele no qual se integrariam economicamente (urbano e moderno)⁷.

O segundo aspecto que desejamos mencionar está correlacionado com a falta de motivação dos assalariados. Na medida em que os ritmos estavam ditados pela máquina e as tarefas eram determinadas pelo tipo de complementação homem/máquina, a criatividade e motivação dos assalariados eram dispensáveis.

Resumindo: um dos aspectos que caracterizavam a matriz tecnológica taylorista-fordista eram recursos humanos desqualificados (exceto os aspectos culturais) e desmotivados.

⁷ / Dois filmes são a referência que consideramos mais importante para ilustrar certos aspectos desse período histórico. *Tempos Modernos*, o clássico de Charles Chaplin, aborda os aspectos mais negativos e desumanos do taylorismo-fordismo. A socialização foi um fator crucial para o processo de integração, tanto nos migrantes da Europa como no Brasil. Neste caso, é ilustrativo o filme brasileiro *O Homem que Virou Suco*, onde podemos perceber as dificuldades culturais de

II.2. A Crise

Em meados dos anos 70, a crise que assolou a quase totalidade dos países foi, em um primeiro momento, atribuída aos choques do petróleo. Supunha-se que, uma vez adaptadas às novas configurações de preços relativos (preço do petróleo mais elevado), as economias retornariam às performances que tinham registrado a partir da segunda guerra. Com o tempo, concluiu-se que o impasse tinha uma origem mais profunda. As tentativas de aquecimento mediante as clássicas ferramentas monetária/fiscais se traduziam em maiores taxas de inflação e reduzidos impactos sobre o nível de atividade. A crise não se restringia a uma alteração dos preços relativos. Em realidade, o mundo assistia a um esgotamento do modelo de crescimento que tinha sido hegemônico no pós-guerra.

Analisar as causas e conseqüências da crise desse modelo é uma tarefa que está além de nossos objetivos neste documento. Nos restringiremos a analisar vários aspectos que estão vinculados com o tema que é o eixo de nosso estudo (as políticas de geração de emprego e renda).

II.2.1. O Esgotamento do Keynesianismo

A partir dos anos 70, justamente com a crise do modelo de crescimento do pós-guerra nos países centrais, o paradigma keynesiano começa a perder adeptos, tanto nos meios acadêmicos como entre os gestores de política. Essa perda de hegemonia do paradigma keynesiano tem sua origem prática. O modelo de intervenção para estabilizar o ciclo conjuntural que Keynes preconizava deixa, como já afirmamos em parágrafos anteriores, de ser eficaz.

Essa impotência deu origem a uma corrente que se convencionou em denominar de “Contra-revolução monetarista”. Em realidade, era o retorno da hegemonia do pensamento clássico (o modelo pré-keynesiano) que, a partir dos anos 30, parecia destinado a ficar restrito aos livros de história do pensamento econômico. Nesse contexto, o retorno da

hegemonia dos clássicos se originava mais na impotência dos keynesianos para aquecer a economia que em seus méritos próprios.

O novo pensamento hegemônico colocou na agenda de discussão e crítica do keynesianismo sobre diversos eixos.

Em termos um tanto acadêmicos, os mentores do novo modelo sustentavam que o fracasso do keynesianismo devia ser atribuído a suas, supostas, intrínsecas fragilidades. Ou seja, o fracasso em servir de referência para os gestores de política teria suas raízes na falta de sustentação teórica do paradigma keynesiano. Em realidade, Keynes colocou na sua obra muitas proposições que, não obstante serem plausíveis e ter certo apelo ao senso comum, não eram deduzidas, não eram o resultado de raciocínio lógico. A propensão marginal a poupar menor que um, a importância dos salários relativos e não os absolutos, a ilusão monetária, etc. eram temas que confrontavam o pensamento clássico, especialmente na versão mais microeconomicista, mas não eram fundamentados. Eram, mas que proposições, hipóteses a serem justificadas ou provadas. O novo pensamento hegemônico atribuía o fracasso do keynesianismo à falta de fundamentação de seu paradigma. Em realidade seria da falta de fundamentação microeconômica, fato que deu origem a um novo esforço teórico que consistia em fundamentar microeconomicamente toda proposição macroeconômica. Nessa perspectiva, o modelo clássico seria muito mais robusto que o keynesiano, dado que toda sua estrutura tem por trás uma fundamentação microeconômica.

Contudo, essa perspectiva crítica dos clássicos modernos tinha (tem) um sério erro de argumentação. Com efeito, se o problema do pensamento keynesiano era sua insustentabilidade teórica, como era possível que esse paradigma tivesse podido balizar a política econômica dos principais países do mundo por mais de 30 anos e ter viabilizado taxas de crescimento de tal magnitude que tinham poucos antecedentes na história? Nessas circunstâncias, o problema do paradigma keynesiano não era de consistência teórica interna, senão, como veremos nos próximos parágrafos, de falta de correspondência entre suas proposições e o contexto histórico que lhe deu origem.

Antes de passarmos a esses aspectos, vejamos um segundo ponto sobre o qual o novo pensamento hegemônico foi particularmente diferente do keynesianismo. Keynes, não obstante sua defesa das economias de mercado como sendo largamente superiores às economias planificadas tipo a soviética, não acreditava na autoregulação dos mercados em torno de pontos de pleno emprego. A intervenção do estado, mediante a política macroeconômica, poderia “corrigir” esse “defeito” e situar a economia em pontos muito próximos da plena utilização da capacidade instalada. Contrariamente, o novo modelo outorgava aos mercados um poder de autoregulação quase infinita. Somente em situações muito particulares, devido à informação assimétrica, externalidades, etc. a intervenção pública seria justificável e, mesmo assim, mediante a regulamentação e regulação dos mercados e não através da provisão dos serviços ou políticas monetárias ou fiscais. Políticas monetárias e fiscais ativas teriam, especialmente no médio e longo prazos, poucos impactos sobre as variáveis reais, concentrando seus resultados sobre os níveis de preços (inflação).

III.2.2.A Nova Matriz Tecnológica

Paralelamente a esse esgotamento do keynesianismo na esfera macroeconômica, a hegemonia do taylorismo-fordismo começa ruir pela consolidação de outra base tecnológica. Aquilo que vagamente e muito imprecisamente se denomina de “novas tecnologias” vai paulatinamente substituindo a antiga matriz tecnológica.

