



# O BRASIL E A DINÂMICA EMPREGO-POPOULAÇÃO

João Jesus de Salles Pupo

## INTRODUÇÃO

**A** relação entre força de trabalho e crescimento da população tem componentes históricos e sociais, aspectos legais, fundamentos culturais, variações regionais e elementos econômicos. Sua interpretação demanda alguma base quantitativa, partindo de dados disponíveis. O prognóstico do problema do emprego no País, quando a população atingir 240 milhões de habitantes, contará com informações ligadas ao interesse social, à intervenção estatal e às motivações individuais. Sabe-se que o desemprego é cada vez maior no Brasil e espera-se do Governo e do Legislativo medidas concretas para inverter esta tendência e atingir a meta do pleno emprego. Para isto, importa saber quantas pessoas estão atualmente

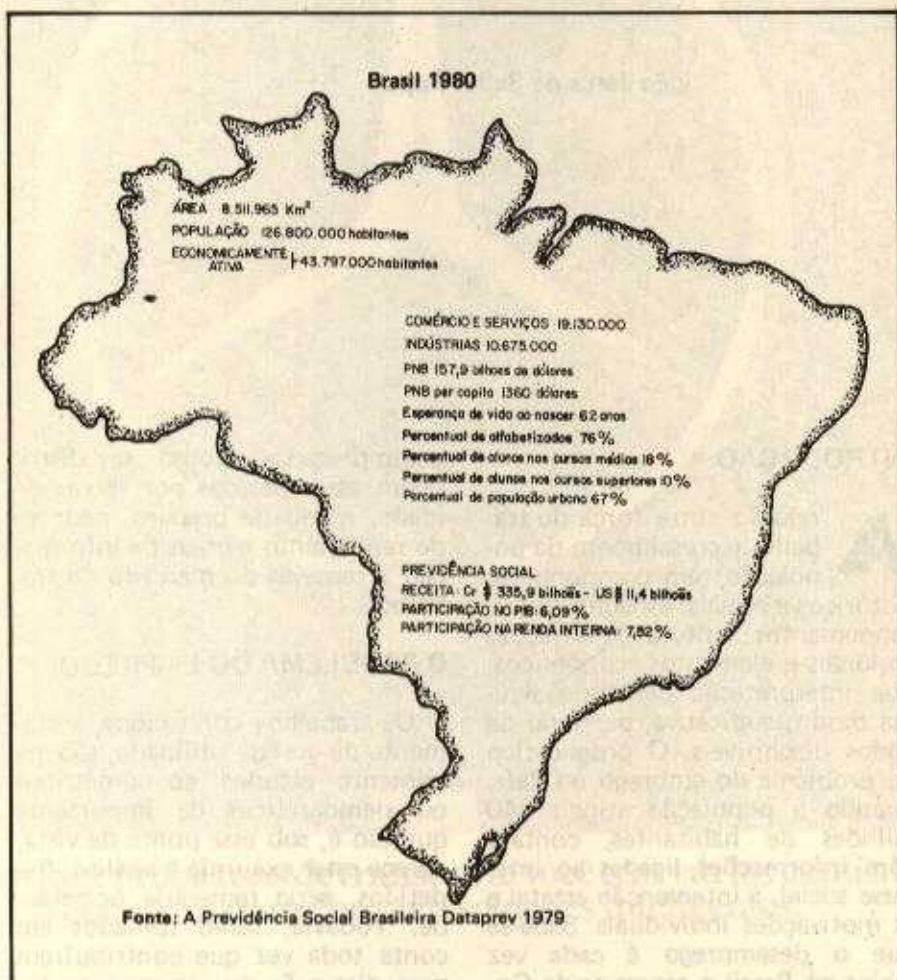
desempregadas, como se distribuem essas pessoas por faixas de idade, níveis de preparo, padrões de rendimento e graus de informação a respeito do mercado de trabalho.

## O PROBLEMA DO EMPREGO

Os trabalhos conhecidos, certamente de grande utilidade, são geralmente estudos econométricos ou demográficos da importante questão e, sob esse ponto de vista, parece estar exaurida a análise. Repetí-los, seria temerária ociosidade. Todavia, serão tomados em conta toda vez que contribuam para discussão do argumento adotado. Os interessados poderão valer-se de preciosas informações se compulsarem a publicação mimeografada da IESAE/FGV: "Setor Informal: origens, características

e dimensões", preparada como resultado de pesquisa feita em convênio pelo citado Instituto com o Ministério do Trabalho, o IPEA, o SENAI e o SENAC, em 1980/81.

A tentativa de prognóstico partiu de algumas comparações com outros países e do conhecimento de índices oficiais divulgados pelos órgãos federais.



Reordenando indicadores divulgados pelo Banco Mundial referentes a países desenvolvidos, obtém-

se a Tabela 1 (dados de 1976), que possibilita visão global da situação relativa nesses países.

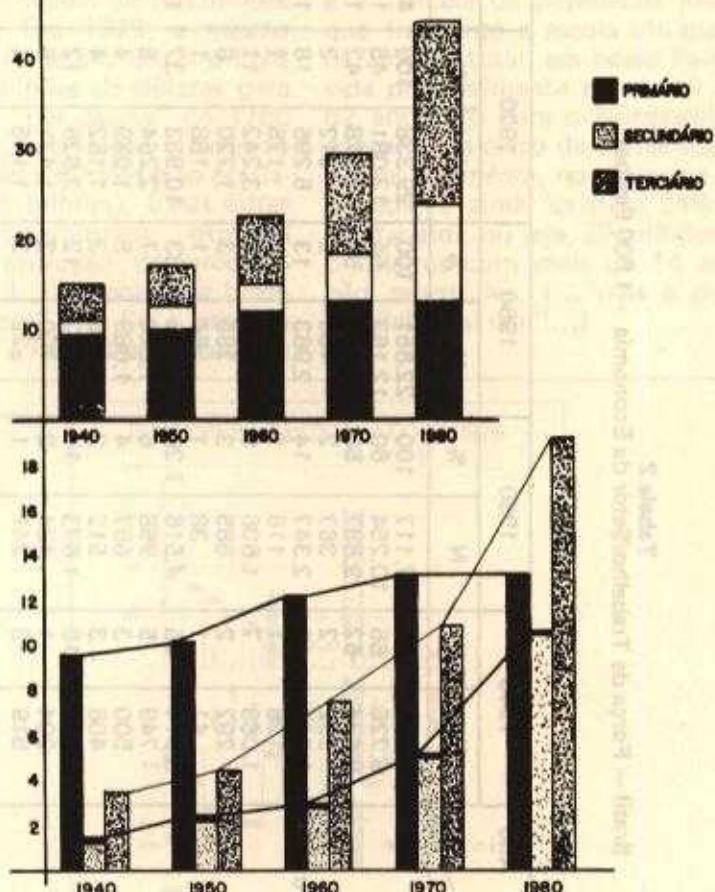
**Tabela 1**  
Indicadores Referentes aos Países Mais Desenvolvidos

País	PNB 10 <sup>6</sup> US\$	População 10 <sup>6</sup> hab.	Área 10 <sup>6</sup> Km <sup>2</sup>	PNB per capita US\$	Esperança vida ao nascimento (anos)	Consumo de calorias cal/d	Taxa de alfabetiza- ção (%)	Matrícula n/escolas méd. %	sup. %
1. Estados Unidos A.	1.874,4	220,0	9,4	8.520	73	3.604	99	..	58
2. Rússia	781,9	258,9	22,4	3.020	70	3.540	99	73	22
3. Japão	641,8	113,2	0,4	5.670	76	2.835	99	92	25
4. Alemanha Oc.	501,0	61,4	0,3	8.160	72	3.432	99	77	30
5. França	387,1	53,1	0,5	7.290	73	3.411	99	85	24
6. China	345,4	885,6	9,6	390	64	2.330	..	..	..
7. Reino Unido	247,1	55,9	0,2	4.420	73	3.349	99	81	17
8. Canadá	197,1	23,3	10,0	8.460	74	3.377	98	94	39
9. Itália	194,3	56,5	0,3	3.440	73	3.524	98	71	25
10. BRASIL	157,9	116,1	8,5	1.360	62	2.516	76	18	10
11. Espanha	115,8	36,3	0,5	3.190	73	3.302	..	73	21
12. Coréia N.	111,9	16,7	0,1	670	63	2.641	..	..	..
13. Polônia	109,3	34,7	0,3	3.150	71	3.514	98	56	17
14. Austrália	103,5	14,1	7,7	7.340	72	3.310	100	73	23
15. Alemanha Oc.	78,1	16,9	0,1	4.680	73	3.488	..	90	..

Fonte: Relatórios do Banco Mundial 1980

.. Dado não disponível.

## BRASIL - COMPOSIÇÃO SETORIAL DE FORÇA DE TRABALHO



Esta progressão pode ser comparada com o caso internacional, adotando a classificação usualmente empregada pelas Nações Unidas.

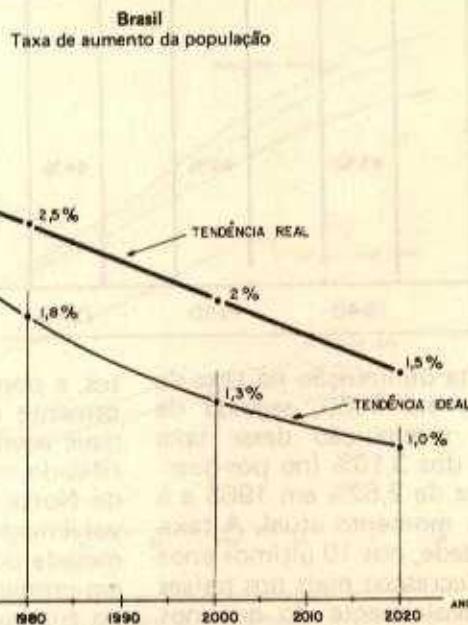
a expectativa de sua composição quando o País dobrar de população. O exame mostra que houve rápido crescimento da população

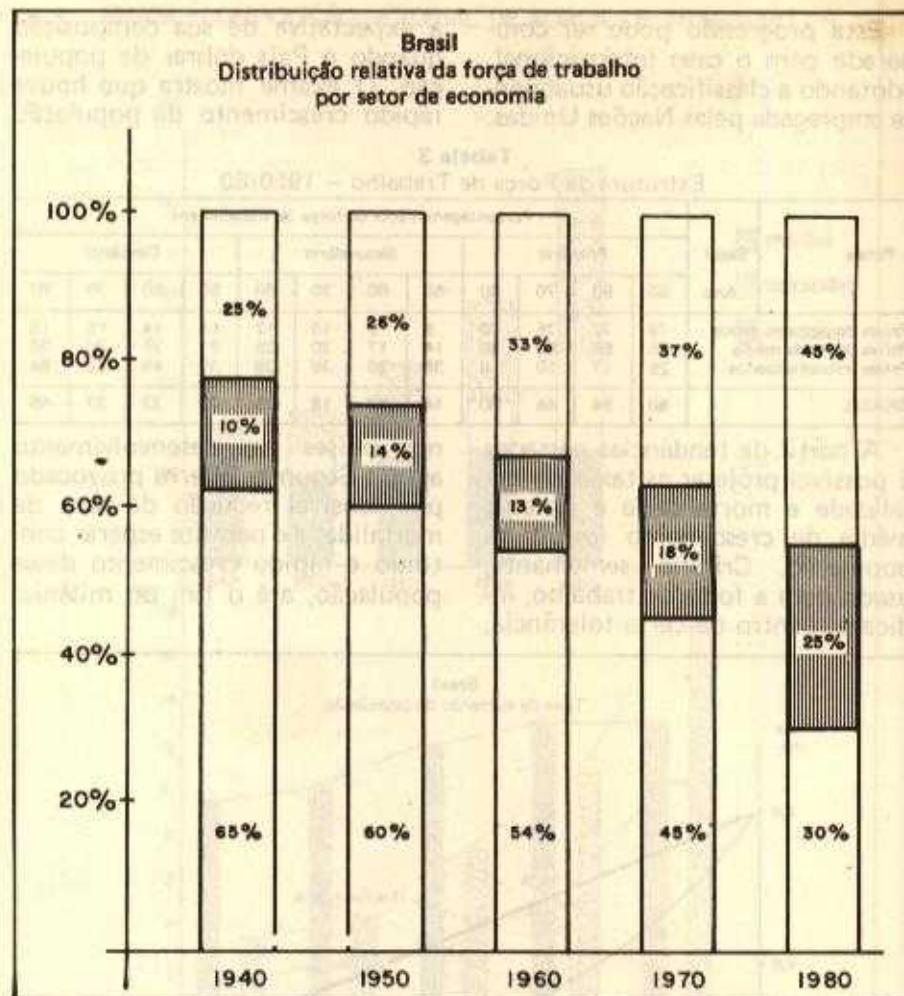
**Tabela 3**  
Estrutura da Força de Trabalho – 1950/80

Países	Setor	Porcentagem média da força de trabalho em:											
		Primário				Secundário				Terciário			
		50	60	70	80	50	60	70	80	50	60	70	80
Países de pequena renda		78	77	75	70	8	9	10	12	14	14	15	18
Países de renda média		65	59	50	40	14	17	20	25	21	24	30	35
Países industrializados		25	17	10	8	36	38	38	38	39	45	52	64
<b>BRASIL</b>		<b>60</b>	<b>54</b>	<b>46</b>	<b>30</b>	<b>14</b>	<b>13</b>	<b>18</b>	<b>25</b>	<b>26</b>	<b>33</b>	<b>37</b>	<b>45</b>

A partir de tendências passadas é possível projetar as taxas de natalidade e mortalidade e obter a média de crescimento futuro da população. Critério semelhante, usado para a força de trabalho, indicará, dentro de certa tolerância,

nos países em desenvolvimento após a Segunda Guerra provocado por sensível redução da taxa de mortalidade e permite esperar contínuo e rápido crescimento dessa população, até o fim do milênio.





