



Um desafio: reduzir o desemprego no Brasil em tempos de crise.

Notas para um debate¹

Pierre Salama

Introdução

É possível reduzir o desemprego frente a uma grande crise econômica estrutural que vem junto com uma crise política, tal como aquela que se observa hoje no Brasil? Trata-se de um verdadeiro desafio. A probabilidade de que se venha a conseguir isto não é alta. Pois, o desenrolar de uma crise econômica sempre destrói postos de trabalho. É difícil – mas não impossível – se opor a essa situação, pois, a crise no Brasil, em 2015, desvela-se como crise econômica e, ao mesmo tempo, como crise política, uma dando sustentação à outra – e vice-versa. Trata-se de uma crise dupla, do tipo estrutural, que pode degenerar em uma crise institucional.

A crise já fez o seu “trabalho”. A deterioração das condições de vida é mais ou menos ampla nos diferentes grupos sociais. A sua magnitude é tal que hoje quase todos os estratos sociais já foram afetados. Caíram os rendimentos do trabalho, os lucros e também os dividendos fletiram para baixo. Os ganhos sociais dos anos 2000 estão sendo cortados e ameaçados de desaparecer em grande parte, pois a pobreza está crescendo assim como a desigualdade das rendas. O aumento dos preços está se acelerando, mas, ao contrário dos anos 80, quando uma hiperinflação se manifestava, a redução do poder de compra não atingiu uma escala comparável. Eis que o emprego está declinando mais rápido do que naquela época.

Nessa situação, criar postos de trabalho é um desafio, mas um desafio que se deve enfrentar se se quer reduzir ou reverter o custo social da crise. Ao fazer um bom diagnóstico da crise, torna-se possível pensar na criação de empregos em alguns setores, contribuindo para superar a crise e retomar o crescimento. Mas sem um bom diagnóstico, assim como sem medidas adequadas de política econômica, pode-se agravar a crise. A política de ajuste fiscal, decidida no início do segundo mandato de Dilma Rousseff, não é capaz de ultrapassar a crise a curto e a médio prazo, pois pode agravá-la. As medidas adotadas, ademais, são pouco coerentes em razão 1) dos conflitos entre a Presidência e o Ministério da Economia; 2) da crise de representação que divide os partidos quanto a política a seguir; 3) da baixa credibilidade do governo. A crise é tanto uma crise de legitimação quanto uma crise de racionalidade.

¹ Tradução de Eleutério F. S. Prado.



Existem outras soluções além do ajuste fiscal. Os efeitos deletérios desta política acentuam e agravam uma crise cuja origem não está na queda dos preços das matérias primas, ainda que essa queda a tenha precipitado. Daí a urgência de sair das “vias usuais” (o famoso: “*there is no alternative*” de Thatcher), imaginando novas soluções capazes de resolver simultaneamente a crise. Mas para ser capaz de pensa-las, não se deve negar a crise econômica, mas sim avaliar bem a sua magnitude e as suas causas subjacentes. Ao deixar de fazê-lo, encontrar-se-iam soluções cujos efeitos poderiam rapidamente aprofundar a crise, aumentando o seu custo social. Para criar empregos sustentáveis deve-se ainda superar a crise estrutural, sem aumentar os gastos públicos, já bem elevados, propondo reformas estruturais, tais como 1) um sistema fiscal progressivo que pode impulsionar o mercado interno sem pressionar os custos das empresas; 2) uma política industrial bem orientada, com foco nas indústrias com forte potencial de criação de empregos e que tenham um futuro promissor.

Uma grave situação e o seu diagnóstico

O Brasil está em crise. E a gravidade dessa crise tem sido sistematicamente subestimada pelos institutos que se dedicam às previsões. A cada duas semanas, estas são revisadas para se tornarem mais e mais pessimistas. As perspectivas de recuperação parecem, então, mais distantes, tal como mostram as figuras 1 e 2.

Figura 1: Evolução do PIB

EXPECTATIVA DO MERCADO PARA O PIB EM 2015 (% AO ANO) E DESVIO PADRÃO DAS PROJEÇÕES (GRÁFICO MENOR)

