

Redistribuição da Renda

As anotações que se seguem têm apenas o objetivo de solicitação à discussão, porque se trata de sugestões de alguém interessado no tema, não de alguém especializado nele. É claro que um estudo aprofundado da distribuição da renda precisa levar em conta seus condicionamentos econômicos, a natureza do processo produtivo, a alocação dos recursos disponíveis, particularidades da política econômica adotada e o padrão de crescimento. Caso contrário, a discussão pode se acontonar apenas na visão simplista de uma renda mal distribuída, sem levar em conta como e onde ela é gerada.

Na linha de uma ótica interdisciplinar, contudo, vale a pena tentar levantar questões outras, que não aquelas tradicionalmente levantadas pelo economista. Em foco estão os problemas muito discutidos de uma renda deficientemente distribuída e o esforço político de tentar uma opção redistributiva, tida por necessária a partir do II PND. Diga-se ainda que a questão da distribuição da renda pode ser lançada como a questão central da Política Social, já que qualquer

esforço nesta área teria muito pouco impacto se não redundasse em última instância sempre numa perspectiva redistributiva. Neste sentido, o tratameto do tema deveria ser propriamente sócio-econômico, evitando-se tanto o viés economicista (distribuição como consequência não problemática do crescimento econômico), como outros vieses não economicistas, distribuição em detrimento da política econômica, opções assistencialistas etc.). A proposta que aqui fazemos, é assim, unilateral e como tal se reconhece.

1. RENDA E SUA DISTRIBUIÇÃO

Talvez sejam as páginas mais avançadas do II PND aquelas em que se passa a aceitar que o mercado, deixado à sua própria dinâmica, não demonstra vocação distributiva. Por isso mesmo, teríamos um perfil tão concentrado de renda, tema vastamente explorado nos primeiros anos do período dos anos 70 e que perdura até hoje. Tentando uma sùmula, mesmo críticos entendem que o capitalismo dependente é capaz de crescimento econômico. Se é capaz de desenvolvimento social, esta é a questão.

O II PND estaria a sugerir que o ponto realista de partida da política social, entendida como o esforço de redução das desigualdades sociais, figurando entre as mais expressivas as de renda, seria a aceitação de que o dinamismo do mercado, por si, tende a concentrar a renda. Como conclusão lógica, emerge o lançamento da necessidade de uma política social de "objetivo próprio", entendida em grande parte como necessidade de forçar o mercado a adotar parâmetros redistributivos.

Existe por trás desta atitude uma interpretação peculiar do fenómeno capitalista. De partida, deve-se acentuar que esta interpretação pretende caracterizar como inaceitável e historicamente superada a concepção de que o crescimento econômico por si, levaria futuramente a absorver um efeito redistributivo. Esta concepção é errônea pelo menos por dois motivos: em primeiro lugar, não contempla a situação subdesenvolvida e dependente do Brasil no concerto dos países de orientação ocidental-capitalista; em segundo lugar, não é verdade que a consecução de uma estrutura mais distribuída de renda em países avançados se deu por consequência natural. Esta segunda colocação acentuaria tanto a perspectiva de que uma igualdade social maior foi duramente conquistada (lutas sindicais, ingerência crescente do Estado como mediador) como a perspectiva de que a situação vantajosa sócio-econômica de países avançados não se explica sem a consequente situação desvantajosa dos países subdesenvolvidos.

Os trilhos desta interpretação certamente não levam a uma contestação direta da estrutura capitalista em si, porque sempre se

acredita que existe, dentro do capitalismo mesmo subdesenvolvido, real possibilidade de uma política social efetiva. Mas contestam indubitavelmente a política social como resultado fácil acessório, automático. Pelo contrário, há o problema, cujas dimensões são consideravelmente demasiadas, e é preciso tantar soluções capazes.

A objeção mais importante sempre levantada contra o capitalismo é a de sua pretendida incapacidade congênita de construir uma sociedade de estrutura sócio-econômica eqüitativa. Mas, a tendência à concentração da renda é um fenômeno apenas capitalista, ou simplesmente um fenômeno social universal? Cremos que o capitalismo é apenas particularmente concentrador da renda, sendo possível demonstrar que em qualquer sociedade, atual, pretérita ou remanescente, existem desníveis no acesso aos bens sócio-econômicos (renda, prestígio, poder, habilidades etc.). Esta tendência se agravou sobremodo na versão subdesenvolvida do capitalismo, a ponto de se defenderem teses da total inviabilidade da política social nestes casos. De todos os modos, cabe constatar que o capitalismo produziu tanto as sociedades menos desiguais (do tipo escandinavo, por exemplo) como as sociedades mais desiguais, onde os desníveis de renda chegam a proporções inconcebíveis.