Nessas circunstâncias, os recursos humanos compatíveis com a nova tecnologia mudam com respeito ao taylorismo-fordismo. Recursos humanos mais qualificados e autônomos parecem ser mais compatíveis com os novos postos de trabalho que se vão criando.

Paralelamente a esse novo perfil de mão-de-obra, a unidade de produção característica do sistema fordista também pareceria ter pouca compatibilidade com o novo contexto. Lembremos que a típica unidade de produção do taylorismo-fordismo era a grande fábrica, que produzia uma oferta uniforme e nucleava grande quantidade de

assalariados. As pequenas e médias empresas seriam mais funcionais ou compatíveis com o novo contexto tecnológico.

III.2.3.O Novo Ciclo Histórico e as Nova Forma de Intervenção Pública

Como já afirmamos, em realidade, o keynesianismo fracassou como balizador da gestão macroeconômica a partir dos anos 70 não por fragilidades lógicas de suas proposições senão porque o contexto histórico que o gerou tinha mudado. Com a crescente abertura dos mercados (especialmente dos mercados financeiros), a capacidade de utilizar as ferramentas monetário/fiscais para administrar a conjuntura se reduz dramaticamente. Um país não pode diminuir sua taxa de juros devido a que está em processo de desaquecimento porque uma medida como essa pode provocar uma fuga de capitais que acaba comprometendo seu equilíbrio externo e desacelerando ainda mais o ciclo conjuntural. Os gastos públicos e seus déficits são permanentemente monitorados pelos agentes financeiros internacionais e constituem um motivo de desconfiança nas suas decisões sobre alocação de recursos financeiros.

Resumindo, as possibilidades de intervenção no ciclo conjuntural mediante as clássicas ferramentas keynesianas ficaram esgotadas, estando esse privilégio restrito aos grandes centros da economia mundial (EUA, Alemanha e Japão). O nível de emprego não podia ser mais recuperado mediante a utilização das ferramentas macroeconômicas identificadas por Keynes. Políticas de aquecimento se traduziam em desequilíbrios internos (elevação nas taxas de inflação) e externos⁸.

Diante desse fato, se o keynesianismo não era a alternativa, as atenções tinham que estar voltadas para o novo pensamento hegemônico. Para o modelo clássico, como já mencionamos, os problemas do mercado de trabalho eram gerados por restrições oriundas

⁸ / O exemplo clássico que podemos mencionar foi a ascensão ao poder do primeiro governo de esquerda na França, depois da segunda guerra mundial, no início dos anos 80 (1981). Encabeçado por François Mitterrand, a coligação que englobava desde o Partido Socialista até o Partido Comunista, tinha como pilar de sua política econômica o aquecimento da economia mediante típicas políticas keynesianas. Essas políticas, adotadas de forma isolada pela esquerda francesa, desembocaram, rapidamente, em uma crise externa, que deu lugar, na primavera de 1983, ao “parêntese da austeridade”. Em realidade não foi “um parêntese”. A partir do impasse, o

desses próprios mercados. Assim, a elevação das taxas de desemprego no mundo a partir de meados dos anos 70 tinham que ser reduzidas por meio de medidas que tinham como espaço de atuação o próprio mercado de trabalho. Lembremos que esta é uma diferença abismal com respeito ao modelo keynesiano, que sustentava que as variáveis do mercado de trabalho tinham que ser administradas mediante instrumentos de política macroeconômica e não através de políticas direcionadas ao próprio mercado de trabalho. Por outra parte, não obstante o processo de internacionalização, os mercados de trabalho continuavam sendo um espaço regulado dentro do antigo Estado-Nação, fato que possibilitava a intervenção estatal.

Aqui, podemos diferenciar duas vertentes dentro do pensamento hegemônico, uma mais radical e outra mais moderada.

a) *A Alternativa Liberal Radical*

O exemplo normalmente citado para ilustrar esta opção de política tem como referência os EUA de Reagan e a Inglaterra durante Thatcher. A estratégia consistia em enfraquecer os sindicatos, reduzir o valor do salário mínimo, diminuir as ajudas financeiras aos desempregados ou, em geral, enfraquecer o Welfare-State, de forma tal a tornar o mercado de trabalho o mais concorrencial possível ou o mais parecido a um mercado de alface.

Na ausência de sindicatos, salário mínimo, etc. a autoregulação dos mercados deveria funcionar de forma mais rápida e eficiente. A queda nos preços (salários reais) deveria ser a resposta a excesso de oferta (desemprego) e, mediante movimentos nas quantidades oferecidas e demandadas, o ponto de equilíbrio (oferta igual a demanda) deveria ser atingido.

Em realidade, esta “estratégia” de combate ao desemprego funcionou. Nos países anglo-saxões, onde a alternativa liberal-radical foi implementada de forma mais rigorosa, a

Partido Socialista francês aderiu rapidamente ao novo pensamento hegemônico, uma conduta que conserva até hoje.

criação de empregos foi particularmente dinâmica e as taxas de desemprego sempre estiveram entre as mais baixas dos países desenvolvidos.

b) *A Alternativa Social-Democrata*

Uma versão mais “à esquerda” do novo paradigma foi adotado na Europa Continental e poderíamos denominar de versão “social-democrata” do pensamento hegemônico. A essência da argumentação coincidia com o modelo clássico: a intervenção para reduzir o desemprego tinha que se centrar no mercado de trabalho, as políticas keynesianas eram alternativas que geravam poucos ganhos em termos de oferta de novos empregos e tinham elevados custos em termos de inflação e desequilíbrios.

Contudo, não obstante compartilhar a essência do novo pensamento, se distinguia dele dado que não propunha como eixo de sua estratégia uma ofensiva contra os sindicatos, o salário mínimo, o Welfare-State, etc. Sua intervenção consistia em uma série de medidas que se convencionou em denominar de Políticas de Emprego e que será o nosso tema de análise na próxima Seção.

III. Políticas de Emprego

III.1. Definição

Em princípio, o termo de Políticas de Emprego parece muito abrangente e nele poderiam ser incluídas desde as políticas macroeconômicas do tipo keynesiano, visto que as mesmas objetivariam a elevação da oferta de empregos, até mudanças na legislação trabalhista, se esta for identificada como sendo um obstáculo para a abertura de novas vagas. Entre esses extremos caberiam as políticas de redução real do salário mínimo, as políticas de formação profissional, etc. Ou seja, toda política cujo objetivo fosse a geração de novos empregos pode ser definida como uma Política de Emprego.