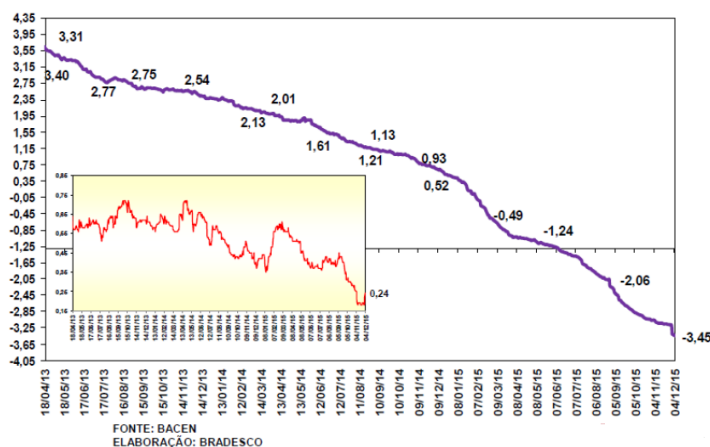
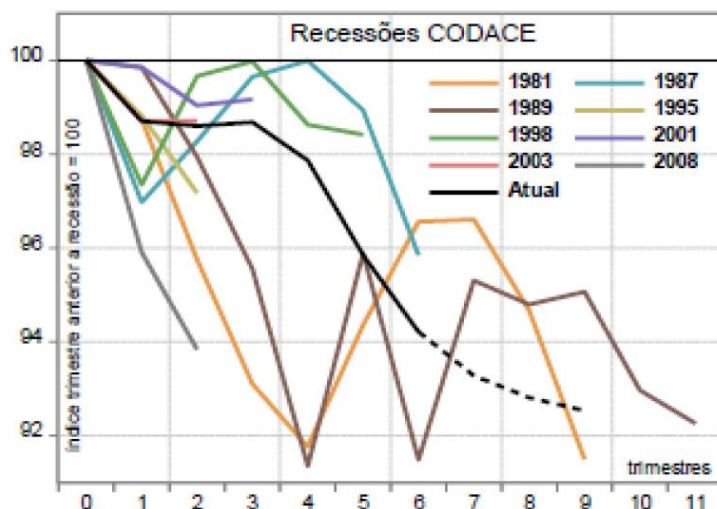


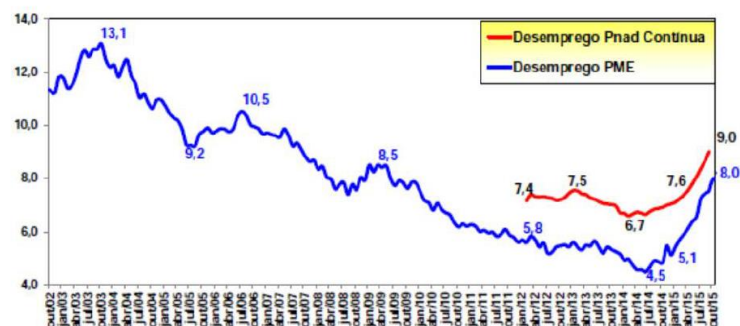


Figura 2: PIB - comparação com outras crises



Ademais, essa situação está provocando uma crise social de amplitude crescente. Em um ano, como mostra a Figura 3, a taxa de desemprego dobrou. As perspectivas de agravamento se tornam, assim, mais e mais credíveis. Como consequência lógica, o trabalho informal passou a crescer de novo depois de haver conhecido uma redução durante os últimos dez anos que precederam à crise.

Figura 3: Taxa de desemprego dessazonalizada (%)



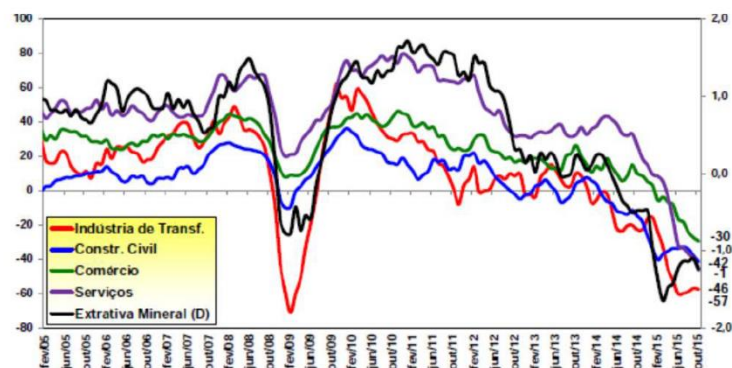
Fonte: IBGE; elaboração: Bradesco

Ao contrário, a criação de empregos formais, tal como mostra a Figura 4, parou. A precariedade dos empregos criados se elevou e a flexibilidade salarial se acentuou. Como mostra a Figura 5, os aumentos nominais dos salários estão já abaixo da taxa de inflação; pois, como mostra a Figura 6, esta última se situou um pouco acima de 10 por cento em fins de 2015. E isto se acentua quando se



considera apenas o índice de preços dos produtos alimentares, os quais tem uma participação relativa menor nos rendimentos mais elevados em relação aos de menor montante.

Figura 4: Criação líquida de empregos formais
(Médias móveis trimestrais – dados dessazonalizados)



Fonte: Caged; elaboração: Bradesco.