O repto lançado sobre a política social é, portanto, de uma complexidade e de uma dificuldade extremada. É complexo, porque acarreta um dimensionamento globalizante da esfera econômica e social, e é difícil porque implica mexer naquilo que é mola-mestra do crescimento: taxas atraentes de lucro. Por outra, implica reconhecer a necessidade de se adquirir um equilíbrio entre os fatores, às vezes complementares, o mais das vezes antagonísticos: capital e trabalho.

2. PERFIL DE RENDA DISTRIBUÍDA

Para muitos, a façanha social histórica do capitalismo desenvolvido foi ter conseguido "abaular" a pirâmide sócio-econômica, no sentido de diminuir consideravelmente os estratos baixos, empurrando-os para os estratos médios. Concretamente, a façanha foi ter conseguido transformar os trabalhadores em consumidores de classe média, já não mais rejeitados por um sistema tido como irremediavelmente excludente, mas assimilados, e por consequência, adaptados.

Um perfil de renda distribuída significa, pois, em termos simplificados que não se constata concentração das pessoas nos estratos baixos. Estes existem sempre, mas não são mais majoritários e muito menos crescentes. Há situações até em que são residuais, digamos, na Suécia. Com isto dizemos que tais sociedades puderam elaborar, em sua evolução histórica capitalista, um roteiro

efetivo de mobilidade vertical, resumível desta maneira: ao aumento constante de produtividade (crescimento econômico) correspondeu um aumento constante na participação da renda por parte da classe trabalhadora, através sobretudo da via salarial.

A formação deste tipo de "sociedade aberta", no sentido de que o ponto de partida sócio-econômico de uma pessoa não lhe é fatal (nascer pobre e pobre morrer), se deveu a muitos fatores, dentre os quais poderíamos destacar sobretudo a organização sindical dos trabalhadores e a orientação social dos Governos. É preciso ter em mente que o Estado colaborou bastante no esforço de tentar forçar o capital a assumir parâmetros mais distributivos, seja através de políticas fiscais particularmente incidentes sobre altas rendas, seja através da democratização total ou parcial da educação e da saúde, seja através da criação de fundos sociais especiais para enfrentar momentos de crise ou desequilíbrio (seguro-desemprego, por exemplo) etc. Por outro lado, a organização sindical levou a "institucionalizar" o conflito entre capital e trabalho, à medida que se criou um ambiente de respeito e de receio mútuos. Não se pode negligenciar também que tais países, sob a influência de Governos ditos "socialistas", acabaram por adotar iniciativas políticas bastante divergentes daquelas originárias, orientadas pela não-interferência no mercado. É claro que nisto foram ajudados, e o são mais que tudo hoje em dia, pela situação privilegiada de pertencerem à parte hegemônica do mundo ocidental: o acesso muito facilitado ao consumo e ao bem-estar sócio-econômico não se explica sem matéria-prima e mão-de-obra baratas do Terceiro Mundo. Seja como for, acontece que existe em tais países o fenômeno da mobilidade vertical; todos os trabalhadores são profissionais, porque aprendem uma profissão, normalmente especializada; podem se inserir no mercado de trabalho em posição inicial menos satisfatória, mas, com o decorrer do tempo, é possível galgar níveis mais alentadores de renda. Com a democratização da escola, está aberta a todos pelo menos a profissionalização de nível médio.

Continua, porém, a ser uma sociedade desigual, mesmo porque não se crê ser possível eliminar a desigualdade social; mas pode estar relativamente distribuída. Assim, um perfil de renda distribuída é aquele em que, permanecendo sempre diminuta a inclusão nos estratos altos, a formação dos estratos baixos tende a ser residual. Ao mesmo tempo, dentro dos estratos médios deve haver certa homogeneidade, no sentido de que a diferença entre os mais altos e os mais baixos salários não pode exceder a certos limites. Tais limites são fluídos, podendo-se apenas garantir que os existentes nos países avançados não podem ser tidos por ideais (poderiam ser ainda menores as distâncias) e que os existentes nos países subdesenvolvidos são absolutamente inaceitáveis.