Apesar da pertinência dessa visão, na literatura, o termo Políticas de Emprego circunscreve um leque bem menor de alternativas. Quando se fala em Políticas de Emprego devemos entender só aquelas medidas que tendem a afetar, de forma mais ou

menos direta, a oferta e/ou demanda de trabalho. Dessa forma estão descartadas todas as políticas macroeconômicas e as alterações no marco legal/institucional que regula o mercado de trabalho. Também não estão incluídas aquelas medidas que tendem a afetar a demanda de forma indireta e incerta, como o salário mínimo.

Assim, seguindo um certo consenso na literatura internacional sobre o tema, vamos entender como Políticas de Emprego aquele conjunto de medidas que atua sobre a oferta de trabalho, reduzindo-a ou alterando seu bem-estar, ou sobre o nível de emprego alterando a demanda de forma direta (criação de emprego públicos, por exemplo) ou indireta (formação profissional).

Em ambos os casos se atua sobre o mercado de trabalho e preponderantemente, ainda que não exclusivamente, sobre a população (oferta de trabalho).

III.2. Classificação

As Políticas de Emprego se dividem entre as Políticas Passivas e as Ativas.

III.2.1. Políticas Passivas

As Políticas de Emprego denominadas de passivas englobam aquelas ações que tendem a tornar mais “tolerável” a condição de desempregado (mediante uma transferência monetária a todo trabalhador desempregado, por exemplo) ou a reduzir a oferta de trabalho (mediante a aposentadoria precoce, dentre outras)⁹.

a) O Seguro-Desemprego

A Política de Emprego Passiva mais importante é o seguro-desemprego. Classificamos como mais importante em termos de recursos. Tanto no Brasil como nos

⁹ / Em realidade, pode parecer (e em realidade é) paradoxal que o seguro-desemprego seja denominado de “Política de Emprego”. Um benefício financeiro outorgado a um indivíduo devido a sua condição de desempregado, se o mesmo consegue emprego deixaria de ter direito a esse benefício. Esse tipo de política não poderia ser classificada como uma Política de Emprego. Concordamos. Contudo, como aqui estamos simplesmente reproduzindo um padrão internacional de classificação, não entramos no mérito dessa classificação.

países da OCDE, os benefícios financeiros aos assalariados desempregados são os que monopolizam a maior parte dos recursos destinados às Políticas de Emprego. Em países como a Finlândia ou a Holanda, por exemplo, as transferências aos trabalhadores desempregados chegam a superar 3% do PIB.

Esta é uma típica herança das políticas que integraram o Welfare-State clássico e que se consolidou depois da Segunda Guerra nos países desenvolvidos. A lógica é mais ou menos a seguinte. O desempregado não está nessa condição porque é seu desejo senão porque a economia (a sociedade, em realidade) é incapaz de oferecer-lhe um posto de trabalho. Nessas circunstâncias, para atenuar sua falta de renda, a sociedade deve outorgar-lhe um benefício no período de transição entre um emprego e outro. Justamente, aqui está uma das fraquezas e limitações do seguro-desemprego. Ele foi criado e estendido em um contexto histórico no qual o pleno emprego era a norma. O desemprego ou era oriundo de um problema muito circunscrito (uma firma faliu, por exemplo) ou era circunstancial, queda no nível de atividade que os gestores de política econômica rapidamente iriam reverter¹⁰/. O seguro-desemprego não foi imaginado para sociedades nas quais o desemprego atingia grandes contingentes populacionais e era duradouro.

Esta herança do Welfare-State pós-Segunda Guerra foi um dos alvos do novo pensamento econômico, junto com os sindicatos e o salário mínimo. No fundo, a crítica consistia em identificar esse benefício como um dos elementos que ajudavam a elevar o desemprego e tornar mais inflexível o mercado de trabalho. Com efeito, se o seguro-desemprego é de, imaginemos, R\$ 100, o assalariado não aceitará um emprego por, no mínimo, essa quantidade¹¹/.

Nesse sentido, reduzir as transferências sociais deveria ajudar, sempre segundo pensamento dominante, a reduzir o desemprego e, nesse sentido, foi uma das políticas que,

¹⁰ / Inclusive, desde uma perspectiva keynesiana, o seguro-desemprego pode ser visto como uma política contra-cíclica. Quando o nível de atividade cai, o desemprego se eleva, se elevam os gastos públicos com esse tipo de despesa e essa injeção de dinheiro serve para voltar a aquecer a demanda e o emprego.

¹¹ / Em termos um pouco mais técnicos, o salário de reserva dos indivíduos se eleva.

em maior ou menor medida conforme os países, tendeu a reduzir-se, tanto em termos do montante do benefício como em termos da abrangência temporal (número de prestações).

b) *Extensão dos Ciclos Escolares.*

Uma das alternativas para diminuir o desemprego consiste em postergar o início do ingresso no mercado de trabalho. Ao permanecer por mais tempo no sistema escolar, a pressão sobre a oferta de trabalho se reduz (em realidade, se posterga). Se a esse fato agregamos a idéia (não necessariamente certa) segundo a qual quanto maior a escolaridade maiores serão as chances de encontrar emprego, induzir a permanência da população no sistema escolar poderia diminuir, direta ou indiretamente, o desemprego.

c) *Aposentadoria Precoce*

Esta possibilidade das Políticas de Emprego Passivas tem certa relação com as ativas e, nesse sentido, ficará mais clara quando analisarmos estas últimas. Contudo, é intuitivo perceber que, em certas ocasiões, um indivíduo, pela sua idade e formação, pode ter sérias dificuldades para reinserir-se, como ocupado, no mercado de trabalho. Nessas circunstâncias, adiantar sua aposentadoria pode ser menos oneroso que pagar o seguro-desemprego por longos períodos, especialmente quando esse benefício está articulado com formação ou reciclagem.