Figura 5: Massa real de Salários

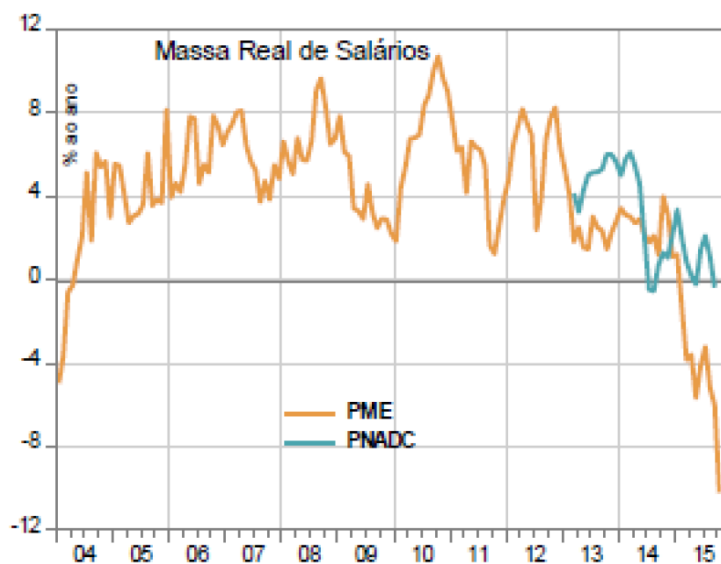
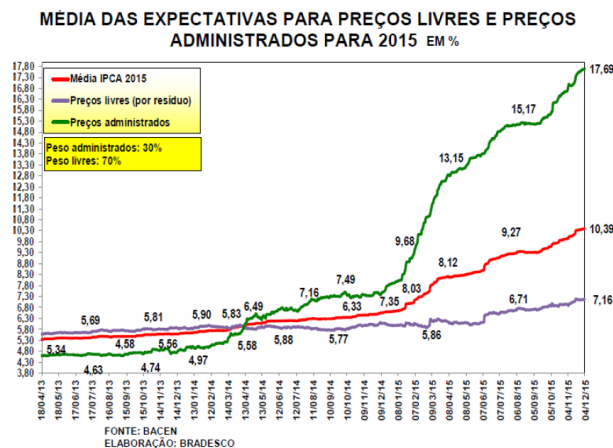




Figura 6: Taxa de inflação



Com o aumento taxa de juro nominal (taxa Selic), a parcela do serviço da dívida no orçamento da União tem crescido fortemente e está prestes a chegar a cerca de 45% das despesas públicas, isto é, num nível relativamente mais elevado do que aquele estimado em outubro de 2015 (Figura 7). Eis que deve aumentar ainda mais com o aumento esperado das taxas de juro (Figura 8). Contudo, não se pode concluir daí que a política monetária ortodoxa – senão mesmo monetarista – vá ter um efeito negativo sobre a inflação. Esta vem se acelerando de modo importante e parte dessa aceleração é devido ao aumento muito significativo nos preços dos produtos administrados (Figura 9). Pelo contrário, é mais razoável considerar que, pelo seu efeito sobre o montante das despesas públicas destinadas ao serviço da dívida, vai agravar o déficit público, gerando uma inflação mais elevada.

Figura 7: Decomposição das despesas públicas da União

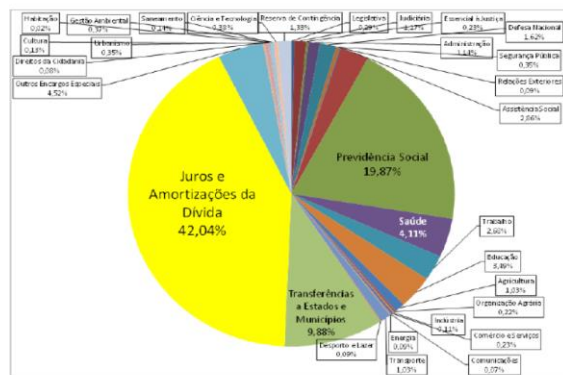
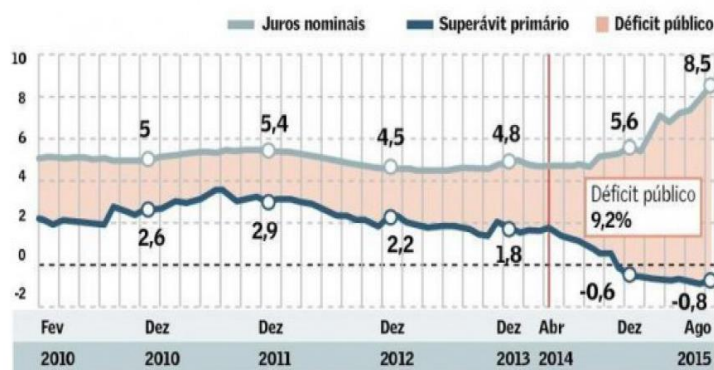