A própria discussão sobre a concentração da renda sugere que, se esta for uma tendência concreta e crescente, a pirâmide sócio-econômica se cinde numa parte menor em direção aos estratos altos noutra maior em direção aos estratos baixos. O corte se dá a partir dos estratos médios altos, a saber, daquelas ocupações caracterizáveis não só pelo fato de obterem altíssimos rendimentos, mas também pelo fato de serem atividades de gerência e planejamento do capital. Neste sentido, apenas por eufemismo fazem parte do fator trabalho. Seus rendimentos podem ser mais significativos que os lucros de proprietários de pequenas e médias empresas.

3. FORMAS DE REDISTRIBUIÇÃO

Vamos distinguir aqui apenas algumas formas mais patentes de distribuição de renda e ajuntar a discussão sobre qual seria a mais importante, tanto no sentido de ser a mais distributiva (distribui mais), como de ser a mais redistributiva (redistribui melhor).

a) *Formas fiscais.* A mais relevante é a taxação dos lucros e dos altos salários e se constitui numa tradição em toda sociedade capitalista, mesmo porque é a fonte principal de recursos para a administração pública. Quer dizer, a taxação é tradicional. Se o recolhimento é aplicado em vias redistributivas, é outra questão. Tão tradicional, quanto a taxação pode ser também a malversão dos recursos, quer no sentido da corrupção, quer no sentido do desvio para a área do capital.

Todavia, pode ter impacto redistributivo considerável caso a taxação obedecer a parâmetros coerentes de incidências e o recolhimento for aplicado de forma a atender prioritariamente aos estratos baixos. É conhecido o exemplo de alguns países, em que os salários sofrem descontos muito significativos, tendo, porém, como contrapartida uma ampla oferta de serviços públicos gratuitos, principalmente educação e saúde. No caso de se desenvolverem programas específicos para a população mais pobre (que às vezes já é tendencialmente residual), teríamos um efeito diretamente redistributivo. Mais próprio desta forma, contudo, é o efeito especificamente fiscal, no sentido de ser uma via de redução de lucros ou salários exagerados, e em contrapartida, de aumento de salários muito baixos, sobre os quais incidiram menores taxações ou nenhuma.

A via fiscal pode, na verdade, ser infirmada em sua efetividade, entre outras coisas, pelas distâncias demasiadas entre os estratos e pelos respectivos privilégios ligados a tais distâncias. Assim, os os altos salários são ligados a complementações indiretas de renda não atingíveis por taxações que acabam por tornar ineficientes os

esforços fiscais. Os 30% por acaso deduzidos de um gerente de empresa estatal ou particular em seu salário, podem ser amplamente compensados por favores, tais como: moradia gratuita, carro à disposição, pagamento de supermercado e da vida social, escola gratuita para os filhos etc. Por outra, poder-se-ia dizer que, sendo as distâncias demasiadas, os altos salários estão estruturalmente ligados aos baixos e se necessitam mutuamente: para que tão poucos ganhem tanto é necessário que muitos ganhem muito pouco. Neste caso qualquer taxação, mais que redistributiva, seria apenas "devolutiva".

De todos os modos, a via fiscal é uma via tradicional de grande importância e pode pelo menos ser considerada como indicador de sensibilidade social de qualquer país.

b) *Forma estatal.* A proteção estatal aos assalariados em geral e em particular aos trabalhadores mais carentes pode atingir níveis consideráveis. Em parte, a proteção está baseada em formas fiscais, desde que o recolhimento é redistribuído pelo Estado. Existe, contudo, toda uma preocupação legal, tanto no sentido de introduzir na Constituição dispositivos que evitem a exploração de força-de-trabalho, como no sentido da elaboração sempre possível de intervenções nas relações de trabalho. Nesta linha são consideradas a legislação em torno do mínimo salarial, dos reajustes anuais, das complementações obrigatórias em lei do salário (salário-educação, salário-salubridade, auxílio-maternidade etc.), a imposição de contribuir para fundos sociais (FGTS, PIS/PASEP etc.), e assim por diante.