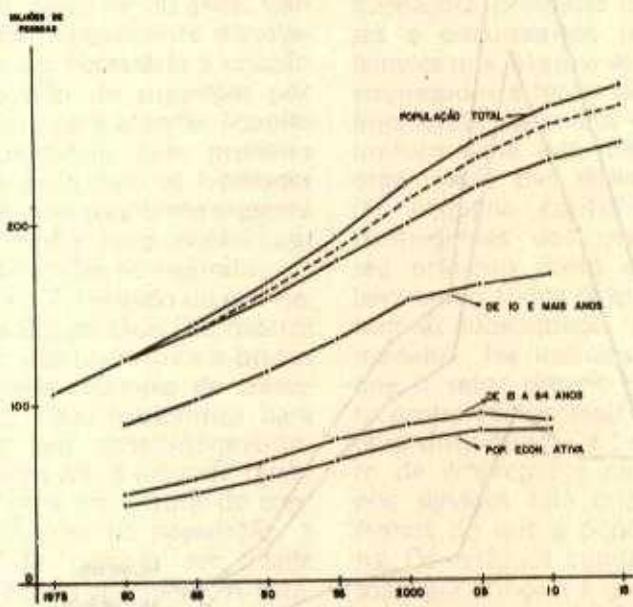
Há discreta diminuição na taxa de natalidade até 1960, seguida de crescente diminuição dessa taxa passando dos 3,10% (no pós-guerra) a cerca de 2,62% em 1965 e a 2,48% no momento atual. A taxa de natalidade, nos 10 últimos anos (71/81) decresceu mais nos países em desenvolvimento do que nos países industrializados, pois, nes-

tes, a população encontra-se praticamente constante. Esse ritmo é mais acentuado do que aquele verificado na Europa e na América do Norte no período de seu desenvolvimento econômico (segunda metade do século XIX). Os países em crescimento não reproduzirão, no futuro próximo, a experiência dos já industrializados. As proje-

ções das Nações Unidas prevêem para o ano 2000 uma população global da ordem dos 6 bilhões de pessoas, das quais 4,9 bilhões nos países em desenvolvimento. As mesmas tendências fornecem, para o Brasil, expectativa de população à volta dos 200 milhões no fim do século, atingindo os 240 milhões no ano 2010. Essas projeções partem da hipótese segundo a qual será possível manter as atuais taxas de desenvolvimento econômico e progresso social, em particular quanto aos serviços de saúde, à educação popular e ao planejamento da família.

As projeções supõem que a taxa de fecundidade total (número de nascimentos por mulher) diminuirá gradativamente de 4,9 (valor atual) para a simples reposição: 2,2 (que torna estacionária a população), chegando a este valor no ano 2015. O Governo brasileiro ainda não reconheceu, oficialmente, que as responsabilidades decorrentes do rápido crescimento da população, hoje de 2,48% ao ano, tornam inviável o esforço de crescimento, e *por isso*, constituem sua maior questão. Fortes correntes de opinião nas quais se enlaçam personalidades de reconheci-

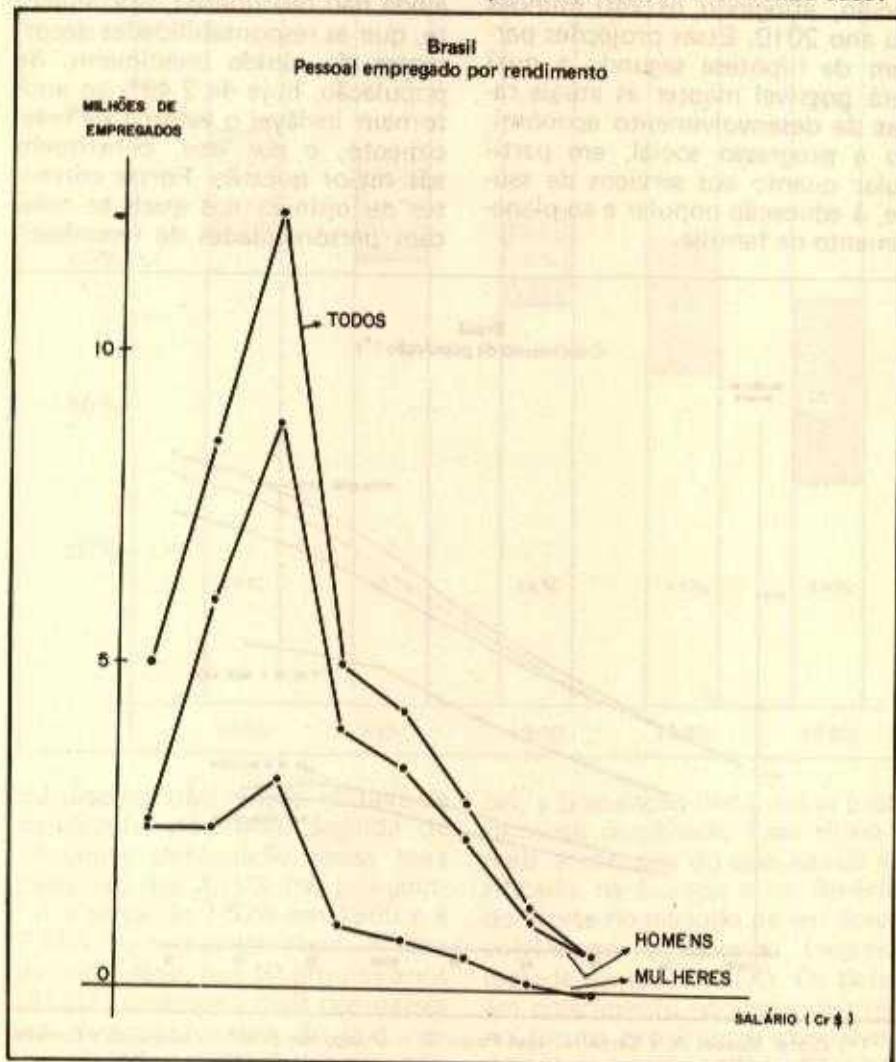
Brasil  
Crescimento da população (\*)



(\*) Costa, Manoel A. e Carneiro, José Paulo Q. — *O Segundo Brasil — População e Características Demográficas*.

da competência têm defendido o uso de métodos anticoncepcionais e de controle familiar. Se essas opiniões favoráveis à política de população, como tudo indica, vierem a prevalecer, o nível de simples reposição (2.2) poderá ser obtido alguns anos antes (no ano 2005). Pa-

ra lográ-lo será preciso que a natalidade passe de 36 nascimentos por 1000 habitantes para cerca de 20 no ano 2000. A repercussão dessas hipóteses no problema do emprego será caracterizada pela composição etária da população, a qual será diferente em cada caso.



A proporção de crianças em relação ao total da população diminuirá bastante de 1980 a 2020. O segmento em idade escolar (5 a 14 anos), hoje de 32 milhões, aumentará de 10 milhões na primeira hipótese e de apenas 4 milhões na segunda. De 1960 a 1980 esse aumento foi de 14 milhões; e de 1940 a 1960 havia sido de 8 milhões. O segmento menor que 15 anos da população brasileira representará cerca de 14% do total contra os 26% de hoje. Em contrapartida, a porção correspondente à força de trabalho, hoje beirando os 69 milhões, passaria a cerca de 160 milhões. O número de pessoas que atingirá a idade de trabalhar diminuirá a cada ano, mas seu efeito sobre a necessidade de novos empregos apenas diminuirá após o decurso de cerca de 30 anos. Cálculo oficial, amplamente divulgado, afirma ser necessária a criação de 1,5 milhão de empregos por ano somente para atender àqueles que os procuram pela primeira vez. De acordo com as hipóteses em exame, esse montante crescerá para 4,2 milhões no primeiro caso e para 3,3 milhões no segundo.

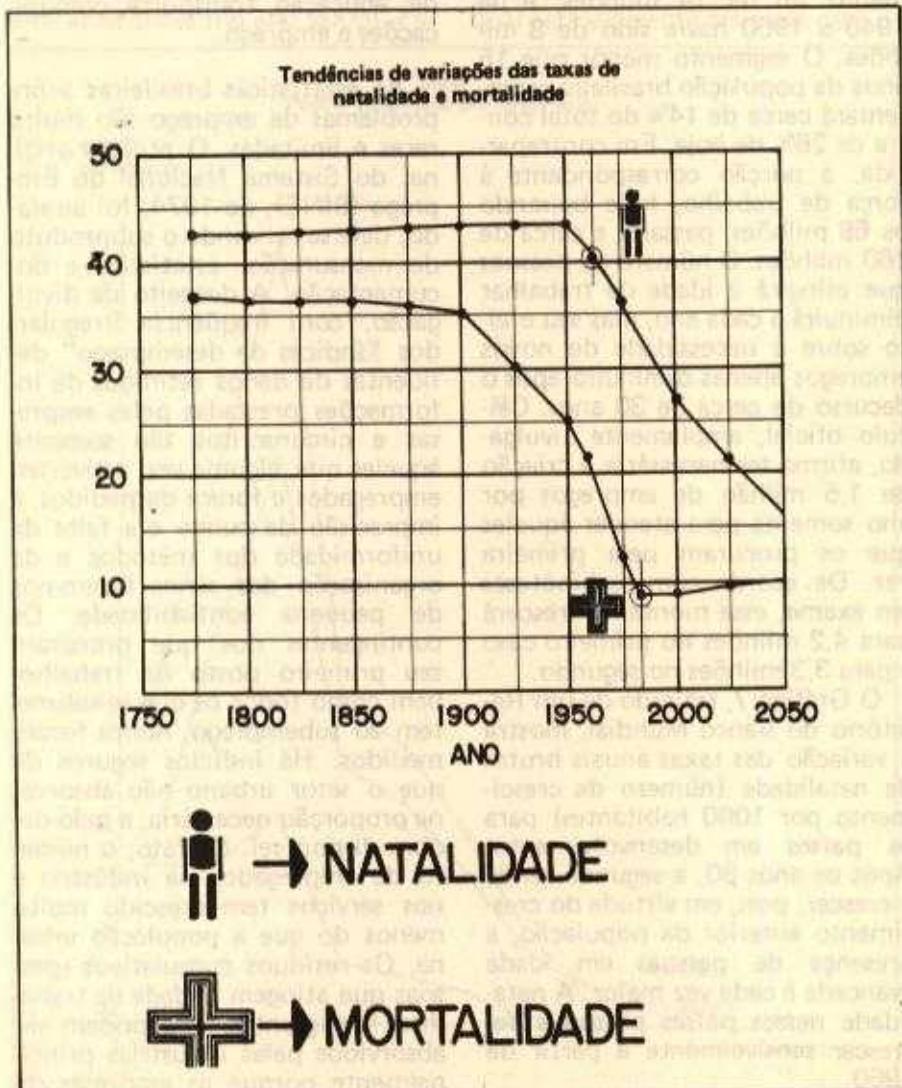
O Gráfico 7, retirado de um Relatório do Banco Mundial, mostra a variação das taxas anuais brutas de natalidade (número de crescimento por 1000 habitantes) para os países em desenvolvimento. Após os anos 80, a segunda tende a crescer, pois, em virtude do crescimento anterior da população, a presença de pessoas em idade avançada é cada vez maior. A natalidade nesses países passou a decrescer sensivelmente a partir de 1960.

Embora se possa afirmar que o rápido crescimento da população nem sempre é fator negativo, no Brasil, parece haver relação inversa entre o aumento da população e a possibilidade de aplicação dos recursos financeiros nos serviços básicos: habitação, alimento, saúde, educação, transporte, comunicações e emprego.

As estatísticas brasileiras sobre problemas de emprego são muito raras e limitadas. O projeto original do Sistema Nacional do Emprego (SINE), de 1974, foi alterado, dele se retirando o subproduto de mensuração, estatística e documentação. A despeito da divulgação, com freqüência irregular, dos "índices de desemprego" defluentes de dados retirados de informações prestadas pelas empresas e circunscritos tão somente àqueles que, alguma vez, estiveram empregados e foram despedidos, a imprecisão da coleta e a falta de uniformidade dos métodos e da organização das séries fazem-nos de pequena confiabilidade. Os contingentes dos que procuram seu primeiro posto de trabalho, bem como todos os que se submetem ao subemprego, nunca foram medidos. Há indícios seguros de que o setor urbano não absorve, na proporção necessária, a mão-de-obra disponível. De fato, o número de empregados na indústria e nos serviços tem crescido muito menos do que a população urbana. Os resíduos cumulativos (pessoas que atingem a idade de trabalhar + migrantes) não podem ser absorvidos pelas indústrias principalmente porque as empresas de

maior densidade de emprego (trabalho-intensivas), extremamente penalizadas pela tributação, encargos trabalhistas e previdenciários e outros dispêndios calculados sobre as folhas de pagamento e não sobre o faturamento, expandem-se a

taxas menores do que as demais. Estudos feitos pelo extinto Departamento Nacional de Mão-de-Obra (DNMO/1973) mostraram que, mesmo no caso das empresas já em atividade, houve nítida propensão a substituir trabalho por capital.



Esse fenômeno foi causado, em parte, pelas taxas irrealistas de juros sobre empréstimos a longo prazo concedidos pelos bancos oficiais nos anos 50 e mesmo 60. Pode afirmar-se que foram causas coadjuvantes: a importação de "pacotes tecnológicos" que gera empregos no exterior e os subtrai no País, consequente à importação de equipamento; a fixação arbitrária dos expedientes de reajuste salarial e a concessão de vantagens e benefícios independentemente de considerações a respeito da qualificação profissional e da produtividade. É legítima a suposição (não há dados coletados) de que a absorção de mão-de-obra pelo setor urbano decresceu em valor relativo após o aparecimento da "crise mundial de energia", em virtude da desaceleração do ritmo de crescimento do país. Os dados referentes ao setor terciário também não são animadores. O número de ocupados nesse setor tem crescido mais do que o do setor industrial, porém situa-se em nível inferior ao do crescimento da população urbana. Estimativas procedidas sobre dados censitários associados a cifras retiradas dos levantamentos da Previdência Social (segurados ativos/setor) mostram que a diferença média anual entre a taxa de crescimento da população urbana e a taxa de aumento do emprego foi de 1,2% entre 1950 e 1970. É de acentuar-se que, como há grande quantidade de migrantes em idade de trabalhar, a referida diferença, se referida à população ativa, será ligeiramente superior.