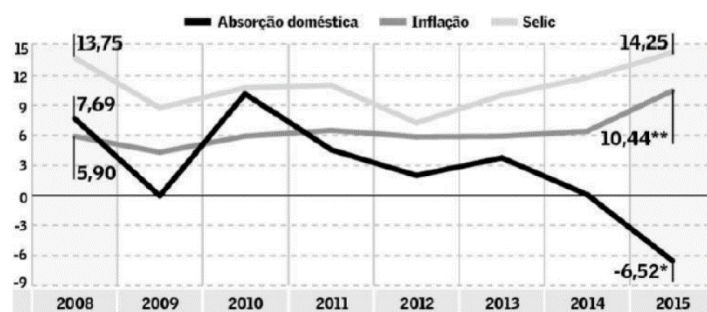


Figura 8: Superávit, juros nominais e déficit público
Em 12 meses (% do PIB)



Fonte: Banco Central. Elaboração: Ideias Consultoria

Figura 9: Atividade e Juros
Desempenho da demanda doméstica, inflação e Selic (%)



Fonte: BC, IBGE e FIE; * Previsão FIE Consultoria; ** Previsão Focus

O caminho para sair da crise tem aparecido como fácil: ele tem sido visto como um “ajuste fiscal”. Em termos claros este ajuste significa, principalmente, uma redução das despesas públicas. Não se discutirá aqui, de um ponto de vista teórico, os efeitos depressivos que pode ter (e tem) uma redução nos gastos públicos, especialmente quando a economia é pouco aberta, tal como é o caso do Brasil. Uma ampla discussão foi realizada no âmbito do FMI sobre a eficácia questionável da opção pelo corte de gastos, ao invés de um aumento de impostos, após a crise global em 2008. No entanto, para grande desagrado dos adeptos do um puro neoliberalismo, os cortes dos gastos públicos já efetivados foram muito menores do que a redução das receitas fiscais. Eis que estas caíram devido à queda significativa no produto interno bruto e, portanto, dos rendimentos das famílias e das empresas. O déficit público está crescendo e se aproximando de 10 por cento do PIB; assim, ele vai se tornar, em prazo relativamente curto, insustentável.



Este déficit alimenta a inflação e a crise. Mas a sua origem encontra-se na parte crescente do serviço da dívida pública na despesa pública, o que tem sido provocado pelas taxas de juro mais elevadas (Figura 6). Parte esta, aliás, que vai ter num futuro próximo uma dimensão ainda mais importante. Como é aparente, no estado atual da relação de força e da crise, dificilmente será possível não considerar uma redução da taxa de juros Selic, apesar de sua comprovada ineficácia (Figura 8). Nem de não considerar um congelamento ou até mesmo uma “eutanásia do rentista” defendida em seu tempo por Keynes. Embora temporária, pode reduzir o peso do segundo item do orçamento, ou seja, a “previdência social” (as aposentadorias por repartição chegam a pouco menos de 20% da despesa pública). Sem o gasto da “previdência social, o déficit desapareceria...

Como não é possível cancelar esse gasto ou aliviá-lo de forma significativa a curto prazo, as medidas propostas orientam-se, principalmente, no sentido de aumentar a duração do tempo de trabalho e da idade com que os assalariados podem se aposentar. Essas medidas poderiam ser acolhidas como parte de uma negociação coletiva, dado que, no Brasil, os anos em que se trabalha é muito baixo, as aposentadorias são precoces e se observa um aumento da expectativa de vida. Mediante essa reforma seria possível também fazer uma caça aos fraudadores. O objetivo seria, ao final, mudar a lei (que não é fácil devido ao contexto político). Há a proposta de desindexar as aposentadorias do salário mínimo, fazendo com que sigam as variações de preços (e do PIB). Nesse caso, se a inflação se acelera, ela provoca uma diminuição significativa das pensões, reduzindo também aquela parte da despesa pública que lhe é dedicada. Esta última medida teria, em consequência, um custo social. Os grupos vulneráveis se tornariam mais pobres. Os outros grupos poderiam provavelmente manter os seus padrões de vida contribuindo cada vez mais para os planos de pensões por capitalização. Com a desigualdade aumentando, a recuperação econômica a partir de um renovado dinamismo do mercado interno seria um fracasso. Ela não seria suficiente para compensar a falta de dinamismo do comércio mundial que tem sido observado nos últimos dois anos. O desemprego e a informalidade, nesse entretempo, continuariam a inchar.