Em países mais avançados o resultado mais importante da proteção estatal talvez seja a oferta gratuita de educação e/ou saúde e a garantia da formação de fundos de apoio ao trabalhador em momentos de desequilíbrio sócio-econômico (principalmente o seguro-desemprego). Evidentemente tudo isto é tido por acréscimos substanciais de renda; particularmente no caso da gratuidade da educação e/ou saúde, o Estado pode assumir um impacto importante de democratização das oportunidades de mobilidade vertical, porque retira a vinculação à renda para a participação nestes bens. Assim, é possível que a seleção das pessoas na esteira da ascensão social incida um pouco mais em características que não sejam a pobreza.

A proteção estatal coloca, contudo, uma questão árdua a atual: a da estatização crescente. Evidentemente, a manipulação de fundos sociais vultosos e o domínio exclusivo das áreas da educação e da saúde significam uma concentração de poder. Todavia, é possível indagar se isto é "estatização" como se entende corriqueiramente.

De um lado, temos o ponto de partida, segundo o qual a política social no Brasil é da competência exclusiva do Estado; neste sentido, não se pode desvincular a presença do Estado do esforço em reduzir as desigualdades sócio-econômicas. De outro lado, se aceitarmos que o mercado não tem capacidade redistributiva, muito menos se há de esperar que o capital tome a iniciativa de proteção ao fator de trabalho. É muito visível o efeito concentrador de renda do ensino privado, no sentido de que colabora decisivamente na seleção da pobreza; assim, quanto mais nobre a área universitária do vestibular, mais ela está ligada a escolas privadas de bom nível e a cursinhos da rede particular, todos caros. As universidades federais de melhor qualidade serão ocupadas pelo estudante de renda mais alta, enquanto que as instituições privadas de ensino superior serão ocupadas tendencialmente pelo estudante mais pobre, que, além de estudar pior, vai pagar pelo ensino.

Deste modo, por mais que se qualifique como estatizante a tendência da política social, é de extrema importância a participação do Estado e seria estratégico atrelá-lo cada vez mais a um compromisso para com os grupos e as regiões de renda mais baixa.

c) *Formas assistenciais.* São definíveis como iniciativas parcelares em atender grupos reduzidos da população tida por carente. Tais iniciativas partem, normalmente, de famílias que participam mais da renda como é o caso de entidades sustentadas por senhoras de industriais ou de altos dignatários da administração pública. Existe, porém, toda a tradição religiosa que mantém atividades de assistência (a mendigos, a menores, a mãe solteiras etc.). Embora sejam sempre empreendimentos reduzidos, apresentam por vezes impactos atraentes e são, neste caso, redistributivos.

Faz-se uma crítica veemente contra o assistencialismo e em grande parte é justificada. Tende a conceber a problemática social como típica de uma minoria e, em conseqüência, como residual; envolve-a num clima estranho de "comiseração" e raramente consegue atingir raízes mais profundas do problema. A doação de bens tem o perigo de gerar no pobre uma dependência crônica e de torná-lo irrecuperável para a vida ativa. Particularmente nos casos de entidades sustentadas pelos ricos da sociedade, seria fácil fundamentar que o efeito é muito mais "devolutivo" que redistributivo. De todos os modos, não serve como alternativa de política social, exceto em dois casos mais reconhecidos: quando se trata de populações que são incapazes de se auto-sustentar (inválidos, crianças, excepcionais) e como ponto de partida tendo em vista a extrema pobreza.

d) *Forma salarial.* De todas, a mais importante é a forma de distribuição de renda através do trabalho. Para quem não é capitalista ou para quem não a tem por herança ou loteria, o jeito

de adquirir renda é o trabalho. Assim, a grande maioria das pessoas ou das famílias depende da renda do trabalho. A maior relevância desta forma sobre as outras pode ser demonstrada pelos seguintes argumentos:

- I — é uma forma universal, porque atinge a todos os que trabalham;
- II — é quantitativamente mais importante, porque é a fonte maior de renda, normalmente;
- III — é qualitativamente mais importante, porque é uma forma estrutural, embutida na própria estrutura sócio-econômica do mercado;
- IV — é a menos assistencialista, porque incide sobre a capacidade de acesso, não sobre o acesso aos bens; não depende do doador;
- V — é mais abrangente porque é a que mais condiciona a ascensão social e suas variáveis sócio-econômicas.