O Governo procura evitar o in-

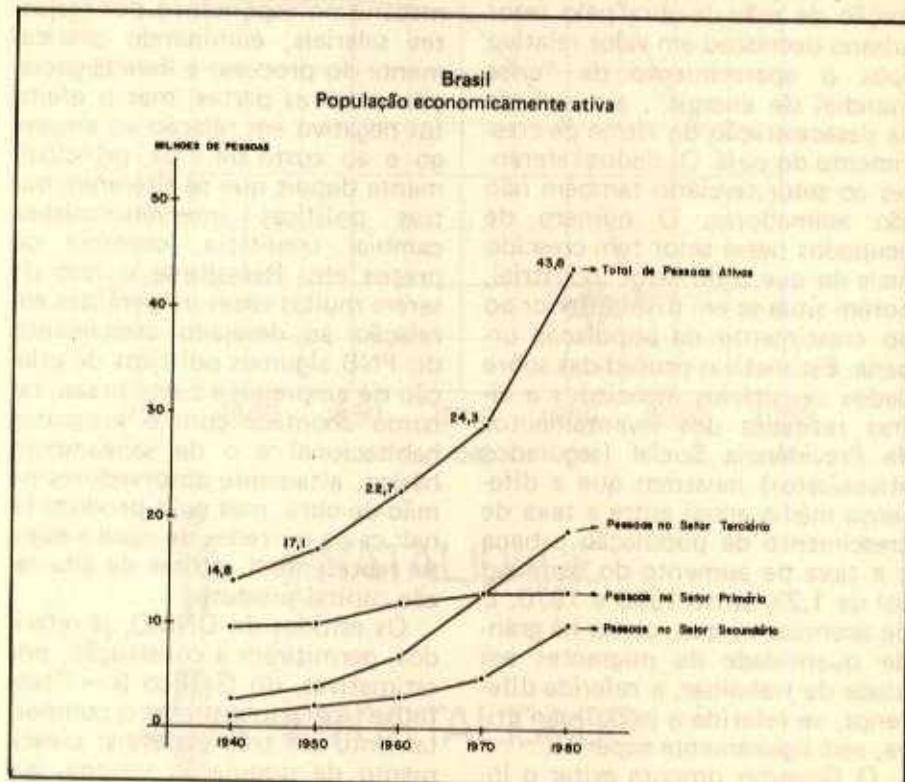
cremento do chamado desemprego estrutural através de políticas de incentivo aos investimentos (com prioridade para financiamento favorecido a projetos geradores de emprego) e mediante medidas que estimulem os setores de maior densidade desses setores. A construção civil foi beneficiada principalmente pelo Programa Nacional de Habitação e por numerosos outros projetos "protegidos"; recentemente introduziu-se legalmente a reforma agrária; procura-se incentivar as exportações, particularmente de produtos com elevado coeficiente de mão-de-obra; moveu-se a intervenção estatal no mecanismo espontâneo dos reajustes salariais, eliminando praticamente do processo a livre negociação entre as partes, mas o efeito foi negativo em relação ao emprego e ao custo de vida, principalmente depois que se alteraram outras políticas intervencionistas: cambial creditícia, controle de preços etc. Ressalte-se o fato de serem muitas vezes inoperantes em relação ao desejado crescimento do PNB algumas políticas de criação de empregos a curto prazo, tal como acontece com o programa habitacional e o de saneamento básico, altamente absorvedores de mão-de-obra, mas cujo produto final: casas ou redes de água e esgoto representam setores de alta razão capital/produto.

Os estudos do DNMO, já referidos, permitiram a construção, por estimativas, do Gráfico 8 - "tentativa" para interpretar o comportamento de três variáveis: crescimento da população urbana, au-

mento de número de empregos na indústria e crescimento da população global. O aludido gráfico, embora impreciso e com elevado grau de tolerância, oferece uma idéia indicativa desse comportamento e revelou-se útil para a tomada de algumas decisões, sobretudo quanto à necessidade de formação, aperfeiçoamento, reconversão e atualização da mão-de-obra.

As causas do desemprego, no Brasil, assemelham-se às que existem na maioria dos países em desenvolvimento e são muito diversas daquelas que prevalecem nos países industrializados. Nestes, o fenômeno, além de parcial, é tem-

porário (exceção feita aos casos de grande depressão econômica); manifesta-se nas atividades produtivas eventualmente atingidas por algum descompasso passageiro entre a previsão e a realidade, não experimenta repercussão de fatores políticos nem se subordina às pressões negativas dos veículos de comunicação e da opinião pública; sua ordem de grandeza raramente excede os 5% e sua duração é, em geral, inferior ao de um mandato governamental. No nosso País, o fenômeno é estrutural e tem uma causa específica: o insuperável excesso da população sobre os demais fatores da produção, princi-



palmente sobre o numerário (já que terra também há e em grande quantidade). O montante disponível de recursos financeiros, intensamente comprometido com o resgate da "dívida social" — cumulativa e crescente — para oferecer à população, em permanente e explosivo crescimento, os meios de atendimento às necessidades essenciais: alimento, casa, vestuário, bem como aos serviços indispensáveis: saúde, saneamento, educação, abastecimento e transporte, deixa em menor grau de prioridade as categorias também essenciais no mundo moderno: emprego e lazer. O numerário é insuficiente para prover a população do equipamento físico e das atividades funcionais necessários à vida condigna — por mais criativos que sejam os inventores de taxas e impostos — e o será em proporção cada vez maior se a população continuar crescendo ao ritmo atual (2,48% ao ano) ou, em números absolutos, 3.144.640 habitantes em 1982. (Quantos empregos a mais serão necessários em 1995? E quantas matrículas em 1986? Casa em 2001? Quilos de alimentos desde já?)

No Brasil, a falta de emprego é fenômeno permanente e insolúvel nas atuais condições. Os milhões de brasileiros que sobrevivem à miséria e são salvos, um tanto precariamente, da morte na infância pelos serviços de saúde disponíveis, buscarão, nos centros urbanos, o meio, ainda que simples e de baixíssima compensação material, onde se possam integrar. São verdadeiras "ondas humanas", faveli-

zando todas as cidades do Norte ao Sul do País, famintas, desnutridas, despreparadas para o trabalho, não raro imbecilizadas pela miséria orgânica e que têm de viver nos tugúrios sem água, esgoto, energia e higiene; dizimadas por doenças comuns, e, muito mais grave, condenadas ao desamparo por total inexistência de recursos. Apesar dessa gritante, propalada, autêntica e até explorada realidade social, cuja causa: o aumento explosivo da população, é sobejamente conhecida, pouquíssimo se fez de concreto e positivo para preveni-la (se impossível superar a situação de fato, então se procure evitá-la no futuro). Parece-nos muito útil a transcrição de trecho do pensamento do Professor Eugênio Gudin que, em artigo publicado em 9 de setembro de 1981, assim se expressou:

"Porque os estadistas da República nunca se ocuparam do controle da natalidade. Nem nos congressos internacionais, convocados para tratar do assunto, as delegações brasileiras nunca se manifestaram no sentido do Controle da Natalidade. Ao contrário! A burrice congênita, responsável por esta desgraça, diz que somos um país vasto que precisa de muita gente! (sem pensar que não temos onde acolher, abrigar e alimentar esses seres humanos). A Igreja, com habitual falta de objetividade, os políticos à cata de eleitores e os militares pensando na "chair-à-canon" só fazem agravar tal mentalidade."

A reestruturação da força de trabalho por setores da economia é mais lenta do que a da produção

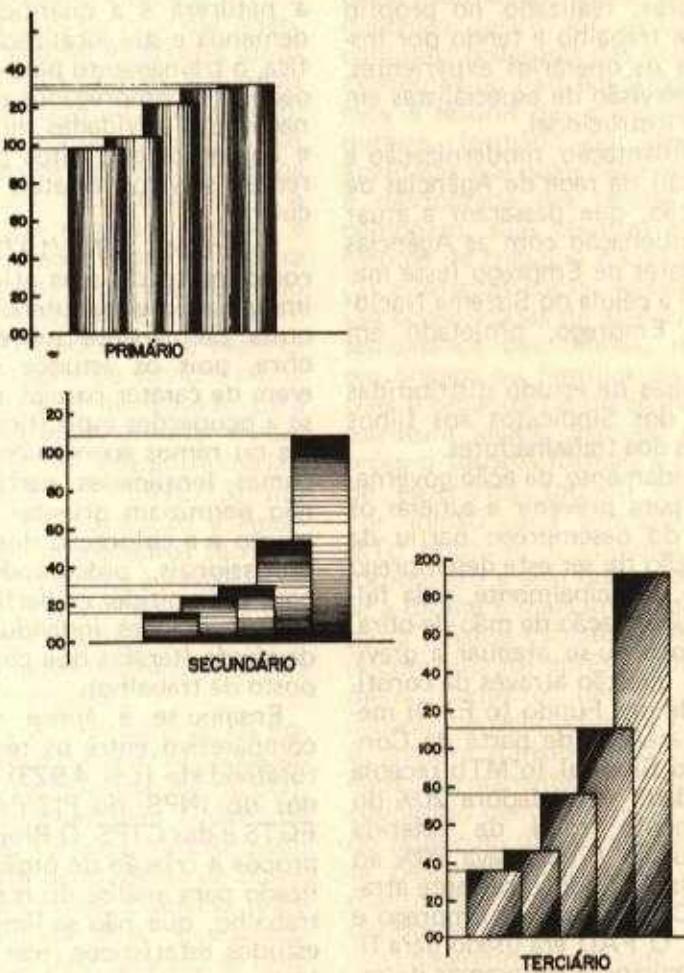
em virtude de fatores intrínsecos e próprios de cada setor entre os quais se destacam: o fato de a produtividade média da mão-de-obra ser menor na agricultura do que na indústria ou nos serviços, retendo parte do pessoal empregado; a necessidade de maior qualificação profissional para os últimos setores, implicando na necessidade dos investimentos em sistemas de formação e aprendizagem. As atividades rurais continuarão sendo fonte importante de emprego para as novas gerações de baixa renda, apesar da diminuição relativa desse segmento no quadro geral da força de trabalho (de 60% em 1950 para cerca de 30% em 1980, que, em números absolutos, passou de 10 milhões para 13,2 milhões).

Os países em desenvolvimento e, em particular, o Brasil, não repetirão a experiência histórica dos industrializados, pois a evolução demográfica será diversa. Enquanto foi necessário o decurso de quase um século para dobrar o número da mão-de-obra existente na Europa no período da revolução industrial, no Brasil de hoje essa duplicação será processada em cerca de 30 anos. A diferença do ritmo de crescimento da força de trabalho traz uma consequência imediata: o volume de emprego na indústria e nos serviços não é suficiente para absorver a mão-de-obra disponível, a despeito do rápido crescimento do sistema de produção. Os principais efeitos são o subemprego, as ocupações de baixa produtividade e baixa remuneração e a grande rotatividade nos quadros de empregados. Muitas

pessoas terão de trabalhar por conta própria, em biscates ou tarefas não produtivas, ou nas empresas de pequeno porte nas cidades e também no campo, onde a maioria da população "carente" não possui terra para cultivar. O setor governamental responsável pelo emprego (DNMO/MTb) procurou adotar medidas de ação imediata. Esse esforço pioneiro foi processado de forma incipiente e ajustada aos recursos disponíveis. O uso coordenado das dotações orçamentárias, assistência técnica e a cooperação financeira de agências internacionais, possibilitou a articulação de programas federais, estaduais e municipais, embora não acompanhada da medida de seus resultados, principalmente após a extinção do órgão, em 1975. Como saldos positivos: realizou-se ampla coleta de informações, em âmbito nacional, para pesquisar a rotatividade do emprego e a nacionalização do trabalho. Esses dados constituíram os únicos elementos organizados e processados para o estudo dos problemas do emprego e permitiram definir algumas estratégias da política social do emprego, no período 1976/74:

— Extensão da previdência social aos trabalhadores rurais, antes não abrangidos pela legislação, visando à gradual aplicação do princípio a todos os ramos do setor primário (essa medida esbarrou na dificuldade de provisão dos recursos necessários e contribuiu significativamente para ampliação do "deficit" do sistema providenciário, obrigando à adoção de medidas "antipáticas": taxação dos su-

**Brasil**  
**Evolução da força de trabalho por setor**



pérflos, deduções do IR na fonte, empréstimos compulsórios ou disfarçados mediante retenção de parcelas arrecadadas pela Previdência, mas que pertencem a outros setores etc.).

— Formação do patrimônio do trabalhador através de fundos implantados com essa finalidade PIS/PASEP.

— Interiorização de técnicos para dirigir adequadamente as cor-

rentes migratórias e para aumentar a produtividade da mão-de-obra rural.

— Treinamento intensivo de trabalhadores, realizado no próprio local de trabalho e tendo por instrutores os operários experientes, sob supervisão de especialistas em matéria instrucional.

— Implantação, modernização e ampliação da rede de Agências de Colocação, que passaram a atuar em coordenação com as Agências Particulares de Emprego (essa medida foi a célula do Sistema Nacional de Emprego, projetado em 1973).

— Bolsas de estudo distribuídas através dos Sindicatos aos filhos menores dos trabalhadores.