As perspectivas de uma retomada do crescimento são sombrias, não só porque as medidas tomadas são ineficazes no curto e no médio prazo – elas são ineficazes também porque não são em si mesmas nem completas nem consistentes por causa da crise política, mas também porque a crise atravessada pelo Brasil é uma crise estrutural. Note-se, sobre isso, que o declínio nos preços das *commodities* não fez mais do que precipitá-la. Esta crise adveio como consequência da falta de reformas estruturais. Estas – tais como uma reforma fiscal, uma política industrial



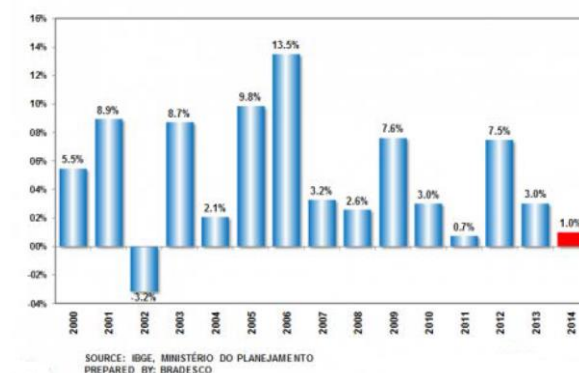
bem pensada – não foram feitas quando isto se tornou possível na fase de boom nos preços das matérias-primas. O “vento de cauda” que empurrou então a economia brasileira favoreceu 1) a desindustrialização; 2) uma inserção na divisão internacional do trabalho com base em produtos pouco intensivos em tecnologia (com a exceção do que ocorreu em alguns setores como a aeronáutica); 3) um déficit na balança comercial de produtos industriais; este, depois de 2008, transformou-se rapidamente num enorme buraco, o qual exauriu mesmo o excedente na venda de matérias-primas; 4) finalmente, a ocorrência de uma defasagem na indústria entre a procura e a oferta de mão-de-obra; eis que a demanda por trabalho qualificado se reduziu por parte das empresas ao mesmo tempo em que a sua oferta cresceu graças aos esforços em matéria de educação (alongamento do número de anos de escolaridade).

Figura 10

Diferenciais de renda do Trabalho segundo os anos de escolaridade				
Relations	1997	2002	2004	2009
(4 a 7)/(0 a 3)	1,46	1,47	1,46	1,31
(8 a 11)/(4 a 7)	1,64	1,50	1,43	1,38
(12 et plus)/(8/11)	2,65	2,93	3,05	2,78
(12 a 14)/(8 a 11)	1,73	1,85	1,74	1,54
(15 et plus)/(12 a 14)	1,89	2,07	2,21	2,28

Source: IBGE/PNAD
* Hommes urbains occupés pour au moins 20 heures par semaine.

Figura 11: Aumento do salário mínimo em termos reais (2000-2014)

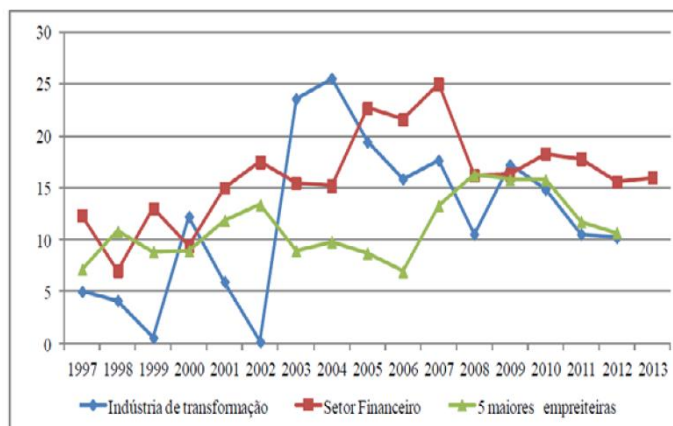




Por meio desse efeito de tesoura, ocorrido durante o período de pleno emprego, ocorreu mesmo um estreitamento das desigualdades salariais segundo o número de anos na escola (Figura 10). Os jovens mais qualificados em busca de emprego deixaram de encontrar trabalho que coincidissem com a sua qualificação, o que provocou um certo rebaixamento das expectativas. Isto provocou profundo sentimento de ressentimento. Esse rebaixamento, ademais, foi exacerbado pelo aumento drástico do salário mínimo (Figura 11), que favoreceu principalmente os trabalhadores não qualificados e de baixa qualificação.

Esta crise, portanto, vem de longe. Isto pode ser visto por meio da análise da rentabilidade das empresas (Figura 12). Esta começa a se reduzir bem antes do declínio nos preços das *commodities*. Fica claro, portanto, que essa crise apenas poderia ser superada por meio de medidas de ordem estrutural. Não se deve agravá-la no médio prazo, pois isto resultaria em um custo social muito significativo já que se perderiam, em seu prolongamento, as conquistas sociais recém obtidas. Eventualmente, mas somente de modo eventual, uma recuperação teria lugar, mas certamente no contexto de uma sociedade menos inclusiva em relação ao que ela é atualmente. Como foi anteriormente sublinhado, a falta de resolução da crise política aumenta a confusão na formulação das políticas econômicas. Estas são decididas por meio de relações de força, tornando ainda mais difícil chegar a uma política coerente qualquer que ela seja.

Figura 12

Rentabilidade sobre o patrimônio líquido (%)

Fonte: Base de dados própria, a partir das informações da *Revista Exame* (Maiores e Melhores) para a indústria de transformação (com a exceção dos sub-ramos petróleo e gás, refino de petróleo e coque e álcool) e para as empreiteiras; e das revistas *Balanço Anual da Gazeta Mercantil* (para o setor financeiro entre 1997 e 2004) e *Valor* grupos econômicos (para o setor financeiro entre 2005 e 2012).