Está fora de dúvida que o binômio ocupação/renda é a mola-mestra da mobilidade vertical. Determina profundamente o acesso à profissionalização e às proteções legais oferecidas à inserção no mercado de trabalho. O consumo básico e não básico são dele muito dependentes. Neste sentido, constitui a prioridade principal da política social. Assim, uma política efetiva de distribuição da renda terá que ser em grande parte uma política do trabalho. No fundo, as outras formas de distribuição são apenas complementares: as fiscais, as estatais, as assistenciais.

Do que se disse, a conclusão pertinente seria: a política social (reduzir as desigualdades) será tanto mais efetiva, quanto mais souber convergir o aumento quantitativo da produtividade como o aumento quantitativo e qualitativo do emprego. O aumento da produtividade ou o crescimento econômico é apenas instrumento, mas é o instrumento absolutamente indispensável, mesmo porque é ele que basicamente gera os postos de trabalho. O aumento do emprego se constitui, assim, na meta principal da política social, porque é a forma e a fórmula universal de distribuir renda. Propõe-se uma dimensão não só quantitativa, porque não interessa apenas multiplicar postos mínimos de trabalho, mas também qualitativa, porque se busca tornar o salário mínimo residual.

Do ponto de vista sócio-econômico, temos aqui a grande questão: como adequar o crescimento capitalista às necessidades básicas da população, admitindo-se que um emprego "condigno" seja a necessidade básica mais básica? Os impactos de mútuo condicionamento são inúmeros e complexos. Em última instância respondem à pergunta pertinente e impertinente sobre a viabilidade social de um modelo como o nosso: capaz ou incapaz de redistribuir renda?

4. MERCADO SUBDESENVOLVIDO DE TRABALHO

É sempre uma simplificação tentar reduzir o subdesenvolvimento a algumas características mais básicas, embora seja isto necessário para fins de análise e planejamento. Fariamos a simplificação de aproximar o subdesenvolvimento às características subdesenvolvidas do mercado de trabalho e, dentro disto, de concentrar o problema na questão do subemprego. Definimos o subemprego como uma inserção socialmente deficiente no mercado de trabalho. "Socialmente deficiente" significa uma inserção incapaz de proporcionar renda acima dos limites da subsistência, ou, por outra, incapaz de mobilidade vertical. Desvinculamo-nos aqui da acerba discussão em torno da propriedade do termo, seja pela inclusão de conotações éticas, seja porque se trate por vezes de "superemprego" (pessoas que trabalham em excesso de horas semanais), seja porque se o confunde com má utilização ou subutilização da mão-de-obra, seja porque nem sempre se trata da população de baixa renda (haveria o subemprego intelectual?), e assim por diante.

Nosso problema é o seguinte: existe um desequilíbrio estrutural entre os fatores capital e trabalho. O dinamismo econômico é incapaz de absorver toda a mão-de-obra disponível, tanto porque o parque industrial é relativamente restrito, como porque a urbanização é irrefreável. De outra parte, a mão-de-obra é tendencialmente apenas semiqualficada, quando não desqualificada, além de crescer a altas taxas. Assim, não pode haver uma convergência satisfatória entre a demanda de mão-de-obra (geração de novos postos de trabalho) e a oferta. Não havendo proteção ao desemprego, a mão-de-obra disponível não absorvida na estrutura formal produtiva do país não pode se dar ao luxo de esperar pela geração de postos de trabalho; a parte sobrança trabalha o que pode, quando pode e como pode. A isto damos o nome de subemprego.

A emergência do assim dito "mercado informal" demonstra o desequilíbrio estrutural, porque se trata da floração paralela de postos de trabalho, tendo em vista que a oferta é, ou maior que a demanda (mais trabalhadores que postos de trabalho), ou inadequada à demanda (despreparo profissional). A questão não é tão simples assim. Em primeiro lugar, a floração não é paralela, porque o mercado formal e o informal não estão justapostos, mas mutuamente condicionados. Em segundo lugar, o subemprego existe também no setor formal, quando, por exemplo, encontramos uma família inteira sustentada por apenas 1 (hum) salário mínimo mensal; este salário, talvez congruente para um indivíduo, não é, porém, para uma família. A pobreza, pois, não é característica do mercado informal, apenas (há ocupações informais muito lucrativas), mas pode acontecer que seja ainda mais pobre, ao se aliar ao baixo salário a desproteção legal.