Em certas regiões dos países mais desenvolvidos, muito penalizadas pela reconversão produtiva que afetava parcelas importantes da população que por muitos anos tinham trabalhado em um setor agora em crise, adiantar a aposentadoria podia ser uma medida eficaz para reduzir as despesas públicas e diminuir o desemprego.

d) *Expulsão dos Imigrantes*

Esta “política” merece ser mencionada devido a que, nos últimos anos, ganhou uma certa “popularidade” nos países centrais. Ao reduzir os imigrantes ou elevar as exigências para o ingresso de trabalhadores estrangeiros, se altera, de forma direta, a oferta de trabalho.

É comum que políticos populistas e demagogos ganhem votos entre eleitores ingênuos fazendo uma conta simples. Comparam o número de trabalhadores estrangeiros com o contingente dos desempregados e sustentam que, expulsando os migrantes, a taxa de desemprego cairia de forma significativa. Esses políticos estariam propondo uma “típica Política de Emprego Passiva”: reduzir a oferta de trabalho para diminuir a taxa de desemprego. Logicamente, essa política vem, na quase totalidade dos casos, permeada de proposições racistas.

Os aspectos ligados à migração são extremamente complexos e vão desde a funcionalidade da migração nos casos de países com pirâmides etárias muito estreitas na base (muitos passivos por ativo), passando por tarefas que os nacionais não estão dispostos a fazer, ainda que desempregados, até circunstâncias nas quais a migração é, realmente, um fator que deteriora o mercado de trabalho e cria conflitos sociais, culturais e econômicos. Portanto, não abordaremos os aspectos de migração, uma vez que fogem aos objetivos que nos propusemos no presente texto.

III.2.2. Políticas Ativas

As Políticas Ativas englobam uma série de ações que tendem a elevar o nível de emprego, geralmente atuando sobre o contingente de trabalhadores. Vamos a analisar as principais.

a) Formação Profissional

Esta talvez seja a Política Ativa mais popular, tanto no Brasil como nos países mais desenvolvidos. É uma Política Ativa dado que se parte da suposição que ao elevar a qualificação ou formação de um indivíduo aumentam suas chances de encontrar emprego (se estava desempregado) ou de não perder o que já possui (se estava empregado).

b) Intermediação

Este tipo de ação engloba uma série de atividades que visam um ajuste entre a oferta e demanda de trabalho mais fluido. Entre essas atividades podemos mencionar o

levantamento das vagas oferecidas pelas firmas (faixa etária requerida, perfil educacional e de qualificação, salário, perspectivas profissionais, etc.) e as características dos indivíduos que procuram emprego (também faixa etária, qualificação, etc.). Gerenciar esse banco de dados e por em contato a oferta e demanda pode reduzir o desemprego, dado que torna mais rápida a compatibilização entre os recursos humanos requeridos pelas firmas e as aspirações e possibilidades dos indivíduos que procuram emprego.

c) *Apoio aos Micro e Pequenos Empreendimentos*

Esta é uma política extremamente popular, especialmente, ainda que não unicamente, nos países subdesenvolvidos. O apoio ou ajuda aos pequenos empreendimentos podem abranger diversas ações, que vão desde crédito dirigido até ao apoio para o desenvolvimento tecnológico, design, identificação de novos canais de comercialização, etc. As justificativas para este tipo de ações são de diversas ordens. Vamos expor só as principais.

A primeira, e a que tem, talvez, maior apelo popular, está vinculada à potencialidade em termos de geração de empregos. Sustenta-se que as micro e pequenas empresas são as que mais empregam (quando comparadas com as grandes empresas) e, dessa forma, ajudar a seu desenvolvimento promove, indiretamente, a geração de novos empregos.

Contudo, não obstante essa potencialidade, as micro e pequenas firmas enfrentam uma série de restrições para sua consolidação e desenvolvimento que requeririam políticas públicas específicas. Por exemplo, seu acesso ao crédito estaria limitado devido aos pequenos fundos que demandam e a falta de garantias. A pesquisa e desenvolvimento são impossíveis de ser financiadas por micro empresas, fato que requer disponibilizar tecnologia mediante o setor público (ou financiado por ele). Poderíamos estender os exemplos, mas fica mais ou menos evidente que o surgimento, consolidação e sobrevivência das pequenas firmas não é um fato trivial e, nesse sentido, dado o mencionado suposto potencial em termos da geração de empregos, deveria merecer uma política específica.

Paralelamente a esses dois fatores (potencialidade em termos de geração de empregos e múltiplas restrições que enfrentam), as micro e pequenas empresas seriam funcionais, como já mencionamos, à nova matriz tecnológica (novas tecnologias). Dessa forma, essas unidades de produção deveriam merecer a atenção das políticas públicas dado que contribuiriam para acelerar o desenvolvimento do país^{12/}.

d) *Subsídios à Contratação de uma Determinada População Alvo*

Uma medida muito utilizada em certos países Europeus e que é classificada como uma Política de Emprego Ativa tem como característica os subsídios (de forma direta ou indireta) à contratação de um grupo populacional com particulares problemas de desemprego. Imaginemos, por exemplo, que o diagnóstico do mercado de trabalho de uma determinada região ou país estabeleceu que os jovens sem experiência nem qualificação têm sérias dificuldades em encontrar emprego. Nesse caso, o governo pode induzir às firmas a contratarem jovens sem experiência e com pouca escolaridade mediante a redução dos encargos sociais (o INSS, por exemplo). Ou seja, através do sistema tributário ou as contribuições sociais, visa-se tornar mais “atraente” a contratação de indivíduos de um determinado grupo social. Em certos casos, essa estratégia de incentivo a certas contratações pode apelar a outras medidas, que não os subsídios. Por exemplo, ter salário mínimos específicos (menores que o normal) para certos segmentos da população^{13/}.

e) *Criação Direta de Empregos pelo Setor Público*

Esta alternativa de elevar o nível de emprego hoje goza de pouco prestígio e é utilizada só em casos emergenciais, como eram, já não existem mais, as frente de trabalho na ocasião das secas no Nordeste. No passado teve certo apelo em certos países desenvolvidos, ainda que em ocasiões muito específicas, como as grandes crises de desemprego. Contudo, na maioria das ocasiões, essa forma de gerar empregos era indireta,

^{12/} / Este argumento (conveniência do apoio do setor público devido à adequação das pequenas unidades de produção ao novo ambiente tecnológico) é um pouco frágil. Se a unidade produtiva funcional ao novo modelo é a pequena firma, porque se precisa da intervenção pública ? Por que o mercado não induz sua criação e desenvolvimento ?