É possível, neste contexto, reduzir o desemprego?

É nessa situação difícil que se tem de considerar as medidas que permitiriam reduzir o desemprego, aliviando o custo social. A probabilidade de que sejam eficazes, no entanto, é reduzida, ainda que existente, uma vez que tudo depende, basicamente, da resolução da crise econômica e da crise política que se sustentam a si mesmas, uma agravando a outra.

A crise deve ser entendida como uma oportunidade para valorização do capital. O problema é que isto tem um custo social mais ou menos significativo. E esse custo tem sido já importante. Com a implementação da política de ajuste fiscal, ele crescerá ainda mais com a extensão e aprofundamento da própria crise antes que sobrevenha uma valorização do capital em uma base mais saudável (após a destruição do capital pouco rentável por meio da destruição das empresas, do aumento mecânico da produtividade, da redução dos salários, da depreciação da moeda nacional e da conquista de um maior grau de competitividade). Tal processo pode levar a um crescimento maior, a um aumento do emprego e a melhores salários, mas depois de um bocado de tempo e de muito sofrimento para aqueles que carregam o peso da crise.

Concretamente, a enorme depreciação da moeda nacional, que chegou a cerca de 50% em um ano, vem proteger a indústria nacional. Depois de certo tempo, as exportações, tornadas mais baratas, devem aumentar e as importações, tornadas mais custosas, devem cair. É o que economistas chamam de uma curva em J, notando-se, agora, que a parte horizontal desse J pode ser mais curta ou mais longa. É o que ocorre hoje no Brasil.

No entanto, a forte valorização da moeda desde 2004 não é compensada pela forte desvalorização atual. Este não é um jogo de soma zero. A valorização da moeda – combinada com um aumento significativo dos salários e um crescimento muito baixo da produtividade do trabalho (esta última caiu mesmo durante os períodos de crise, em 2009 e 2015, isto é, nos períodos em que a escala da capacidade de produção se tornou ociosa) – aumentou significativamente o custo unitário do trabalho, o que gerou uma forte diminuição da competitividade (Figuras 13 e 14). Esta perda de competitividade causou uma desindustrialização que foi chamada de prematura.



Figura 13

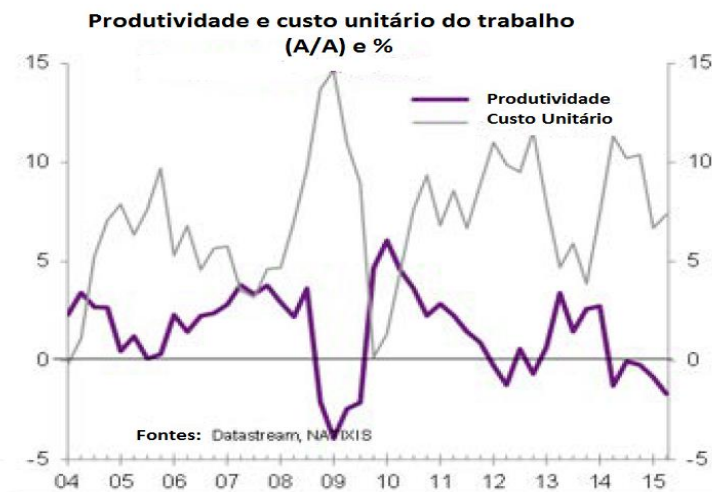
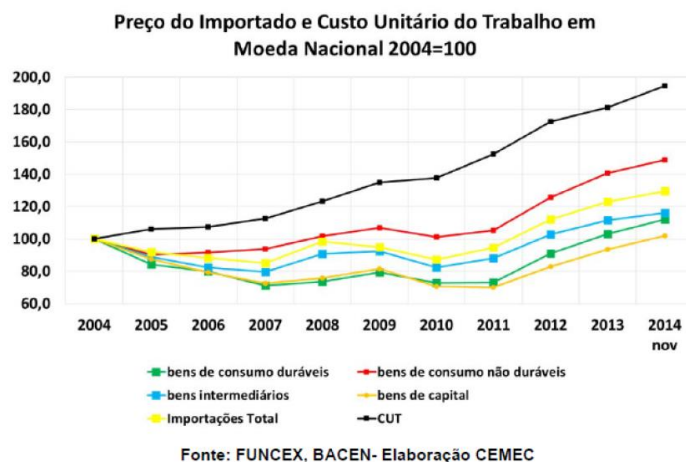