O fundamento da ação governamental para prevenir e superar os efeitos do desemprego partiu da proposição de ser este desemprego causado, principalmente, pela falta de qualificação da mão-de-obra. Daí, procurou-se atenuar a gravidade da questão através da constituição de um Fundo (o FAD) mediante retenção de parte da Contribuição Sindical (o MTb recebia da entidade arrecadadora 20% do recolhimento total da referida Contribuição e destinava 80% ao FAD, distribuindo o restante através da Conta Especial Emprego e Salário). O FAD era usado para financiar cursos e programas de recomposição da mão-de-obra em frentes de trabalho e treinamento direto em serviço e, em certas condições, aplicado à semelhança de seguro, pagando a trabalhadores desempregados, em determinadas situações, a importância mensal de

meio salário-mínimo durante três meses. Outras ações para dinamizar a demanda de mão-de-obra foram os estudos visando identificar a natureza e a quantidade dessa demanda e sua localização geográfica, o treinamento para desempregados e subempregados e a coordenação das atividades de formação e aprendizagem feitos pelos diferentes serviços estatais ou particulares.

O Projeto SINE/1973 incluiu, como parte de suas atividades, a implantação e manutenção de pesquisa permanente sobre mão-de-obra, pois os estudos existentes eram de caráter parcial, referindo-se a ocupações específicas, a setores ou ramos econômicos ou a algumas localidades particulares e não permitiam orientar o treinamento e a colocação dos registros profissionais, procurando definir com toda nitidez os perfis da oferta (habilitações individuais) e da demanda (tarefas que compõem o posto de trabalho).

Ensaíou-se à época o estudo comparativo entre os registros da rotatividade (Lei 4.923), e os dados do INPS, do PIS/PASEP, do FGTS e das CTPS. O Projeto SINE propôs a criação de órgão especializado para análise do mercado de trabalho, que não se limitasse aos estudos estatísticos, mas interpretasse os elementos coletados e preparasse informes periódicos sobre a situação do emprego por região. As pesquisas de profundidade e especializadas, a feitura de diagnósticos e as análises globais sobre interrelações do emprego com os demais fatores econômicos e sociais

deveriam ser processadas em convênio com as Universidades.

A função *intermediação*, de manifesta importância para o MTb é exercida através da rede das Agências de Colocação existentes junto às sedes das Delegacias Regionais do Trabalho com uma só exceção. No entanto, apesar do esforço dos funcionários dessas repartições, os seus serviços não se ajustam à complexidade das suas funções e tornam-se inadequados à efetiva intermediação. O pessoal do órgão central do MTb não exerce, com a necessária freqüência, a supervisão e não dispõe de serviços técnicos com pessoal qualificado para melhor programar, orientar e controlar as ações descentralizadas. Foi proposto (no SINE/73) um subprojeto de Formação e Aperfeiçoamento dos quadros técnicos do órgão, associado à revisão nos níveis de remuneração desses técnicos, comprimidos por restrições legais e situados muito abaixo dos limites do mercado.

Importante instrumento da Política de Emprego é a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), projeto realizado pelo DNMO de 1972 a 1974 e logo transformado em atividade permanente da Secretaria de Emprego e Salário (uma das três Secretarias em que se desdobrou o DNMO quando se reestruturou o MTb).

Com essa transformação, visava-se à permanente atualização da CBO para sua utilização como instrumento básico da organização do mercado e como auxiliar das ações de formação profissional, cálculos coadjuvantes para as ne-

gociações salariais, orientação de candidatos a emprego, normalização dos levantamentos e tabulações estatísticas sobre emprego, migração, salário etc. A CBO é o conjunto ordenado das ocupações existentes no País em todos os ramos e setores das atividades produtivas, formado por descrições analíticas nos quais cada ocupação é desdobrada nas tarefas que a compõem, suas técnicas e instrumentos de trabalho e suas diferenças e características. As descrições são consolidadas de acordo com a semelhança das tarefas, reunidas em grupos ou famílias de ocupações e organizadas de acordo com estrutura lógica, segundo critério próprio (objeto formal) e finalidade específica (objeto material). Por injustificada precipitação, o MTb publicou o conjunto ainda incompleto e sem que se cumprisse a última e mais importante etapa: a Análise Estrutural. Assim, o documento foi apresentado como mero "Cadastro" descritivo e inacabado de ocupações pesquisadas e, embora transformado em atividade permanente, não foi nem concluído nem continuado, estando hoje com defasagem de 9 anos (a pesquisa de base, os levantamentos e as descrições foram concluídos em 1974).

O desemprego, causado pela elevada taxa de aumento da população, tem alguns agravantes culturais. Há obsessiva procura da juventude pelas carreiras universitárias (a caça ao diploma) e a marcada preferência por algumas: engenharia, medicina, advocacia, odontologia, farmácia, e, mais recente-

mente, economia, contabilidade e administração. O direito de livre escolha da profissão torna inaceitáveis as intervenções para impedir a proliferação dos cursos desejados pelos jovens. A orientação nesse sentido poderia prevalecer nas decisões oficiais, reduzindo recursos para ampliar matrículas nas escolas públicas, mas não pode ser a regra quando se refere a escolas superiores particulares. Não é lícito ao Estado proibir a iniciativa privada de atender aos reclamos do mercado, abrindo escolas para a clientela existente. Porém, é preciso bem instruir a juventude quanto à escolha, a fim de prevenir frustrações como as que já ocorrem com os jovens engenheiros, médicos e advogados para os quais o mercado de trabalho está saturado. O investimento feito por uma família ou pelo Estado na formação de um graduado universitário é muito elevado e precisa ter retorno assegurado. A grande quantidade de egressos universitários é um complicador cultural do problema do emprego. A crescente importação dos "pacotes tecnológicos" que atinge áreas de refinada característica técnico-científica: projetos de engenharia, de processamento de dados, de planificação e organização, de mineração, de produção industrial etc., tem como resultado o desestímulo à pesquisa e o desemprego (com consequente êxodo) dos mais elaborados "cérebros" do País, em troca do pagamento dos salários dos seus contrapartes estrangeiros. O fenômeno grassa de forma epidêmica no meio cultural: tradução de livros

técnicos, que poderiam ser escritos por autores brasileiros; filmes e fitas magnéticas para TV e rádio etc., etc., etc. (Aqui, e com maior razão, deveria prevalecer o princípio do similar nacional, tornando obrigatória a consulta prévia antes de liberar a ordem de importação, ou protegendo o produto intelectual brasileiro com as restrições alfandegárias.)

A mudança na atitude dos jovens é fato conhecido e universal. A mocidade reage cada vez mais à orientação de tipo protetor e à supervisão por autoridade, entrando em conflito com os métodos de instrução e treinamento que contrariem a iniciativa e a criatividade. No ambiente de trabalho (a verdadeira oficina onde se aprende a trabalhar), tendem os moços a recusar tutelas e a rechaçar, com veemência, o tipo de relação interpessoal baseado na hierarquia, no "respeito" e na "disciplina" — recusam a interação ética usual, aceita entre os adultos mais velhos. Há acentuada relutância ao trabalho repetitivo e rotineiro, às "linhas de montagem" das fábricas e às operações monótonas dos escritórios. Por outro lado, a tecnologia moderna está a exigir alta especialização individual e domínio de complicadas operações para as tarefas características das novas ocupações. É imperativo preparar a juventude para corresponder a essa demanda, competência a ser conferida à nova feição, modernizada, da escola ativa. Porém, quantos poderão, no futuro, exercer profissionalmente essas atividades complexas? E quantos melhor exerce-

riam as ocupações tradicionais nos empregos (muito numerosos) que exigem reduzida especialização, pequeno preparo e nenhuma inteligência?

As deficiências dos sistemas de ensino e de aprendizagem são apontadas como causas principais das grandes dificuldades encontradas pelo jovem no momento de procurar emprego. Na maioria das regiões e comunidades não há qualquer comunicação entre o ensino, a educação e o mercado local de trabalho. As escolas enquistaram-se defensivamente nos seus modelos tradicionais, encheram-se de dimensões retóricas, supervalorizaram o passado, a tradição e a experiência histórica e não produzem *pessoas cultas*, no conceito moderno, nem *técnicos* preparados para o trabalho. Distanciando-se cada vez mais da realidade, das fábricas, das oficinas, dos escritórios, das repartições, dos serviços e das técnicas mecanizadas de cultivo e criação rural, não cumprem sua função pragmática. Ao deixar esse autêntico envólucro pedagógico superprotetor, o moço é lançado na aridez do mundo competitivo cuja regra maior não é: "QUE OU QUANTO CONHECE?", e sim "QUE OU QUANTO PODE FAZER?" e cuja regência, ditada pela lei do mercado, afina os instrumentos em função das necessidades e do volume da produção. A despeito de todas as doutrinas, e das variadas ideologias filosóficas ou políticas, essa é a forma prevalente da "harmonia laboral". O jovem descobre, de repente, que o comportamento que dele se espera

pouco tem a ver com o que aprendeu e com o que conhece. Ao desemprego, soma-se intenso conflito psicológico e existencial, constituindo árdua prova que, a muitos, desajusta irreversivelmente. O talento, as habilidades pessoais, a imaginação criadora, as tendências naturais não aproveitadas nem associadas aos instrumentos da moderna técnica, passam a convergir sobre outros motivos e preferências; provocam angústia, medo, insegurança.

A partir dos anos 70, o Governo deliberou adotar medidas concretas para enfrentar o problema do desemprego do jovem adulto (18 a 30 anos). Buscou-se concentrar investimentos públicos em políticas que associassem inovações educacionais com projetos criadores de emprego. Em certas regiões, procurou-se subvencionar programas sociais que predessem, por mais tempo, o jovem (adolescente) à escola, procurando paralelamente estimular a freqüência aos cursos chamados "profissionalizantes" e, em muitos casos, incluiu-se, como última etapa obrigatória desses cursos, a aquisição de experiência concreta, na prática, trabalhando efetivamente em algum posto na indústria ou nos serviços. Porém, não se conseguiu a indispensável aproximação entre escola e empresa. A desejada combinação estudo-trabalho foi rejeitada pelos empresários, pragmáticos da produção, e talvez pela pobreza doutrinária das próprias convicções, pelos educadores, teóricos do pragmatismo.

O pressuposto de que a formação profissional é a melhor arma

contra o desemprego inspirou numerosos projetos que pretendiam resolver o problema do emprego mediante oportunidades de complemento prático à educação acadêmica. Procurou-se estimular — via incentivos fiscais — as empresas a admitirem jovens em fase de treinamento (aprendizagem dirigida), mas, por pressões econômicas, a boa idéia da subvenção governamental à empresa que preparasse jovens para o trabalho, cedeu o passo a medida mais ampla de incentivo generalizado ao treinamento.

Todavia, os pregueiros dessa Economia da Educação (deve haver economia na educação?) precisam atentar para o fato de ser o desemprego a regra, por excelência, do desperdício econômico e este *fantasma* precisa ser combatido com toda intensidade para não assustar os especialistas em "planificação educacional". O desemprego traz, para o jovem, justo sentimento da rejeição. Discriminado no mercado de trabalho, como ajustar-se à sociedade? Essa noção (ajustar o indivíduo à sociedade) está presente em todos os manuais e compêndios pedagógicos. O perito Peter Melvin, da OIT, em artigo publicado na Revista Internacional do Trabalho (julho de 1977) afirmou:

"As medidas adotadas até agora (para minorar os efeitos do desemprego dos jovens) são, na sua maioria, imediatas e sua eficácia não foi comprovada. Todavia, trata-se de problema de longo alcance, que exige soluções inovadoras, tanto no campo da formação pro-

fissional e do ensino, quanto na área do mercado de trabalho. Os Governos, os Sindicatos, as autoridades, os políticos, as instituições em geral devem colaborar para conscientizar a opinião pública e para formar a determinação coletiva de pensar e agir em favor da juventude."

As pesquisas realizadas pela OIT concluíram que, em 2 países da América Latina (Brasil e México), em 1960, os empregos diretamente criados pelas empresas multinacionais representavam parcela muito pequena do total (menos de 10%) enquanto a parcela de investimento era muito superior (mais de 30%). Estas empresas preferem os produtos semi-acabados, com reduzida agregação de mão-de-obra (pequena transformação na matéria-prima) e investem, com crescente prioridade, na absorção de empresas já existentes, reorganizando-as segundo padrões existentes no país de origem para padronizar as técnicas de produção e comercialização e evitar as distorções nos preços. Essa técnica reduz a oferta de empregos. Desses estudos resultou sugestão de avaliar as vantagens e desvantagens das multinacionais, como meio de satisfazer às necessidades essenciais da população, pelo critério da criação de empregos, mediante análise dos seguintes pontos além da relação investimento/número de empregos:

— adaptação das técnicas de produção ao ambiente social do local de implantação;

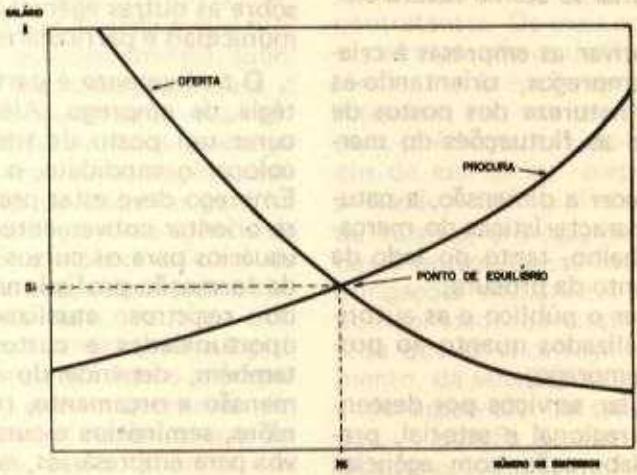
— relação entre o consumo local e os produtos a serem lançados;

- volume e qualidade do treinamento de pessoal constante, expressamente, do projeto;
- comportamento em relação à política social e aos níveis de salários;
- garantia dos meios atuais de produção necessários ao desenvolvimento de esforços para assegurá-los.