Pesquisas confirmam e a deficiência de dados de outras pesquisas levam à conclusão que, sendo baixo o poder aquisitivo do salário mínimo, a família pobre precisa inventar complementações. Na verdade, uma família com 5 (cinco) pessoas vivendo com apenas 1 (hum) Salário Mínimo é um enigma matemático; obviamente terá um "esquema de subsistência" mais amplo, onde o recurso muitas vezes é o mercado informal: a dona-de-casa busca uma ocupação complementar (costura, lava roupas, faz doces etc.); a criança ajunta ao estudo o biscate de rua (vende jornal, engraxa sapatos, cuida de carros etc.); o chefe de família se desdobra em mais de uma ocupação.

Podemos aí manipular sobretudo duas hipóteses. Em primeiro lugar, o recurso ao mercado informal é necessário para a subsistência de muitas famílias pobres, porque é a única maneira de complementar uma renda diminuta dentro de um mercado formal completamente congestionado. Em segundo lugar, é para muitos a única via de ascensão social, tendo em vista que o aumento de "custos sociais" sobre a família viria recompensado pela entrada de uma renda consideravelmente dilatada.

Estas duas hipóteses realçam um traço característico do mercado subdesenvolvido de trabalho: grande parte das ocupações não admitem mobilidade intra-ocupacional, no sentido de proporcionarem um acesso crescente à renda dentro da própria ocupação. Tal qual acontece na migração, onde lugar após lugar é abandonado por não se encontrar um lugar capaz de garantir ascensão social da família e conseqüentemente fixação, pode acontecer com muitas ocupações: são relegadas, porque não geram internamente a possibilidade de subir na vida. E isto é congruente com a mão-de-obra desqualificada ou semiqualficada: não sendo estritamente profissionalizada, faz qualquer coisa e em nenhuma coisa pode se satisfazer. Assim, migra-se de lugar, como se migra de ocupação.

Sendo a via de remuneração pelo trabalho a via mais decisiva de distribuição da renda, a inserção deficitária no mercado de trabalho assume a dimensão de um dos maiores obstáculos à política social. A situação pode ser vista com certa drasticidade, se pensarmos que, num país subdesenvolvido, a proliferação de postos de trabalho leva a tendência de multiplicar os postos mínimos, tendo em vista que ainda existe abundância de mão-de-obra despreparada. Contudo, esta ótica pode ser um pouco minorada, se adotarmos a perspectiva familiar: familiarmente o salário mínimo é absolutamente insatisfatório, mas a situação muda bastante quando numa família vários indivíduos auferem salário mínimo. Mesmo complementações de renda inferiores ao mínimo legal (no mercado informal) podem ser significativas, quando são multiplicadas por vários indivíduos. De todos os modos, qualquer outra complemen-

tação (exceto as já adquiridas via mercado de trabalho, como são as pensões e aposentadorias) tende a ser apenas paliativa.

Estimativas superiores de cálculo podem chegar a até 40% de mão-de-obra subempregada e a no mínimo 20% (estimativa inferior), o que significaria um contingente enorme de pessoas mal inseridas no mercado de trabalho. Nestas percentagens estão incluídas parte importante das empregadas domésticas, certa proporção do comércio (sobretudo comércio ambulante e vendedoras), trabalhadores por conta própria na linha do biscate e, não por último, categorias rurais mais pobres (destituídos de terra, parceiros, ocupantes etc.). Diante da dimensão desta população de baixa renda, a política social se coloca possivelmente sua principal questão: como garantir para cada uma destas pessoas um acesso satisfatório à renda pela via ocupacional, pelo menos familiarmente?