Figura 14



O sistema industrial enfraquecido, porém, não pode responder tão facilmente como se poderia pensar às demandas internacionais, ainda que a sua resposta tenda a se torna mais sustentável à medida que a competitividade melhora. De início, isto começa a ocorrer com a depreciação da moeda nacional já que ela produz uma mudança nos preços relativos. Mesmo tornados mais competitivos em razão da forte depreciação e da queda dos salários, numerosos setores do sistema industrial não podem elevar a oferta de produtos demandados porque as empresas foram destruídas ou porque são muito velhas por falta de investimentos passados suficientes. Por isso, se a balança comercial se recupera



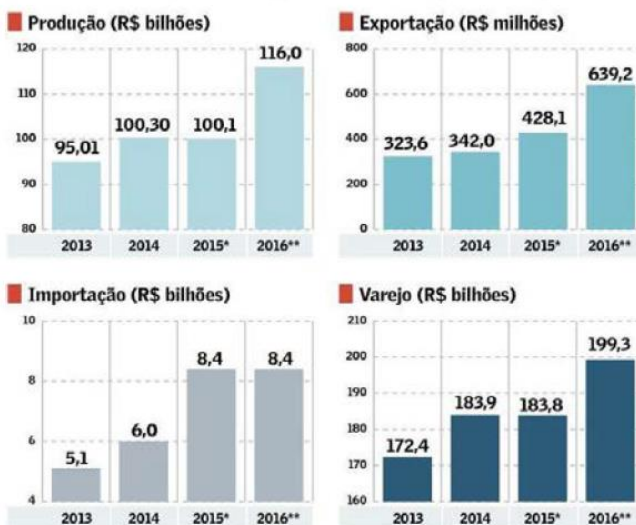
com um saldo positivo significativo, ao mesmo tempo em que há uma queda nos preços das *commodities*, isto não ocorre porque as exportações de produtos industriais avançam, mas porque as importações caem mais acentuadamente do que as exportações. De fato, as exportações caem em vez de subir. Há, portanto, um equilíbrio, mas em situação mais miserável.

No entanto, nem tudo é tão escuro. Em alguns setores, é possível assistir a uma queda menos acentuada na produção em relação à média nacional, em outros uma certa estagnação e mesmo, finalmente, alguma recuperação. Este é geralmente o caso da produção de bens não duráveis, tal como a indústria têxtil – mais precisamente a do setor de vestuário (Figura 15). A produção aí, protegida por depreciação, estagnou em 2015, mas deve aumentar em 2016 apesar da queda continua da produção industrial no Brasil. As suas exportações aumentaram ligeiramente e as importações deverão estagnar em 2016. Mas este não é o caso dos grandes setores de capital intensivo, como os de bens de capital e de bens duráveis (Figura 16).

Figura 15: A crise segundo os setores

Com que roupa

Setor de vestuário ganha fôlego em 2016 com queda de importados



5,5% é a projeção de crescimento da produção de vestuário em 2016, para 6,1 bilhões de peças. Em receita, haverá alta de 15,9%

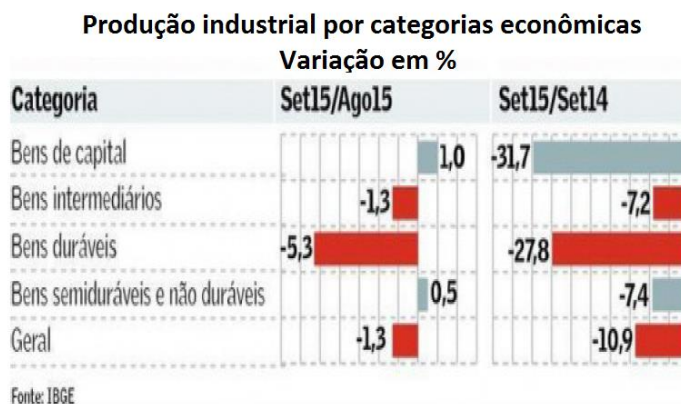
29,3% é a queda esperada em importações no próximo ano. Em valor, o total importado aumentará 0,4%

0,8% é o crescimento esperado para o consumo de vestuário em 2016, para 6,3 bilhões de peças. Em valor gerado, a alta esperada é de 7,6%

Fonte: Iemi Inteligência de Mercado. * Estimativa, ** Projeção



Figura 16



O setor de bens de consumo não duráveis e semiduráveis é fonte de emprego porque a sua intensidade de capital não é muito elevada. Por conseguinte, deve-se reforçar e facilitar o seu crescimento por meio de políticas de benefícios fiscais. A fim de reduzir o risco de que surjam problemas de peso morto, estas políticas devem ser implementadas com a exigência de aumentos do investimento e do emprego.