As empresas multinacionais podem contribuir para elevar os padrões de treinamento e de desempenho individual e atuar positivamente na orientação da mão-de-obra, mas ainda não foi convenientemente medido o benefício indireto desses esforços fora do seu âmbito, nem as repercussões sobre o emprego: vagas criadas nas atividades subsidiárias e que não se relacionam diretamente com o investimento feito.

A oferta e a procura de emprego são variáveis relacionadas com o salário mediante funções bem conhecidas. Quando se pode levar os dados da oferta e da procura de emprego para certo ramo de atividade ou para certa família de ocupações (V. vantagem da Análise Estrutural das Ocupações), pode-se determinar o "nível de equilíbrio" (entre oferta e procura). Se o mercado é competitivo, o conhecimento desse nível constitui vantagem tanto para o empregador, que dispensará com seus recursos humanos o valor considerado ideal, quanto para o trabalhador, que conhecerá, *a priori*, o justo valor de seu trabalho. O Gráfico nº 10: número de empregos X valor do salário ilustra o que se afirmou e mostra a curva decrescente da oferta e a curva crescente da procura.

Curvas de ofertas e procura de emprego



## ESTRATÉGIAS PARA AUMENTO DO EMPREGO

A orientação tradicional para tratamento do problema do desemprego parte da *organização de serviços públicos* aos quais correspondem funções técnicas e tarefas administrativas. Para desempenhar, com eficácia, seu verdadeiro papel no âmbito da política nacional de assistência ao trabalhador, os serviços devem possuir, entre outras, as seguintes tarefas:

- prestar informações sobre o mercado de trabalho aos que procuram emprego, às empresas, aos Sindicatos, aos outros órgãos públicos, aos veículos de comunicação;
- orientar jovens para melhor escolha de ocupação futura;
- interagir com as escolas e serviços de aprendizagem e formação profissional para conhecer as oportunidades e orientar a escolha de cursos;
- ajudar o candidato a procurar e a relacionar-se com o futuro empregador;
- incentivar as empresas à criação de empregos, orientando-as quanto a natureza dos postos de trabalho e as flutuações do mercado;
- conhecer a dimensão, a natureza e as características do mercado de trabalho, tanto do lado da oferta quanto da procura;
- manter o público e as autoridades atualizados quanto ao problema do emprego;
- articular serviços por descentralização regional e setorial, prevenindo colaboração com agências particulares;

— colaborar intensamente com os Sindicatos.

A *intermediação* entre a oferta e a procura representa apenas um dos muitos mecanismos característicos de uma política nacional de emprego. O Serviço de Emprego, órgão executivo, é responsável pela solução de todos os problemas de emprego existentes no País. Entretanto, precisa manter permanente comunicação com os demais setores públicos e privados para assegurar relações funcionais com os dirigentes da política social. Deve reunir e processar informações sobre o volume de colocações de candidatos; conhecer e realizar pesquisas sobre a matéria; atuar sobre os programas de formação profissional, seus recursos e respectiva capacidade multiplicada pelo incentivo à colaboração de outros agentes voluntários ou serviços particulares, e manter permanente atualização e financiamento de novos projetos e sua hierarquia sobre as outras agências estaduais, municipais e particulares.

O *treinamento* é parte da estratégia de emprego. Além de procurar um posto de trabalho para colocar o candidato, o Serviço de Emprego deve estar preparado para orientar convenientemente seus usuários para os cursos do sistema de formação profissional, mantendo registros atualizados sobre oportunidades e custos. Poderia, também, dependendo de sua dimensão e orçamento, realizar reuniões, seminários e cursos intensivos para empresários, autoridades, políticos e líderes sindicais, a fim

de discutir pontos relevantes, sugerir medidas práticas e procurar consenso sobre a necessidade da colaboração de todos para atenuar os desastrosos efeitos do desemprego e do subemprego, tanto quanto do emprego mal remunerado. Nessas reuniões, sempre que possível, seriam encarecidas as vantagens da utilização da maior quantidade possível de mão-de-obra, pois, nem sempre as tecnologias capital-intensivas são as mais convenientes. Certamente resultariam boas sugestões a serem encaimhadas ao Governo.

A *racionalização da produção* muitas vezes recomenda o aproveitamento pela empresa de sua capacidade ociosa, determinando aumento de emprego, porém, o empresário comum da pequena e média empresa, mesmo quando instintivamente se apercebe desse fato, não sabe como proceder. O assessoramento é, nesse caso, uma função decorrente da finalidade do Serviço e não constitui distorção de objetivos. Ligada a essa função está o aconselhamento quanto ao uso dos incentivos para o emprego, a alimentação e a formação profissional dos empregados, bem como a orientação quanto às formas de trabalho com higiene e segurança. Uma agência de emprego é complexa oficina de múltiplas tarefas, capacitada a ajudar efetivamente a quantos a procurem. Nesse sentido, seria legítimo que esses organismos se preparam para prestar assessoria técnica e mesmo financeira aos desempregados, aos autônomos e às pessoas empreendedoras, ajudan-

do-as a se organizarem sob forma empresarial e, se for o caso, cooperativa. Em certos ramos, como o da construção, é comum o agenciamento e o contrato parcelado por empreitada ou por obra certa e prazo determinado, o que pressupõe a organização direta dos profissionais para evitar os intermediários e contribuir para o aperfeiçoamento das relações trabalhador autônomo-empresa e para o aumento dos ganhos recíprocos. A figura passaria a ser o subcontrato ou o subestabelecimento e não o agenciador.

A *locação de serviços* é forma de oferta de emprego em acelerada ascensão no Brasil, hoje ordenada por lei, promulgada por iniciativa do Governo, em consequência de exposição feita pelo DNMO. Trata-se da contratação de empresas especializadas e que dispõem de capacidade de operar com grande número de empregados para a realização de alguns serviços permanentes nos locais e instalações dos contratantes. Os mais comuns desses serviços são os de limpeza, vigilância, manutenção de aparelhos e máquinas e tarefas domésticas, mas, já é bastante usual para serviços de escritório, recepção, interpretação, datilografia, perfuração de cartões, entregas de encomendas e outros. Nesse caso, todas as obrigações trabalhistas são da responsabilidade da empresa contratada que se encarrega do recrutamento, da seleção, do treinamento e da supervisão de seus empregados. A locação é especialmente indicada, pela sua grande flexibilidade, para trabalhadores especiais

estudantes, donas de casa, idosos e para aqueles que não encontram emprego com facilidade. Tais empresas por vezes funcionam como se fossem autênticas "Seções de Pessoal" de suas empresas-clientes. Encarregam-se da seleção e da contratação, assumem total responsabilidade social e jurídica pelos prepostos empregados, controlam a qualidade e a quantidade do serviço prestado, supervisionam o desempenho e tomam todas as provisões relativas ao contrato: pagamentos, férias, recolhimentos, anotações em carteira, fichas de registro, fixação de jornadas, dispensas etc. A referida regulamentação legal, ao ratificar a existência desse tipo particular de emprego, evitou o desamparo em que se encontrava o trabalhador, sem vínculo definido, muitas vezes usado em jornada parcial e desatendido nos seus direitos previdenciários e trabalhistas e reconheceu a clara relação de emprego existente com a empresa contratada.

O *trabalho temporário* é outra forma, nova no Brasil, de minorar o desemprego, especialmente para os casos freqüentes de necessidades não regulares de serviços por parte das empresas, por acúmulo de obrigações fiscais de incidência transitória e por outras circunstâncias tal como sucede na época de feitura de balanços ou no período de Natal para o comércio varejista. Esse instituto foi também regulado por inspiração em estudo realizado no DNMO/MTb e procurou assegurar todos os direitos ao trabalhador, resguardando-o dos abusos e da exploração. O processo

tem de ser feito através de contrato escrito entre a empresa tomadora e a prestadora, sendo que a duração do trabalho, em nenhuma hipótese, pode exceder os 3 meses. No período da prestação de serviço, as responsabilidades trabalhistas e previdenciárias são compartilhadas pelas duas empresas e, ao trabalhador são assegurados: o repouso semanal remunerado, a isonomia salarial, os acréscimos por horas suplementares, as férias proporcionais, o recolhimento previdenciário etc. O trabalho temporário, no estrito sentido legal, é prestado por pessoa física e determinada empresa para atender a *necessidade transitória* de substituição de seu pessoal ou a acréscimo extraordinário e não permanente de serviços. Nesse caso, a intermediação é exercida por agente de tipo especial: a Empresa de Trabalho Temporário, cuja existência e responsabilidade são regulados pela Lei 6.019/74. O contrato é instrumento particular de locação no qual se inclui, também, a administração dos assuntos próprios da função de pessoal no que toca à qualificação técnica e à especialização para o serviço. Trata-se de operação triangular na qual existe vínculo de emprego entre o trabalhador e a "locadora", porém a empresa-cliente com parte autoridade hierárquica e responsabilidade solidária. Com o propósito de evitar o risco dos abusos, provocando desequilíbrio em relação ao trabalho permanente pela substituição de empregados e lhes subtraindo vantagens legais, foi marcado o limite de duração desse tipo de contrato.

Procurou-se igualmente tornar expressa a distinção entre o *trabalho temporário* e o serviço prestado por trabalhador avulso, pois, neste último caso, a intermediação se processa sob diversos regimes e não guarda qualquer afinidade com aquele. O trabalhador em regime temporário realiza serviço eventual, episodicamente, sem laime empregatício com a empresa onde o serviço é prestado. Sua ligação é sempre feita por intermédio da empresa contratada e da qual é empregado.

O *trabalho avulso* é característico daqueles que prestam certos serviços com habitualidade e dependência, mas não o fazem, necessariamente, ao mesmo empregador ou a ele se vinculam diretamente como empregados e sim por intermédio de órgão de classe ou organismo associativo próprio. É o caso do trabalhador da orla marítima encarregado do transporte das mercadorias para carregar e descarregar navios: estivadores, conferentes, apontadores, vigias etc. O exercício é considerado de consumo múltiplo; várias empresas utilizam-se dos mesmos trabalhadores, todavia sem contratação direta. As requisições de serviços são feitas a agências especiais, definidas em lei, e que agrupam, por associação, os trabalhadores, assegurando-lhes toda a proteção devida: são os "Sindicatos" ou as "Caixas Portuárias". Essas agências aprovam critérios para rodízio entre os profissionais associados, concessão de férias e outros benefícios e celebram contratos com as empresas-clientes. Ao trabalhador avulso são

assegurados todos os direitos e vantagens trabalhistas e previdenciários. Na prática, esse regime mostrou-se favorável como fator atenuante do desemprego e projetou-se como opção de emprego para pessoas humildes, em geral de reduzida escolaridade e escassos recursos profissionais. O volume de serviço é muito grande e apresenta acúmulos não periódicos, ultrapassando a capacidade de atendimento das diferentes praças pelas agremiações que detêm a prerrogativa de operá-las com exclusividade. Para superar a dificuldade, a instituição adota o expediente de colocar em ação trabalhador não associado, recebendo por serviço prestado à semelhança do "safrista" e como este, trabalhando por prazo determinado e obra certa durante certa "safrinha" ou acúmulo de serviços que não podem esperar. Há casos irregulares nos quais o trabalhador associado coloca outra pessoa, clandestinamente, em serviço no seu lugar, pagando parte do total e retendo para si uma parcela. Esse expediente, conhecido como atuação dos "bagrinhos", embora reprimido e marcadamente ilegal, tem crescente incidência nos portos mais movimentados, deixando entrever a necessidade de aperfeiçoar a legislação, como parte de uma estratégia que aumentará a oportunidade de emprego sem subtrair direitos aos trabalhadores.

O chamado *ensino profissionalizante* tornado compulsório a partir de 1971, foi também uma estratégia contra o desemprego baseada na crescente oferta de em-

pregos qualificados resultante da prosperidade econômica brasileira nos anos 70 e adotando o princípio segundo o qual a formação profissional é a melhor arma a fornecer ao jovem para a luta pela vida. Na prática, dada a necessidade de combinar situações de trabalho com situações de estudo, tornou-se muito difícil a aplicação da lei. De fato, não seria justo transformar uma escola numa empresa, já que a função social da escola e suas obrigações para com cada um de seus alunos transcende de muito o preparo para o trabalho, apesar de ser um de seus objetivos. Também não é possível fazer de uma empresa uma escola, pois o saldo negativo do uso das dependências, do pessoal e do equipamento, no regime competitivo próprio da atualidade, não seria aceitável. Muitos estudantes precisam de ajuda ao deixar a escola, mas é preciso encontrar o meio eficaz de transferir-lhes a instrução e a experiência prática que os ajudem na obtenção de emprego. Talvez fosse possível estudar a forma de subvencionar, diretamente ou por vantagens fiscais, as empresas dispostas a colaborar no melhor preparo dos jovens para o trabalho.

O *estágio* de estudantes nas empresas revelou-se extremamente útil e teve larga aplicação quando aprovado por autorização executiva (Portaria 1.002/67 do MTB), permitindo às empresas contratar, sem vínculo empregatício e mediante contraprestação de pequena monta, estudantes por prazo limitado (180 dias) para o desempe-

nho das tarefas pertinentes aos ofícios em que estão matriculados. A aceitação inicial do empresariado originou proposta de restituição pelo Governo, sob forma de Bolsas de Trabalho, dos pagamentos feitos pelo empregador. Essa proposta evoluiu para forma de incentivo fiscal, permitindo dedução para efeito do Imposto de Renda. Posteriormente, foi promulgada lei (6.297/75) que permitiu ao empregador abater, em dobro, do lucro tributável, até 10% deste, os recursos financeiros aplicados na formação de seus empregados. Houve, no caso, grave distorção, deslocando o propósito da medida, que se centrava na ampliação das oportunidades de emprego dos jovens pela aquisição de habilidades específicas durante o estágio, e passando a situar-se como direito do empregador de ter os projetos de treinamento de seu pessoal indenizados pelo Governo. Quanto ao *estágio*, passou a ser expediente para雇用 mão-de-obra qualificada por baixo custo. Sem qualquer relação com os estudos dos contratados e sem a necessária assistência pedagógica, distanciaram-se de suas finalidades originais e se transformaram em mecanismos de exploração de trabalhadores, pois não lhes asseguram qualquer direito trabalhista ou previdenciário.