^{13/} / A avaliação sobre a efetividade desta política deve levar em consideração dois elementos. O primeiro é a potencial substituição de um trabalhador por outro (desligar um assalariado adulto e contratar em seu lugar um jovem, por exemplo). Nesse caso se estaria trocando “seis por meia

mediante obras públicas e não mediante a contratação direta (elevar o número de funcionários públicos para reduzir o desemprego).

De qualquer maneira, devido à nova hegemonia do pensamento clássico e todas suas restrições à elevação dos gastos públicos, à presença do Estado na economia, etc., esta forma de Política de Emprego é marginal e, voltamos a repetir, utilizada só em casos verdadeiramente excepcionais, como nas catástrofes.

IV. Políticas de Emprego: Teoria, Diagnósticos e Mimetismo.

A análise das Políticas de Emprego pode ser feita sob diversos ângulos. Vamos explorar vários deles.

O primeiro, talvez a dimensão mais abstrata, está vinculado ao status que o marco analítico outorga ao mercado de trabalho. Se o arcabouço teórico é keynesiano, as Políticas de Emprego certamente não ocuparão um lugar central na estratégia para reduzir o desemprego. Nesse caso, o debate terá como eixo o crescimento econômico ou o desenvolvimento do país.

Esse tipo de discussão ainda que possa ter um certo ranço academicista, certamente está estreitamente ligado ao desenho de políticas. Em certa ocasião, o então Ministro de Trabalho, Edward Amadeo, afirmou que o problema do desemprego no Brasil era de “empregabilidade”, ou seja, os desocupados não encontravam emprego porque não tinham os requisitos, em termos de educação e qualificação, para ocupar as vagas que estavam disponíveis na economia. Podemos concordar com esse diagnóstico ou não, mas certamente essa afirmação colocou o debate bem explícito. Se o problema do desemprego é de “empregabilidade”, certamente não é de crescimento. Existem vagas mas simplesmente os desempregados não podem ocupá-las em função de seu perfil não é o requerido. Nesse caso a política a ser implementada deveria ter como eixo a educação e/ou formação e reciclagem.

dúzia”. O outro fator a ser considerado na avaliação é o “peso morto”, ou seja, contratações que se realizariam de qualquer forma e que agora gozam de um subsídio.

O ponto que desejamos ressaltar é: a política pública surge (ou deveria surgir) de um diagnóstico, é a resposta a um problema. Se o diagnóstico identifica a existência de desemprego paralelamente a vagas não preenchidas, o problema é de crescimento e não faria sentido, nesse contexto, formar e reciclar trabalhadores. O único resultado seria que a fila de desempregados teria indivíduos mas educados e capacitados tecnicamente, mas o problema de desemprego continuaria intacto.

Nessa direção, quando se instrumentaliza uma política de formação profissional e se supõe que ele é um componente com certa relevância na redução do desemprego, é de imaginar que exista um estudo prévio no qual foi identificado que há desempregados e que, simultaneamente, existem vagas para as quais é, o mínimo, muito oneroso encontrar candidatos que preencham os requisitos necessários para ocupá-las. Para que uma política pública tenha alguma chance de ter alguma efetividade tem que estar fundamentada em diagnósticos.

O segundo aspecto que desejamos mencionar está vinculado ao caráter nacional do funcionamento do mercado de trabalho. Não obstante a tendência à internacionalização dos mercados de bens e serviços, a regulação dos mercados de trabalho continua operando-se no âmbito de cada Estado-Nação. Cada país, por outra parte, se singulariza por apresentar características próprias de regulação dos mercados de trabalho (legislação, instituições, cultura, tradições, etc.). Aqui não queremos entrar no mérito da questão. Ou seja, o mercado de trabalho funcionaria melhor se não existisse um marco regulatório e funcionasse como um mercado de tomates, o tipo de mercado dos corriqueiros livros-texto de microeconomia. Nós consideramos que esse tipo de discussão é irrelevante. O ponto é: as instituições existem e não se pode tratar o mercado de trabalho como um mercado de alface.

Por que essa discussão é importante? Porque o funcionamento e os problemas dos mercados de trabalho tem tempo e espaço. Não podemos fazer paralelos entre o mercado de trabalho na Suécia e o mercado de trabalho no Brasil. Inclusive, temos que ser muito

cuidadosos quando comparamos um mercado de trabalho de um mesmo país em dois momentos do tempo. Vamos dar um exemplo. Um dos maiores problemas do mercado de trabalho Italiano é o desemprego dos jovens, inclusive dos jovens com formação universitária, para os quais a taxa de desocupação chegou a situar-se em patamares próximos de 40%. Com o tempo, esses jovens (com formação superior completa) logravam uma satisfatória inserção no mercado de trabalho, reduzindo-se significativamente sua desocupação e elevando-se os rendimentos. Ou seja, a Itália enfrenta um problema de transição entre o sistema escolar e o mundo do trabalho. A Alemanha não enfrenta esse problema, devido à peculiar característica de seu sistema de ensino, que mistura a formação escolar com a formação no próprio “chão de fábrica”, uma tradição com raízes medievais. Nesse contexto, a transição entre o sistema escolar e o mercado de trabalho é muito menos onerosa em termos de desemprego juvenil. A conclusão óbvia é: não podemos aplicar a mesma política de emprego na Alemanha e na Itália. Os problemas são diferentes.

Essa argumentação, que nos parece tão natural, tanto em termos intuitivos como de fundamentação teórica e histórica, não é tão direta. No Brasil, se aplicaram (e se aplicam) e se propõem políticas públicas que foram gerados em outros contextos. Vamos analisar com certo cuidado este ponto, mencionando três aspectos que nos parecem relevantes.