Este exemplo revela que uma dinâmica tal como ocorrida na Argentina poderia existir por pelo menos de dois a três anos. Com efeito, a Argentina, após a explosão do Plano de Convertibilidade, experimentou um forte crescimento devido a um processo de substituição das principais importações. A sua indústria nacional se tornou muito protegida, já que ocorreu uma forte desvalorização da sua moeda (que passou de 1 peso igual a 1 dólar para 4 pesos igual a 1 dólar). A capacidade de produção amplamente ociosa foi usada tão bem que, mesmo sem aumento do investimento, tornou-se possível produzir mais e mais, aumentando o emprego por alguns anos. A fraqueza desta recuperação é que ela aconteceu – com a exceção da indústria automobilística – apoiada em algumas indústrias pouco complexas. A inserção internacional da Argentina ocorreu com base em produtos industriais de baixo teor tecnológico e de futuro não promissor, ao contrário do que tem sido observado em países asiáticos como a Coreia. Mas, de modo imediato, tal conjuntura foi capaz de criar empregos. Este caminho deve também ser procurado, ainda que temporariamente, porque o futuro do Brasil e de seus postos de trabalho, depende de sua capacidade de se integrar à divisão internacional do trabalho por meio da produção de produtos cada vez mais intensivos em tecnologia.



Políticas para estimular a contratação tais como as duas seguintes não se mostram muito eficazes: 1) aquelas que facilitam uma maior flexibilidade (isto é, que criam a possibilidade de despedir os trabalhadores) em troca de indenizações pelo desemprego junto com uma política de formação obrigatória; 2) aquelas que reduzem os custos sociais de empregar os jovens – ou mesmo aquelas que mantêm o emprego dos idosos –, mediante a contratação de aprendizes com redução dos encargos. E não o são por duas razões: geram uma grande quantidade de efeitos de peso morto, são caras e, por isso, de difícil implementação devido ao vulto do déficit orçamental. No entanto, elas não devem ser completamente abandonadas.

A política industrial seguida pelo Governo (redução da tributação das empresas e a criação de subsídios) e pelo BNDES (redução dos juros cobrados nos empréstimos) nunca esteve à altura daquilo que se poderia chamar de uma política industrial. Desenvolvida às cegas, criou principalmente certos problemas de peso morto, assim como problemas de caixa para o BNDES. Como esse banco de investimento não tinha fundos suficientes deveria ter emprestado a taxas mais elevadas do que aquelas praticadas. Assim, não teria onerado tanto as receitas fiscais do Governo. Uma política industrial mais focada, mais independente dos *lobbies*, poderia gerar crescimento do emprego em setores que devem ser mais favorecidos, tais como o de infraestrutura. O Brasil carece de infraestrutura e essa deficiência tem sido até agora um obstáculo para a retomada do crescimento.

A construção de vias férreas pode criar muitos postos de trabalho. Ela é custosa. Mas se trata de um custo que gera empregos e que fornece certas condições para uma retomada do crescimento. As somas destinadas ao aumento das despesas públicas dedicadas à construção da infraestrutura podem provir de uma redução do serviço da dívida interna, por meio um declínio na taxa de juros Selic. Em termos reais, esta taxa se encontra entre as mais altas do mundo. E deve, portanto, ser reduzida. A sua diminuição facilitaria o investimento, sem a necessidade de recorrer a empréstimos com taxas de juros reduzidas – justificados apenas em relação a certas exceções e em certas atividades direcionadas – tal como foi feito maciçamente no passado recente.

O aumento na taxa de juros não abrandaria a elevação da taxa de inflação, o que contraria a crença dos seguidores da abordagem monetarista (regra de Taylor, ver a Figura 9). Em vez disso, ele incha o serviço da dívida, tornando-se responsável por uma parcela significativa do aumento do déficit orçamentário. Este déficit crescente é um indicador pobre que, de fato, relança a inflação. A inflação não resulta de uma oferta excessiva de dinheiro, a qual se deveria restringir, mas do processo de financeirização. Além disso, a subida das taxas de juro precipitou a



crise existente já que reduziu as receitas fiscais. Portanto, é preciso fixar a parte das receitas que serão destinados ao serviço da dívida nos gastos públicos; por exemplo, não mais do que 30-35%. Ora, isto pode ser obtido por uma redução nas taxas de juros. A folga orçamentária liberaria então somas expressivas para financiar a expansão da infraestrutura e, assim, a criação de novos postos de trabalho.

É preciso ver que a questão não é só de caráter econômico. É também de natureza política. Lidar com o serviço da dívida aguça a oposição daqueles que se beneficiam incrivelmente das elevações das taxas de juros. Em prazo mais longo, é conveniente buscar uma redistribuição da renda por meio de uma reforma tributária progressiva. É preciso tributar mais a renda das famílias mais ricas, reduzir o peso dos impostos indiretos, aproximando-se, assim, da estrutura tributária dos países da OCDE. Esta reforma reviveria o mercado interno, apoiando também a demanda da população de mais baixa renda. Os seus efeitos sobre o emprego poderiam ser positivos. Mas para ser implementada é preciso que a crise política seja superada, a menos que não se considere essencial discutir a resolução, enfim, dos problemas reais do Brasil.