A organização de *frontes de trabalho* para atender a emergências, fornecendo auxílio federal a populações atingidas por secas, inundações ou qualquer outro fenômeno gerador de falta de trabalho em grande escala, é medida de uso frequente. O Ministério do Trabalho,

através de recursos do Fundo de Assistência ao Desemprego (FAD), pode custear, durante três meses, o pagamento de meio salário mínimo para cada trabalhador atingido. Os postos de trabalho criados para o funcionamento dessas frentes são, geralmente, na área de construção civil: estradas e desvios secundários, poços, barragens, pontes, açudes, ou da agricultura de emergência para compensar ou atenuar o efeito da destruição das colheitas mediante cultivo de espécies de rápida produção. Das frentes, poderia resultar a organização de grupos de trabalhadores para o desempenho de tarefas temporárias ou permanentes em outras regiões. Essa medida integraria o elenco de atribuições do Sistema Nacional de Emprego na parte referente à orientação de migrantes.

Em alguns estados do Nordeste, notadamente no Rio Grande do Norte, o DNMO, em convênio com o Governo Estadual, iniciou atividade original, procurando implantar projetos especiais com o objetivo precípua de criar empregos para grupos que, por vários motivos, tinham dificuldade de encontrá-los. Esses projetos partiam de análises simples sobre depoimentos de pessoas da comunidade: prefeitos, professores, líderes locais. Contavam com a participação das comunidades e das Prefeituras, e eram encarados como método de combate ao desemprego sazonal. A atividade, franqueada a qualquer interessado, recolhia sugestões de pessoas, clubes de serviço, instituições, escolas, políticos, sendo depois reunidas, aproveitando

apenas as idéias consideradas úteis ao propósito e, uma vez adotadas, beneficiavam somente às pessoas realmente desempregadas. O projeto, enquanto estimulado pelo Governo Estadual, apresentou bons resultados.

As diversas providências adotadas no curso das últimas décadas foram esforços esparsos e não coordenados, sendo muito reduzidas ou inexistentes as informações residuais. Não se pode avaliar resultados nem associar às mesmas qualquer tentativa de continuidade, pois foram consequentes a pressões intensas e isoladas para solucionar questões emergentes. Todavia, o problema do emprego agravou-se muito no presente e está a atingir outros estratos da população, particularmente os jovens e, entre esses, os graduados universitários. Os órgãos responsáveis, a partir da crise energética, passaram a armazenar e processar informações sobre oportunidades e estratégias de emprego e a procurar novas propostas para ações que, a médio prazo, ofereçam solução orgânica para as questões do emprego e da formação profissional, articulando programas cuja finalidade é comum.

A matéria é controversa, encontra-se em fase de exame, a informação anterior é reduzida e assistemática, sendo difícil prever a tendência futura. Há grande preocupação com o desemprego dos jovens, parte mais importante do desemprego geral, pois sua proporção será maior do que a de adultos mais velhos. Os motivos podem ser, em parte, conjunturais: crise

de energia, barreiras comerciais, Guerra das Malvinas, situação do Oriente Médio, porém são, na maioria, estruturais. O alto nível de emprego verificado nos anos 70 apenas disfarçou as distorções, já existentes, dos descompassos tecnológico-ocupacionais. Essa distorção acentuou-se com o brusco progresso das tecnologias de ponta importadas, seguidas de maciços investimentos em máquinas, equipamento e em "pacotes" de projetos, criando relativamente poucos empregos no Brasil e, mesmo assim, exigindo dos jovens certas especializações para as quais não havia oferta de treinamento (esse treinamento é, por si, absorvedor de profissionais qualificados).

### DINÂMICA EMPREGO-POPULAÇÃO

As atividades agropastoris repercutem como geradoras de empregos nos demais setores econômicos, principalmente na indústria. O incremento da produção rural pelo crescimento da demanda de produtos industriais é matéria indispesável na fixação das políticas de emprego. Estimativas feitas pelo DNMO (1973) atribuem às empresas e famílias rurais a compra de cerca de um terço do produto não-rural (bens e serviços), acentuando-se nas regiões em que são mais intensas as medidas de assistência ao pequeno proprietário. A produção de maquinaria agrícola e de produtos de consumo, a indústria de construção e os serviços essenciais: transporte, comercialização e comunicação cres-

cem, nas áreas rurais, em razão direta do progresso das pequenas empresas e por coeficientes muito maiores do que os relativos às grandes empresas. A empresa rural de pequeno porte tem maior capacidade de absorver a mão-de-obra excedente, proporcionando efetivo aumento do número de empregos. Alguns estudos comparativos feitos nas regiões fluminenses para instruir o Projeto de Interiorização de Técnicos (1972/73) mostraram que, nos anos 60, o emprego na agroindústria (açucareira, leiteira etc.) cresceu a taxas superiores a 6% ao ano e a estimativa para o primeiro lustro da década de 70 era ainda maior. Nos estratos estudados, as atividades secundárias e terciárias respondem como importantes fontes de emprego no campo e constituem reserva para aumento de renda dos pequenos proprietários. O percentual da mão-de-obra situada no campo e empregada em atividades não-rurais é estimada, na região, em cerca de 35 a 40% e sua importância cresce, como fonte consumidora de produtos industriais, na medida em que se intensificam os programas de infraestrutura: eletrificação rural, estradas, serviços de saúde, educação, crédito, segurança social. Esses serviços, de per si, representam importantes absorvedores de mão-de-obra qualificada. O estímulo aos investimentos na agroindústria, processado no Rio Grande do Norte com a implementação do projeto das Agro-Vilas (castanha do caju, mel centrifugado, seda e indústrias caseiras), além de aumentar o volume direto

de emprego proporcionou à agricultura e à criação insumos a baixo custo, aumentando a produção. A idéia central desse projeto foi de aplicar recursos públicos preferencialmente em atividades que aumentassem a produtividade, ao invés de seguir a linha tradicional dos programas de obras públicas que geram renda individual em empregos apenas temporários e ações nem sempre necessárias. Os investimentos públicos poderiam ser dirigidos para programas que oferecessem retorno, como foi tentado no Ceará após a seca de 72: drenagem, saneamento, irrigação, açudagem, preparo do solo, retificação e adubação, com a vantagem imediata do emprego intensivo da mão-de-obra excedente e, mediata, do aumento da produção, da renda, do consumo e de possibilidade de ações cada vez mais extensas.

Outro problema que afeta a estrutura do emprego no campo diz respeito à abertura de linhas de crédito favorecido, que atinge apenas a pequena parcela dos agricultores e às grandes empresas rurais. Esses programas, subvencionados, têm fomentado a mecanização das culturas, reduzindo o volume do emprego. As pequenas empresas agrícolas não têm acesso a esses benefícios e raramente desfrutam do crédito subvencionado, passando a depender dos mecanismos comuns onde os juros e a correção monetária tornam elevadíssimos os compromissos. Em consequência, os pequenos agricultores apenas se utilizam do crédito nas emergências e nunca para aumen-

tar a produtividade, limitando o crescimento da produção e sua extensão, assim diminuindo o volume de emprego. Enquanto as grandes empresas modernizam-se, produzem em escala crescente e elevada qualidade e interferem agressivamente no mercado, propendendo à exportação pela possibilidade do preço competitivo, nas mesmas regiões, coexiste uma agricultura de subsistência, desassistida, improdutiva e sem qualquer possibilidade de competição. Essa situação é socialmente indesejável, pois, como evidenciado em numerosos estudos, as pequenas empresas rurais empregam por unidade de área número muito maior de pessoas. Os estudos já referidos (Projeto Euclides da Cunha) mostraram que as pequenas granjas ou sítios (propriedades até 5 hectares) empregam 8 vezes mais pessoas do que as de 50 a 100 hectares e quase 20 vezes mais do que as grandes fazendas modernas (acima de 500 hectares). Esse fato parece sugerir medidas no sentido de melhor distribuição da propriedade rural, como tem sido, atualmente, feito pelo Governo.

Em síntese, a despeito da acelerada industrialização, a Agricultura continua como principal fonte de empregos (V. Tabela 2), é importante mercado para a produção industrial e seu crescimento constitui eficiente meio de reduzir o subemprego. No Segundo Brasil, com a necessidade de gerar empregos em razão da duplicação populacional, este setor da economia representará indeclinável atenção

dos responsáveis pelos planos de desenvolvimento.

No setor industrial, que experimentou nos últimos decênios grande incremento, prevaleceu a preferência pelos investimentos intensivos em capital. Os juros subvenzionados, a proteção institucional, a tributação "compreensiva", as facilidades oferecidas para importação de bens de capital com isenção de direitos alfandegários, as tarifas de câmbio artificiais, os incentivos fiscais e outras vantagens estimularam esses investimentos. O acesso ao crédito e a subvenções de capital são privilégios das grandes organizações, pois só estas oferecem as garantias exigidas. Enquanto isto, as empresas de pequeno porte seguem o caminho reverso, preferindo economizar capital (e não trabalho) e crescem por absorção de mão-de-obra, a despeito das enormes barreiras burocráticas. Para que este setor secundário atuasse eficientemente como gerador de emprego seria necessário eliminar as subvenções e o crédito protegido, desburocratizar os processos de concessão de licenças para produção industrial e ampliar o crédito, estendendo-o, com o aval do Governo, às operações de pequena escala para atingir as empresas de médio e pequeno porte. Além disso, alguns expedientes de estímulo, favoráveis às pequenas organizações, seriam fatores positivos na solução do problema do emprego: subcontratação de grandes projetos, comércio exterior, proteção do similar nacional (mercadorias e serviços), substituição de importações, utilização de fontes nacio-

nais de energia e produção para a exportação.

## PROJEÇÕES DEMOGRÁFICAS E DE EMPREGO

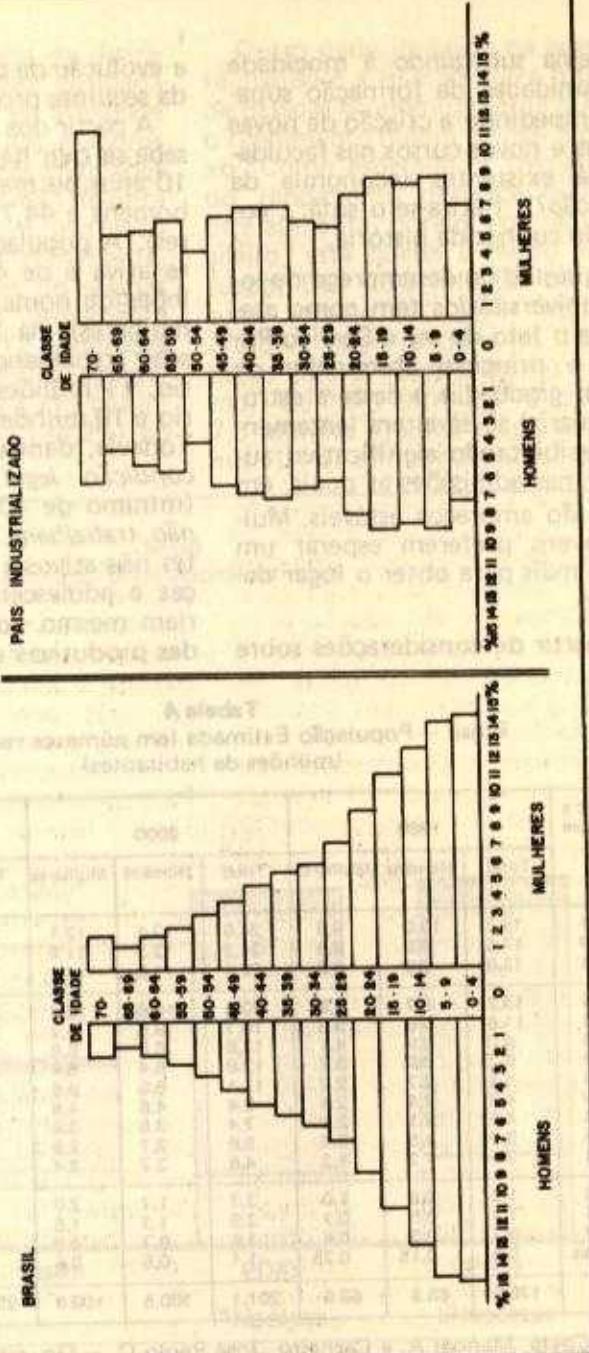
A população do Brasil, de acordo com o Censo de 1980, é de 126,8 milhões de pessoas, das quais 88,1 milhões (69,5%) com 10 anos ou mais; sendo 43,8 milhões (34,5%) consideradas economicamente ativas. A distribuição percentual dessa população, segundo as classes de idade e o sexo (pirâmide etária), apresenta freqüência muito grande para a infância e a adolescência (base da pirâmide) e crescente redução dessa freqüência para idades superiores, como representado no Gráfico nº 6, que oferece a comparação com a distribuição populacional típica de países industrializados.

Para questionar a situação do País quando essa população duplicar-se, usar-se-á projeções feitas para este Ensaio, partindo-se de diferentes hipóteses quanto à redução das taxas de natalidade. O problema do emprego guarda relação direta com a velocidade de aumento da população: será tão mais grave quanto mais rapidamente ocorrer essa duplicação.

As estatísticas disponíveis, feitas com outros propósitos, precisam adaptação. Há provas concretas de que o desemprego aberto, sobretudo nas áreas urbanas, é maior para candidatos entre os 16 e os 25 anos. Há grande preocupação com o desemprego dos jovens graduados universitários. Generalizou-se a proposta de solucionar o

**Distribuição percentual da população por sexo e classe de idade**

**COMPARAÇÃO DE ALGUNS PAÍSES**



problema subtraindo à mocidade oportunidades de formação superior, impedindo a criação de novas escolas e novos cursos nas faculdades já existentes (economia da educação?). Retira-se o sofá... como não conhecida história.