Tomemos o caso da formação profissional. Essa política tem um diagnóstico teórico e um marco histórico de referência (os países da OCDE) que deve merecer um exame particularmente cuidadoso quando se quer transpô-la a outro contexto. Uma Política de Emprego não é boa porque foi aplicada em um país e foi avaliada positivamente (que, lamentavelmente, não é o caso da formação profissional). O problema do Brasil é a existência de vagas que não podem ser preenchidas por falta de indivíduos com o perfil educacional/técnico adequado ? Onde está a verificação empírica desse diagnóstico ? Em realidade, não seria temerário sustentar que não existe diagnóstico. Simplesmente, em uma atitude de mimetismo, a política foi implementada no Brasil porque era popular nos países desenvolvidos. Em um mundo no qual os países periféricos importam as idéias prevalecentes nas regiões mais desenvolvidas sem nenhum crivo crítico ou processo

adaptativo, a imagem que se tem é que o Brasil centrou sua estratégia de geração de empregos nas Políticas de Emprego simplesmente porque essas eram as políticas adotadas nos países centrais. Se nós lemos certos programas de governo de candidatos à eleição presidencial passada, em muitos deles as partes dedicadas à geração de emprego parecem um cópia, sem citação, dos tradicionais argumentos que são anualmente reproduzidos nos *OCDE Employment Outlook's*. Resulta extremamente difícil entender como um Ministro do Trabalho do Brasil dos anos 90 possa ter afirmado que o problema do desemprego do país é de “empregabilidade”, quando qualquer estudante de um curso de graduação de Economia do Trabalho sabe que a maior taxa de desemprego do Brasil está situada nos níveis de escolaridade médios (a curva de desemprego por nível de escolaridade é um U invertido).

O segundo ponto que desejamos mencionar vai além dessa falta de diagnóstico que fundamenta as políticas públicas. Além de importar estratégias imaginadas em outros contextos, essa importação foi parcial, dado que foram importados os diagnósticos e as políticas, mas não foram levadas em consideração as avaliações. Os resultados da maioria das avaliações realizadas em países da OCDE das políticas de formação profissional, por exemplo, deram como resultado efeitos duvidosos. Ou seja, mesmo no contexto no qual foram geradas, esse tipo de intervenção pública mostrou pouca efetividade. Não obstante esses resultados, a mesma (a política de formação profissional) constituiu a principal política ativa no Brasil no transcurso dos anos 90.

Por último, queremos chamar a atenção para um terceiro aspecto, que está vinculado ao caráter continental, por isso, necessariamente heterogêneo do Brasil. Essa heterogeneidade permeia aspectos (econômicos, sociais, ecológicos, culturais, etc.) cruciais para entender o mercado de trabalho. Em realidade, em um país como o Brasil não se pode falar em “mercado de trabalho” senão em “mercados de trabalho”. Os pontos de contato entre os problemas do mercado de trabalho de Rio Grande do Sul e Roraima serão mínimos. Assim, os diagnósticos devem ser locais e as políticas, balizadas nesses diagnósticos, também devem apresentar um marcado caráter local.

Poder-se-ia argumentar que este ponto já foi incorporado nas políticas sociais no Brasil, tanto as direcionadas ao mercado de trabalho como as restantes. Em termos gerais, a resposta a esse comentário pareceria ser afirmativa. O país adotou certas singularidades das modernas políticas sociais (descentralização, parceria com a sociedade civil, avaliação, etc.) que hoje representam uma tendência mundial, inclusive no caso do mercado de trabalho. Contudo, essa descentralização, muitas vezes, não chega ao fundo da questão. Vamos ilustrar esta afirmação. Tomemos, outra vez, o caso da formação profissional. A política nacional se formula a partir dos PEQ's (Planos Estaduais de Qualificação). Assim, a formulação, execução e avaliação são descentralizadas, tendência que deveria gerar uma política flexível, capaz de ser desenhada segundo as necessidades locais. Contudo, essa descentralização é parcial na medida em que não se descentraliza a Política de Emprego senão a Política de Formação Profissional. Vamos apresentar uma possibilidade teórica, mas plausível. Suponhamos um Estado no qual a principal restrição à geração de postos de trabalho não seja a formação profissional, mas outra variável (crise na pequenas empresas, etc.). O Governador desse Estado vai incluir atividades vinculadas à formação profissional, caso contrário, ele não vai se beneficiar dos recursos do PLANFOR, ainda que possua diagnósticos nos quais a principal restrição à geração de emprego não seja a formação profissional. Em outros termos: importa-se um diagnóstico e a política a ele associado e, depois, universaliza-se essa conduta para o conjunto do território nacional, não obstante o caráter continental do Brasil. Não seria ousado imaginar um Estado no qual todos os recursos das Políticas de Emprego devessem ser direcionados para a formação e reciclagem (um Estado que experimentou um choque setorial negativo, por exemplo) e outro no qual o centro da estratégia de política fosse a ajuda creditícia às pequenas unidades de produção agrícolas locais.

Resumindo: a descentralização deveria ser na essência. Cada estado ou região deveria ter um diagnóstico sobre seu mercado de trabalho identificando seus problemas e, a partir deles, desenhar a estratégia de intervenção pública. As práticas internacionais deveriam ser levadas em consideração como experiências a serem utilizadas como referência e não como políticas a serem copiadas.

V. Comentários Finais

As Políticas de Emprego, como vimos, surgiram no bojo de um pensamento econômico que tinha como vocação substituir o keynesianismo como balizador das políticas públicas no tocante à geração de novos postos de trabalho. Era (é) a versão de “esquerda” do novo pensamento hegemônico. Aqui não estamos fazendo um juízo de valor sobre a consistência e robustez de seus argumentos, de sua fundamentação. Simplesmente queremos salientar que toda política pública tem sua fundamentação, saiba ou não o gestor encarregado de implementá-la.