A questão do desemprego de jovens universitários tem como atenuante o fato de ser o Serviço Público o principal absorvedor de pessoas graduadas e neste a estrutura salarial só se altera lentamente, possibilitando significativo aumento nas admissões as quais, em geral, são empregos estáveis. Muitos jovens preferem esperar um pouco mais para obter o lugar definitivo.

A partir de considerações sobre

a evolução da população dispomos da seguinte projeção:

A partir dos dados do Censo 80, sabe-se que há 88,1 milhões com 10 anos ou mais (43,4 milhões de homens e 44,7 milhões de mulheres). A população economicamente ativa é de 44 milhões (32 milhões de homens e 12 milhões de mulheres); há 13 milhões de pessoas trabalhando no setor primário, 11 milhões no setor secundário e 19 milhões no setor terciário. Todavia, dentre todos os que têm *condição legal* para o trabalho (mínimo de 10 anos) 44 milhões não trabalham. Grande parte destes não ativos é formada por crianças e adolescentes que não deveriam mesmo ocupar-se de atividades produtivas e sim estar na esco-

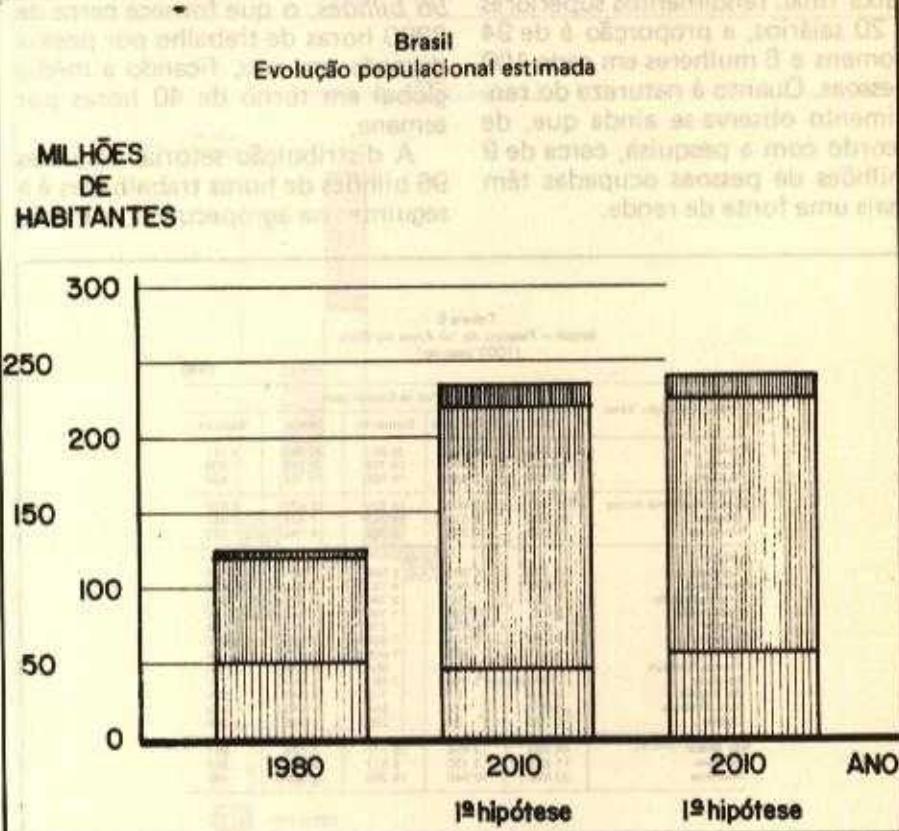
**Tabela 4**  
Brasil — População Estimada (em números redondos)  
(milhões de habitantes)

Ano e Sexo	1980			2000			2014		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
0 a 4	19.8	10.0	9.8	24.6	12.5	12.1	26.8	13.6	13.2
5 a 9	17.5	8.9	8.6	24.2	12.3	11.9	24.8	12.6	12.2
10 a 14	13.9	7.0	6.9	22.6	11.5	11.1	23.4	11.9	11.5
15 a 19	13.2	6.7	6.5	20.9	10.6	10.3	22.4	11.4	11.0
20 a 24	11.6	5.8	5.8	18.7	9.5	9.2	21.3	10.8	10.5
30 a 34	8.0	3.9	4.1	13.6	6.8	6.8	17.1	8.6	8.5
35 a 39	6.2	3.0	3.2	12.8	6.4	6.4	14.5	7.3	7.2
40 a 44	5.4	2.7	2.7	11.1	5.5	5.6	13.6	6.7	6.9
45 a 49	4.8	2.4	2.4	9.4	4.6	4.8	13.0	6.3	6.7
50 a 54	4.2	2.1	2.1	7.4	3.6	3.8	11.6	5.5	6.1
55 a 59	3.2	1.5	1.7	5.6	2.7	2.9	9.2	4.3	4.9
60 a 64	2.5	1.2	1.3	4.6	2.2	2.4	7.0	3.2	3.8
65 a 69	1.8	0.8	1.0	3.7	1.7	2.0	5.1	2.3	2.8
70 a 74	1.2	0.5	0.7	2.8	1.3	1.5	3.7	1.5	2.2
75 a 79	0.7	0.3	0.4	1.6	0.7	0.9	2.5	0.9	1.6
80 e mais	0.4	0.15	0.25	1.1	0.5	0.6	1.8	0.6	1.2
Total	126.8	63.3	63.5	201.1	100.5	100.6	237.6	117.4	120.2

**Fonte:** Costa, Manoel A. e Carneiro, José Paulo Q. — Op. cit.

la. A Tabela 5 dá idéia da distribuição da mão-de-obra ocupada conforme sexo, setor da atividade e nível de instrução. Os números realçam importância das atividades rurais na absorção da mão-de-obra sem instrução ou com instrução elementar. Observa-se claramente, que, dos 28,6 milhões de pessoas de pouca instrução atualmente ocupadas, cerca de 12,5 milhões (ou seja 43,6%) estão na agropecuária; 6,4 milhões (22,2%) nas indústrias e 9,8 milhões (34,2%) no comércio e serviços.

Outro dado incluído na presente análise é a relação entre o total de pessoas economicamente ativas, o rendimento médio mensal e o sexo. Como esperado, a freqüência do rendimento decresce quando este aumenta, porém, no caso brasileiro, esta queda é muito acentuada. Das 43,8 milhões de pessoas ocupadas 34,4 milhões (78,6%) têm rendimento muito baixo (até 3 vezes o salário mínimo). Ganham entre 3 e 10 salários 7,3 milhões (16,8%) e apenas 616 mil (1,4%) têm rendimentos supe-



riores a 20 salários. Este fato é mostrado na Tabela 7 que especifica o rendimento e apresenta, em separado, a distribuição do salário dos homens e das mulheres. O quadro demonstra a discriminação ao trabalho feminino. Dos 44 milhões de trabalhadores somente 12 milhões (uma quarta parte) são mulheres, especificando a relação 3 para 1 muito difundida. Esta proporção 3 para 1 mantém-se enquanto os salários são baixos e tende, acentuadamente, para os homens quando estes crescem. Na faixa final: rendimentos superiores a 20 salários, a proporção é de 94 homens e 6 mulheres em cada 100 pessoas. Quanto à natureza do rendimento observa-se ainda que, de acordo com a pesquisa, cerca de 9 milhões de pessoas ocupadas têm mais uma fonte de renda.

O número de horas trabalhadas tem algo a ver com a produção, sendo intuitivo afirmar-se que essas grandezas variam no mesmo sentido: maior número de horas corresponde a maior produção. Para completar o exame da situação atual do emprego, incluiu-se neste estudo a Tabela 7 que especifica o número de pessoas por total de horas trabalhadas e por setor e ramo econômico.

Tomando-se valores médios, encontra-se que o total de horas trabalhadas por ano é da ordem de 96 bilhões, o que fornece cerca de 2200 horas de trabalho por pessoa durante um ano, ficando a média global em torno de 40 horas por semana.

A distribuição setorial daqueles 96 bilhões de horas trabalhadas é a seguinte: na agropecuária, a média

Tabela 5  
Brasil - Pessoas de 10 Anos ou Mais  
(1000 pessoas)

1980

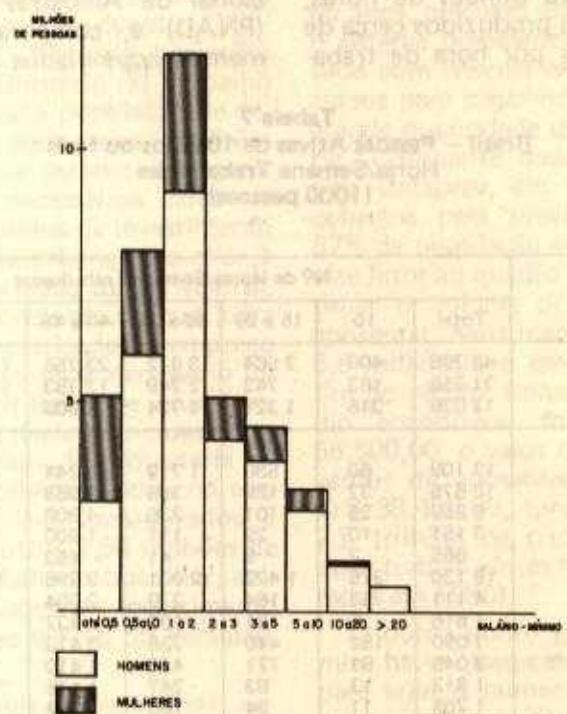
Sexo, Cond. & Setor	Nível de Escolaridade				
	Total	S/Instrução	Elementar	Média	Superior
Total	88 150	24 236	39 667	20 963	3 241
Homens	43 455	11 680	19 759	10 179	1 809
Mulheres	44 695	12 546	19 908	10 784	1 432
Economicamente Ativas	43 797	10 808	18 880	11 470	2 600
Homens	31 758	8 510	14 242	7 424	1 567
Mulheres	12 040	2 298	4 468	4 046	1 033
Prímerio					
Agropecuária	13 109	6 886	5 596	593	33
Secundário	10 675	1 607	4 757	3 220	485
Transformação	6 859	736	3 290	2 485	343
construção	3 151	743	1 188	643	77
Obras	665	128	279	192	66
Terciário	19 130	2 101	7 669	7 350	2 049
Prímerio	4 111	391	1 666	1 879	174
Transform.	1 816	153	954	828	80
Secundário	7 090	1 296	3 661	1 967	312
As. Sociais	3 045	102	718	1 347	921
Serv. Públ. Co.	1 812	112	544	643	310
Obras	1 256	86	238	696	246
Não Ativas	44 353	13 429	20 777	9 494	841
Homens	11 697	3 180	5 517	2 788	242
Mulheres	32 656	10 248	15 260	6 739	599

**Tabela 6**  
**Brasil — Pessoas Ativas de 10 Anos ou Mais**  
**Rendimento Médio Mensal**  
**(1000 pessoas)**

1980

Sexo e Origem Rendimento	Rendimento Médio Mensal (x Salário Mínimo)								
	Total	até 0,5	0,5 a 1	1 a 2	2 a 3	3 a 5	5 a 10	de 20	mais de 20
<b>Total</b>	<b>43 797</b>	<b>5 102</b>	<b>8 656</b>	<b>12 251</b>	<b>5 113</b>	<b>4 428</b>	<b>2 915</b>	<b>1 274</b>	<b>616</b>
<b>Homens</b>	<b>31 758</b>	<b>2 594</b>	<b>6 105</b>	<b>8 971</b>	<b>4 096</b>	<b>3 580</b>	<b>2 406</b>	<b>1 120</b>	<b>582</b>
<b>Mulheres</b>	<b>12 039</b>	<b>2 508</b>	<b>2 551</b>	<b>3 280</b>	<b>1 019</b>	<b>848</b>	<b>509</b>	<b>153</b>	<b>33</b>
<b>Rendimento</b>									
Somente do trabalho	30 703	4 987	8 134	9 378	3 154	2 483	1 516	651	266
Da ocupação principal	30 096	4 940	8 047	9 234	3 073	2 399	1 437	596	235
Trabalho e outros	9 596	59	502	2 860	1 954	1 939	1 397	621	360
Somente de outros	103	56	19	13	5	5	2	—	—
Sem rendimento	3 295	—	—	—	—	—	—	—	—

**Brasil**  
**Distribuição de empregados por nível de salário**



anual de horas trabalhadas é de 28,2 bilhões; na indústria: 24,5 bilhões e no comércio e serviços 44,6 bilhões.

A Tabela mostra ainda que, por pessoas ocupadas, os ramos de maior importância são a agricultura (28,9%), os serviços em geral (16,2%), a indústria de transformação (15,7%) e o comércio (9,4%), nesta ordem conforme dados do Censo 1980. Note-se, uma vez mais, a acentuada importância da agricultura.

Um elemento adicional, apenas para ilustrar as considerações sobre emprego é que, em 1980, para produzir o equivalente a 62 trilhões de cruzeiros (PNB) foram trabalhadas 96 bilhões de horas, ou seja, foram produzidos cerca de 640 cruzeiros por hora de tra-

lho. Apenas especulando em torno do valor do trabalho e tomando a média de 40 horas/semana, obtém-se que os 43,8 milhões de brasileiros ocupados ganharam cerca de 24,8 trilhões de cruzeiros (40% do produto bruto) ou 250 cruzeiros por hora trabalhada, sendo o salário médio à volta dos 55.500 cruzeiros (3,3 vezes o salário mínimo).