Nesse sentido, as Políticas de Emprego supõem, implicitamente, que os problemas do desemprego estão gerados no mercado de trabalho. Em outros termos, existem vagas mas, por algum motivo, as mesmas não são preenchidas e/ou o tempo requerido para serem ocupadas é longo, gerando desemprego. Se não existem vagas, a potencialidade das Políticas de Emprego em diminuir o desemprego será reduzida dramaticamente. Supor que o principal determinante na solução do problema da falta de oportunidades de emprego é o crescimento, como supunha Keynes, implica em relegar a um lugar secundário, só coadjuvante, às políticas de emprego¹⁴. Esta discussão é muito abstrata e, talvez, pelo seu nível de abstração, possa não ter tempo e espaço. Ou, talvez, sim. Em outros termos, uma leitura menos radical poderia afirmar que, em cada momento do tempo, existe uma restrição que é a relevante. Assim, em um país (ou em diversos momentos do tempo da história de um país) a principal limitação para a redução do desemprego poderia ser o crescimento e em outro a falta de qualificação da mão-de-obra. Ainda admitindo essa leitura um tanto heterodoxa do debate econômico, em cada momento do tempo só uma das restrições é a relevante. Nessa linha, se o diagnóstico é que a principal fonte do desemprego é a falta de “empregabilidade” dos desocupados, isso implica em supor que a taxa de crescimento é suficiente e, mais ainda, que a mesma dificilmente será elevada, dado que esforços por acelerar o desenvolvimento vão esbarrar na falta de mão-de-obra. Contudo, não se pode admitir, por uma questão de consistência teórica, que ambos os problemas

¹⁴ / Vamos ilustrar essa divisão de águas entre correntes mediante um exemplo. Se o próximo presidente eleito chama a um economista e o incumbe da tarefa de reduzir a taxa de desemprego, um economista keynesiano dirá que deseja ir ao Ministério da Fazenda ou à Presidência do Banco Central. Um economista clássico vai solicitar ocupar o Ministério do Trabalho.

sejam simultâneos¹⁵. Assim, se a restrição relevante é o crescimento, as Políticas de Emprego são irrelevantes em termos práticos. Contrariamente, se existem vagas mas os desocupados não conseguem preenchê-las, serão vãos os esforços para elevar o número de vagas oferecidas, visto que o resultado será a mesma quantidade de desocupados e um número superior de postos de trabalho criados e não ocupados.

Resumindo: ainda que possamos imaginar uma posição heterodoxa, essa heterodoxia não se pode confundir com inconsistência. Afirmar que, para reduzir o desemprego, devemos priorizar, de forma simultânea, o crescimento e as políticas de emprego não parece uma argumentação consistente.

Essa discussão é fundamental quando se avalia uma política. Uma avaliação bem feita (com grupos de controle, por exemplo, para determinar em que medida as mudanças devem ser atribuídas à política ou ao contexto) permitirá concluir sobre a eficácia e eficiência de uma ação governamental. Suponhamos que o resultado nos assinala que a estratégia escolhida é ineficaz (não tem impactos sobre o problema que se pretendia contornar). Pode ser ineficaz por problemas internos à própria política (mal gerenciamento, escolha equivocada do público alvo, etc.) ou pode ser ineficaz porque se utilizaram instrumentos inadequados. Suponhamos que o problema do desemprego seja a falta de crescimento e o instrumento escolhido para reduzi-lo seja a formação profissional. Muito provavelmente, as taxas de desemprego vão permanecer constantes não por uma errônea forma de instrumentalizar a política senão porque a estratégia adotada não parece ser a mais adequada dado a origem do problema.

Paralelamente a esse nível teórico muito abstrato, o debate sobre o desemprego deve contemplar as particularidades do objeto de estudo. O caso do mercado de trabalho é um típico exemplo sobre a impossibilidade de generalizar os modelos microeconômicos corriqueiros. Um mercado de trabalho não é um mercado de batatas. Direcionar a discussão sobre se a conveniência que o mesmo funcione ou não como um mercado

¹⁵ / Em termos um pouco mais “técnicos”: o desemprego não pode ser clássico e keynesiano ao mesmo tempo. Ou é clássico ou é keynesiano.

concorrencial, sem legislação, instituições, etc. é estéril. É politicamente inviável acabar com toda e qualquer legislação trabalhista e, assim, essa discussão não procede. Se os resultados (desemprego, salários, dispersão de salários, etc.) do funcionamento do mercado de trabalho está pautado pelo marco regulatório, os problemas e as conseqüentes políticas estão datadas no tempo e não no espaço. Não se podem universalizar diagnósticos e políticas. Cada caso é um caso. As estratégias geradas em outros contextos só devem ser tomadas como parâmetros a serem levadas em consideração, não são “receitas de bolos”.

No caso específico do Brasil, devemos radicalizar este último ponto. A heterogeneidade do país impede que se generalizem diagnósticos. A Política de Emprego deve ser descentralizada na sua integralidade e não cada uma de suas partes. Toda política deve ser precedida de um diagnóstico, que identifique a origem do problema que se deseja enfrentar e, a partir daí, se imaginem as intervenções.

The ECO/UnB Working Paper Series

The Department of Economics of the University of Brasilia publishes its Working Papers Series since April 1972. On August 30, 2002 the series was renewed with the on-line publication of the papers. All Working Papers may be freely downloaded from the Department site: <http://www.unb.br/ih/eco>.

Working papers published since August 2002:

- 231 Posse de escravos e estrutura da riqueza no agreste e sertão de Pernambuco: 1777-1887. Flávio Rabelo Versiani and José Raimundo O. Vergolino, 30 August 2002, 29p.
- 232 On the natural rates of unemployment and interest: the Robertson connection. Mauro Boianovsky and John R. Presley, 30 August 2002, 34p.
- 233 Contas Nacionais e o meio ambiente: reflexões em torno de uma abordagem para o Brasil. Charles C. Mueller, 30 August 2002, 25p.
- 234 Economics of air pollution: hedonic price model and smell consequences of sewage treatment plants in urban areas. Sérgio A. Batalhone, Jorge M. Nogueira and Bernardo P. M. Mueller, 30 August 2002, 25p.
- 235 The Brazilian depression of the 80s and 90s. Mirta Bugarin, Roberto de G. Ellery Jr., Victor Gomes and Arilton Teixeira, 30 August 2002, 30p.
- 236 Informal employment in Brazil – A choice at the top and segmentation at the bottom: a quantile regression approach. Maria Tannuri-Pianto and Donald M. Pianto, 30 August 2002, 23p.
- 237 False contagion and false convergence clubs in stochastic growth theory. Stephen de Castro and Flávio Gonçalves, 30 August 2002, 20p.
- 238 Spot and contract markets in the Brazilian wholesale energy market. Paulo C. Coutinho and André Rossi de Oliveira, 30 August 2002, 19p.
- 239 Tributação da renda e do consumo no Brasil: uma abordagem macroeconômica. Valter Borges de Araújo Neto e Maria da C. S. de Sousa, 30 August 2002, 31p.
- 240 Vote splitting, reelection and electoral control: towards a unified model. Maurício S. Bugarin. 30 August 2002, 26p.
- 241 Shadow-prices in payment systems. Rodrigo Peñaloza, 6 September 2002, 31p.
- 242 Welfare implications of the Brazilian social security system. Roberto de G. Ellery Jr. and Mirta N. S. Bugarin, 13 September 2002, 28p.
- 243 Os agentes econômicos em processo de integração regional – Inferências para avaliar os efeitos da ALCA. Renato Baumann and Francisco Galvão Carneiro, 13 September 2002, 29p.
- 244 Leading by example: a simple evolutionary approach. André Rossi de Oliveira and João R. O. de Faria, 20 September 2002, 25p.
- 245 The role of institutions in sustainable development. Bernardo Mueller and Charles Mueller, 20 September 2002, 25p.
- 246 Incentivos em consórcios intermunicipais de saúde: uma abordagem de teoria dos contratos. Luciana Teixeira, Maria Cristina MacDowell and Mauricio Bugarin, 27 September 2002, 19p.
- 247 Liquidity constraints and the behavior of aggregate consumption over the Brazilian business cycle. Mirta Bugarin and Roberto de G. Ellery Jr, 27 September 2002, 19p.
- 248 Pricing water and sewage services in urban areas: Evidences of low level equilibrium in a developing economy. Ricardo Coelho de Faria, Jorge M. Nogueira and Bernardo