A situação atual do emprego, no Brasil, revela quadro emergente, com acentuada carência de lugares para número crescente de candidatos. Não foram divulgados os resultados das pesquisas feitas a partir dos dados retirados do Censo, associados aos da Pesquisa Nacional de Amostras Domiciliares (PNAD) e, comparados aos elementos acumulados pela empresa

**Tabela 7**  
**Brasil — Pessoas Ativas de 10 Anos ou Mais**  
**Horas/Semana Trabalhadas**  
**(1000 pessoas)**

1980

	Nº de Horas/Semana Trabalhadas						
	Total	15	15 a 29	30 a 39	40 a 48	48	?
<b>Total</b>	<b>43 798</b>	<b>409</b>	<b>2 064</b>	<b>3 972</b>	<b>23 756</b>	<b>12 357</b>	<b>355</b>
Homens	31 758	163	742	2 249	17 753	10 017	242
Mulheres	12 038	246	1 321	1 724	6 003	2 340	113
<b>Primário</b>							
Agropecuária	13 109	60	530	1 719	6 244	4 057	99
Secundário	10 675	37	139	388	7 253	2 820	37
Transformação	6 859	25	101	236	4 900	1 576	20
Construção	3 151	10	29	111	1 900	1 088	13
Outras	665	2	9	41	453	156	4
<b>Terciário</b>	<b>19 130</b>	<b>326</b>	<b>1 473</b>	<b>2 001</b>	<b>9 996</b>	<b>5 123</b>	<b>208</b>
Comércio	4 111	53	164	279	2 304	1 291	19
Transp./Comum	1 816	6	31	106	932	731	9
Serviços	7 090	152	440	738	3 413	2 286	61
At. Sociais	3 045	91	721	436	1 410	372	14
Serv. Públicos	1 812	13	83	247	1 178	280	11
Outras	1 256	11	34	195	759	163	94

oficial da Previdência (Dataprev). Também não são conhecidas as tabulações das respostas à RAIS. No entanto, pelos elementos disponíveis, algumas estimativas podem ser feitas. A população em idade de trabalhar (de 15 a 64 anos) é da ordem de 69 milhões. Admitindo que todos os 43,8 milhões de ocupados estejam nessa faixa, conclui-se que há 25,2 milhões de pessoas não ocupadas. Dessas, poderiam estar nas escolas de segundo grau, no máximo, 1,4 milhão (70% da matrícula global, pois há 30% de estudantes que trabalham) e na escola superior 0,8 milhão. Sobram ainda 23 milhões a serem divididos entre aqueles que vivem de rendas, dedicam-se ao lar ou estão impedidos (presos, doentes, injuriados etc.). Algumas projeções feitas pelo Ministério do Trabalho estimaram que a população de desempregados anda pelos 9 milhões (13%)\*. Outra estimativa sugeriu que seriam necessários cerca de 750.000 cruzeiros de investimento médio na área urbana para criar 1 emprego. Partindo desses valores, chega-se à conclusão de que, para atender à necessidade de emprego dos 9 milhões seria necessário investir 6,75 trilhões de cruzeiros, montante equivalente a duas vezes o PNB do Peru. E não estaria resolvido o problema, pois, no ano seguinte, seriam incorporados à população outros 2,58 milhões de jovens em idade de trabalhar, exigindo 2 trilhões de investimento ou duas vezes o PNB do Paraguai.

\* Esta estimativa é, como se conclui, muito otimista.

(E se forem mais de 9, como tudo indica?)

Levando adiante o plano das hipóteses, imagina-se a seguir que a estrutura da força de trabalho acompanhe, no tempo, a evolução havida nos países hoje industrializados. Nessa suposição, daqui a 30 anos, a composição da parcela ocupada passará a ser: setor primário: 8%; setor secundário: 38%; setor terciário: 54%. A população de 240 milhões (no ano 2014) induz à presunção de que haverá um total de 92,2 milhões de pessoas economicamente ativas se o nível de participação não se alterar até aquela data.

Na hipótese de que a partir dos 65 anos, ninguém estaria ocupado, o sistema previdenciário seria gravado com enorme exigência de recursos para pagar os proventos de grande quantidade de aposentadoria. Consoante dados divulgados pela Dataprev, em 1980 estavam cobertos pela previdência social 87% da população ativa. Aplicado esse fator ao quadro poder-se-ia estimar o volume de pessoas a se aposentar: nada menos do que uns 5,6 milhões/ano em média, até o fim do século. Como o salário médio encontrado foi de Cr\$... 55.500,00, o valor médio dos proventos de aposentadoria seria de Cr\$ 38.400,00, aproximadamente 2,5 trilhões de cruzeiros/ano (se esses trabalhadores fossem aposentados em 1980).

O outro ponto é que se presumi haver investimento bastante para criar o número de empregos acumulado nos 30 anos do perío-

do para atender à procura, o que poderá não ocorrer.

No plano das hipóteses, imagina-se que a taxa de crescimento da população experimente rápida alteração no curso dos 30 anos em estudo, decrescendo em média 0,4% em cada 5 anos, até o ano 2000 e estabilizando em 1,1 a partir desse ano.

Nessa hipótese, a população evoluiria mais lentamente do que na hipótese adotada no projeto.

Nessas circunstâncias haveria um declínio da base da pirâmide etária a partir de 1990, e o número de pessoas em idades produtivas também seria menor do que na nossa projeção de trabalho, refletindo um efeito demográfico benéfico do modesto declínio da natalidade deste exercício.

O segmento da população com idade entre 15 e 64 anos passaria a ser 151,4 milhões de pessoas no ano 2014, nesta hipótese muito favorável o que implicaria em menor demanda por emprego do que na hipótese de trabalho do ensaio.

A medida em que as mulheres passam a ocupar lugar no mercado de trabalho deslocam, para o desemprego, contingente cada vez maior de homens se a economia não responder satisfatoriamente. Se, em 2014, cumprir-se a previsão de estar o mercado igualmente distribuído em relação ao sexo, então o número de pessoas à procura de emprego será muito maior do que o previsto anteriormente. Esse aumento dependerá da oferta concreta da população feminina, e poderá ser maior em 3,5 milhões do que o estimado anteriormente.

Uma palavra precisa ser dada a respeito do emprego de menores de 15 anos, legalmente permitido no Brasil, mas que conflita com a obrigação de dar a cada adolescente a oportunidade de freqüência à escola. Se o número de vagas for suficiente para o estrato dos 10 aos 14, cumprir-se-á o compromisso social de fornecer educação de base a todos os brasileiros.

No Brasil, tanto no meio urbano como no rural, o trabalho do menor é uma realidade e constitui uma patologia do processo social. A grande maioria trabalha sem a proteção trabalhista e previdenciária, no chamado mercado não estruturado, em pequenas empresas, em organizações familiares, em casas de família ou em ocupações improdutivas, recebendo, como paga, esmolas disfarçadas. Essas atividades não contribuem para a formação da personalidade nem para a melhoria da condição social, no futuro.

## FATORES CONDICIONANTES DO EMPREGO

A repercussão da estrutura de salários na situação do emprego é outro elemento digno de nota. Esta estrutura é condicionada, no Brasil, por 4 fatores principais:

- política salarial sugerida pelo Governo;
- ação dos sindicatos (acordos e convenções coletivos);
- decisões na Justiça do Trabalho; e
- níveis salariais nas empresas públicas e de economia mista.

É importante acentuar que, se a repercussão for distorcida pela prevalência de um desses fatores, então haverá oferta de salários maiores, determinando redução do número de empregos. A matéria é complexa e sua conveniente análise extrapola os limites deste estudo, devendo comparar elementos semelhantes e examinar, em separado, os diferentes sistemas salariais: interempresarial, intergrupal, interregional, interocupacional e interempregador. Apesar dos esforços teóricos feitos para sustentar o sentido positivo dessa repercussão, os elementos de prova são muito fracos para demonstrar o efeito dos acordos, decisões da Justiça do Trabalho nos dissídios, resoluções do Conselho Nacional de Política Salarial e da negociação coletiva na distorção das referidas estruturas. Somente em alguns casos, a estrutura regional, e em menor grau a ocupacional, experimentam alterações em relação a lei inexorável da oferta e da procura\*. Ao que parece, quando ocorreram mudanças, coincidiram outras forças de natureza econômica de mesmo sentido, tornando muito difícil estimar, em separado, o efeito da negociação coletiva ou da resolução oficial. Em particular, a ação reivindicatória dos sindicatos, a despeito do muito que se tem dito (por puro "achismo") produz discreto resultado na promoção econômica da classe re-

presentada; por outro lado, não há motivo para o exagero daqueles que temem o perigo das entidades sindicais e propõe restrições a seu âmbito de ação.

O sindicato pode colaborar para a obtenção de níveis condignos de vida, aproximação dos extremos das curvas de salários, superação de injustiças e para minorar os efeitos da inflação sobre a estrutura salarial.

As interrelações entre o emprego e seus condicionantes: salários, preços e renda são muito complexas. É relativamente fácil propor medidas saneadoras, restritivas do livre jogo da negociação salarial e do comportamento dos preços, para garantir crescimento no volume do emprego. É confortável encarregar o Governo de policiar essas restrições. É igualmente simples redigir notícias com enfáticas proposições de puro efeito retórico como se o problema pudesse ter solução persuasiva. Se o aumento de salários for causa externa de inflação então contribuirá para o desemprego na mesma medida em que majora os preços. Quando a este efeito se associam restrições de crédito, tanto os empresários quanto os consumidores ficam impedidos de gastar somas proporcionalmente maiores, reduzindo a produção e consequentemente o emprego. Algo parecido passa com a política fiscal: se os serviços públicos reduzirem seus gastos durante período de aumento de preços, as rendas diminuirão por três motivos: pelos preços altos; pela redução do consumo governamental e pelo desemprego. Esta cons-

\* Estas palavras: oferta e procura são aqui usadas com intencional simplificação para caracterizar o conjunto de forças que tornam valiosos os serviços (trabalho) e o conjunto das que dificultam ou encarecem a prestação desses serviços.

tatação pode suportar o argumento segundo o qual se a meta governamental for o pleno emprego, sua política monetária e fiscal deverá absorver os crescentes níveis de salários e de preços. Nessa hipótese, quando o desemprego atingir níveis insuportáveis, partirá dos próprios trabalhadores (em primeira instância) e de seus órgãos de classe, a contenção ou a redução nos reajustes salariais.

## CONCLUSÕES

A população brasileira vem aumentando cerca de 3 milhões de habitantes por ano desde 1978 e a força de trabalho cerca de 1 milhão. Há crescente participação da mulher na força de trabalho e o período de dedicação profissional por indivíduo tem crescido bastante. O volume de empregos para atender o crescimento da população é insatisfatório. Os programas oficiais procuram dar prioridade à educação e aos diferentes processos de formação profissional. A repercussão sobre o mercado de trabalho forçará a oferta de emprego no sentido das pessoas com maior preparo. Isto recomenda a intensificação dos sistemas de treinamento (como vinha fazendo o DNMO) para evitar desvantagens para os estratos de menor escolaridade. Outro fator ponderável é o ganho de produtividade, que tanto pode ser desfavorável pela redução do número de empregados, quanto representar vantagem, criando maior tempo de lazer e maiores rendimentos para muitos empregados.

No ano 2014, quando se espera população de 240 milhões, após atravessar momento muito crítico por volta dos anos 90, a hipótese estudada sugere que a oferta demográfica de mão-de-obra perderá ímpeto por causa do declínio da natalidade. A atmosfera hostil cederá lugar à afluência. A erosão dos salários, o refletido uso dos ganhos de produtividade e a decadência dos processos intervencionistas, feitos ao arbítrio das facções de interesses isolados serão substituídos por visão coletiva de maior alcance, eliminando o predomínio dos grupos mais competitivos. O equilíbrio social tomará o lugar da tendência anterior fundada no grupo de pressão. As consequências da produtividade, obtida pelas mudanças tecnológicas, colocarão em risco a liberdade individual em face da autoridade das organizações. A prevalência dos objetivos sociais promoverá níveis de vida mais elevados, salários muito maiores, tempo suficiente de lazer e trabalho menos repetitivo e mais interessante. O planejador haverá de prever, para cada objetivo não alcançado, a repercussão resultante.

Se a natalidade declinar mais rapidamente do que aqui previsto, a duplicação populacional dar-se-á após o ano 2014, e o afastamento dessa data será maior quanto maior o declínio da reprodução nos próximos anos. Nesta hipótese, todas as vantagens acima estimadas ocorrerão com maior intensidade, e se iniciarião antes de 1990.

Se, pelo contrário, o declínio da taxa de aumentos da população não for obtido, a consequência será insuportável aumento da "dívida social"; o fracasso na substituição da produtividade pelo lazerará como consequência o desemprego; a manutenção da tendência concentradora de renda promoverá o pauperismo, a fome, a ignorância e doenças, a impossibilidade de substituir as tarefas repetitivas não criadoras incrementará o té-  
o, a insatisfação e a revolta.

Na procura de objetivos próprios, cada estrato organizado da

população dará ênfase a aspectos diferentes da mudança tecnológica: o empresariado lutará pelo lucro e pela produtividade, os trabalhadores pelos aumentos reais de salários, de padrões de vida e de lazer; o Governo buscará o equilíbrio na distribuição de renda e o pleno emprego. A hipótese mais provável será a gradativa consecução desses objetivos, concomitantemente com alguns sacrifícios provocados por fracassos parciais.

... E os meios imponderáveis da razão tornar-se-á eficazes.

*O Professor João Jesus de Salles Pupo é Bacharel em Física e Matemática pela antiga Universidade do Distrito Federal, Estatístico pela Escola de Serviço Público, e Oficial Intendente RM da Marinha. Fez, entre outros, os seguintes cursos de pós-graduação: Física Nuclear, na Universidade do Brasil; Física Avançada, na Universidade do Chile; Mecânica Estatística e Relatividade, na Universidade de Harvard, EUA; Administração Pública, na École National d'Administration, França; Planejamento da Formação Profissional, Itália. Exerce atualmente o cargo de Assessor da Diretoria Administrativa da CAEEB e Professor do Colégio Pedro II.*