Mueller, 4 October 2002.

- 249 Wrong incentives for growth in the transition from modern slavery to labor markets: Babylon before, Babylon after. Stephen de Castro, 4 October 2002, 23p.
- 250 Vintage capital, distortions and development. Samuel Pessoa and Rafael Rob, 11 October 2002, 40p.
- 251 Consórcios intermunicipais de saúde: uma análise à luz da teoria dos jogos. Luciana Teixeira, Maria Cristina MacDowell and Mauricio Bugarin, 11 October 2002, 30p.
- 252 Preços de escravos em Pernambuco no século XIX. Flávio R. Versiani and José Raimundo O. Vergolino, 18 October 2002, 20p.
- 253 A model of capital accumulation and rent seeking. Paulo Barelli and Samuel de Abreu Pessoa, 18 October 2002, 47p.
- 254 Anchors away: the cost and benefits of Brazil's devaluation. Edmund Amann and Werner Baer, 25 October 2002, 20p.
- 255 Um seguro agrícola "eficiente". Aécio S. Cunha, 25 October 2002, 57p.
- 256 Campaign contributions with swing voters. Manfred Dix and Rudy Santore, 1 November 2002, 15p.
- 257 Incentivos para os administradores de empresas estatais: O papel dos dividendos mínimos obrigatórios e o desenho ótimo de salários. André Luís G. Carcia and Maurício Bugarin, 1 November 2002, 28p.
- 258 Impostos e a História. Aécio S. Cunha, 8 November 2002, 12p.
- 259 Determinantes do endividamento dos estados brasileiros: Uma análise de dados de painel. Isabela Fonte Boa Rosa Silva e Maria da Conceição Sampaio de Sousa, 8 November 2002, 27p.
- 260 Technology adoption: On the nonequivalence of tariffs and quotas. Arilton Teixeira, 15 November 2002, 25p.
- 261 Constitutional regimes, growth and stagnation in the Brazilian economy: 1947-1999. Marco Antônio Campos Martins, 15 November 2002, 39p.
- 262 Price caps and electoral cycles. César Mattos, 22 November 2002, 16p.
- 263 Os pobres que levantem a mão (mas será que são mesmo pobres?) - Uma tentativa de validar o cadastro único. Carlos Alberto Ramos and Ricardo Santana, 29 November 2002, 100p.
- 264 Relative earnings of immigrants and natives under changes in the US wage structure, 1970-1990: A quantile regression approach. Maria Tannuri-Pianto, 29 November 2002, 40p.
- 265 Bidding strategies in the Brazilian Treasury auctions. Anderson Caputo Silva, 6 December 2002, 34p.
- 266 Crises cambiais e ataques especulativos no Brasil. Mauro Costa Miranda, 13 December 2002, 26p.
- 267 Poverty and environment degradation: the Kuznets environmental curve for the Brazilian case. Fabio G. e Barros, Augusto F. Mendonça and Jorge M. Nogueira, 20 December 2002, 27p.
- 268 On shadow-prices of banks in real-time gross settlement systems. Rodrigo Peñaloza, 20 December 2002, 31 p.
- 269 A characterization of renegotiation-proof contracts via random fixed points in Banach

- spaces. Rodrigo Peñaloza, 20 December 2002, 9 p.
- 270 Existence of time-invariant settlements in FEDWIRE-like payment systems. Rodrigo Peñaloza, 27 December 2002, 13p.
- 271 Principal-Agent problem with continuum of constraints: the infinite dimensional approach. Rodrigo Peñaloza, 27 December 2002, 43p.
- 272 Structural analysis of multiple-unit auctions: recovering bidders' valuations in auctions with dominant bidders. Anderson Caputo Silva, January 3, 2003, 18 p.
- 273 Financiamento público de campanhas eleitorais: efeitos sobre bem-estar social e representação partidária no Legislativo. Adriana C. Portugal and Maurício S. Bugarin, January 10, 2003, 25p.
- 274 Wicksell on technical change, real wages and employment. Mauro Boianovsky and Harald Hagemann, January 17, 2003, 28p.
- 275 Quão pobres são os pobres. Brasil: 1992-2001. Carlos Alberto Ramos and Ricardo Santana, January 24, 2003, 20p.
- 276 Dois anos da Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil: uma avaliação dos resultados à luz do modelo do fundo comum. Selene Peres Peres Nunes and Ricardo da Costa Nunes, January 31, 2003, 45p.
- 277 Políticas de geração de emprego e renda: Justificativas teóricas, contexto histórico e experiência brasileira. Carlos Alberto Ramos, February 7, 2003, 28p.

Forthcoming working papers:
(Subject to change)

- 278 Long run implications of the Brazilian capital stock and income estimates. Victor Gomes, Mirta N. S. Bugarin and Roberto Ellery Jr., February 14, 2003, 25p.
- 279 Taxation on intergenerational bequest and redistribution of wealth in a class-setting. Mauro Baranzini, Sheila Oliveira Benjuino and Joanílio Rodolpho Teixeira, February 21, 2003, 23p.