5. GERAÇÃO DE POSTOS DE TRABALHO

A distribuição das pessoas ocupadas segundo a PND de 1973 (exclui a área rural do Norte e Centro-Oeste), seria a seguinte para um total de 36.782.252 de ocupados, segundo os setores de atividades:

Atividade agrícola	40.8%
Atividade não agrícola	59.2%
— extração mineral	0.5%
— indústria de transformação	13.6%
— indústria de construção	5.5%
— serviços industr. de utilidade pública	0.6%
— comércio	9.0%
— prestação de serviços	13.9%
— transporte, comunicação e armazenagem ..	4.1%
— profissões liberais	1.1%
— serviço social	5.3%
— administração pública	3.5%
— outra	2.2%

Sem maiores aprofundamentos é muito visível neste perfil de atividades o desequilíbrio estrutural entre oferta e demanda de mão-de-obra. Existem aí três problemas principais entrelaçados e mutuamente condicionados:

- I — presença exagerada de ocupados agrícolas;
- II — presença muito reduzida de atividades industriais;
- III — presença exagerada de certas atividades terciárias.

A constatação mais deprimente é que a indústria de transformação absorve apenas a 13.6% dos ocupados; se somarmos a ela a indús-

tria de construção, não chegamos aos 20%. Não é possível, por outra, manter 40% dos ocupados na agricultura, tendo em vista a urbanização irrefreável, a expansão da agricultura em sentido intensivo de capital e o efeito-demonstração sobre as facilidades urbanas. Ainda que um país alocasse 50% de seus ocupados em atividades terciárias, isto só seria sustentável, se pelo menos 40% fossem ocupados em atividades industriais, ficando o restante para a agricultura. Na verdade, a situação realmente favorável é aquela em que as atividades industriais predominam relativamente sobre as outras. Temos no Brasil, assim, um perfil distorcido: diante de um primário e de um terciário exagerados apresenta-se um secundário diminuto.

Torna-se claro que é impossível gerar postos suficientes de trabalho; o mercado de trabalho inventa, então, sua saída: o subemprego urbano sobretudo via mercado informal, e o subemprego rural dos pequenos proprietários ou dos trabalhadores sem terra. Se considerarmos que a tendência tecnológica moderna é poupadora de mão-de-obra, tendo em vista que é fácil demonstrar que o aumento de produtividade não é acompanhado no mesmo ritmo do aumento de postos de trabalho, a perspectiva se torna ainda mais difícil. No Brasil, as condições não são tão graves, porque o país dispõe de grande potencialidade industrial, confirmando pelas estatísticas do setor formal organizado que as taxas de aumento de emprego são expressivas.

A confiança na industrialização tem, porém, seus limites. Em primeiro lugar, ela tem ainda uma dimensão pequena, em segundo lugar, tende a aumentar a pressão em favor da industrialização intensiva. Se, de um lado, é certo que a geração de postos de trabalho depende do dinamismo produtivo conduzido pela empresa sobretudo industrial, de outro lado, é certo que há bem mais trabalhadores que postos de trabalho, sem falar em que um posto mínimo de trabalho é apenas tolerável.

Tem muito sentido, nesta linha, a acentuação dada à pequena e média empresa, por duas razões principais: adapta-se mais facilmente ao nível de despreparo profissional de nossa mão-de-obra, e é de menor tendência tecnológica intensiva. É preciso evitar posições extremadas: a opção pela tecnologia adaptada não pode ser exclusiva, porque seria um meio certo de subdesenvolver o país; sendo, porém, o crescimento econômico apenas um instrumento em vista das metas sociais de uma sociedade de oportunidades democratizadas, é mister buscar um meio-termo. É certo, contudo, que o apoio à pequena e média empresa pode ser um avanço considerável, mas está longe de uma solução adequada, porque sua capacidade de absorção é compreensivelmente limitada.

Tendo em vista que não é difícil constatar que o dinamismo de nossa economia ainda é insuficiente para uma adequação entre oferta e demanda de mão-de-obra, que solução seria concebível? Na falta de solução planejada, o próprio mercado se encarrega de uma adaptação: é o caso típico do subemprego, uma maneira racional de poupar as pessoas; embora insatisfatoriamente. O mercado informal de trabalho é uma resposta extremamente racional de substituir o aumento pela inchação. Deve-se notar que esta elasticidade tem se demonstrado maravilhosa, como provam as cifras diminutas de desemprego aberto (por volta dos 3%). Assim, é muito raro o fenômeno entre nós de uma pessoa que busque trabalho e não consiga.

As intervenções do planejamento se situam classicamente na linha do esforço de industrialização e, para compensar possível impacto tecnológico poupador de mão-de-obra, agrega-se a preocupação muito atual sobre a pequena e média empresa. Na área agrícola pode-se mesmo falar em tendência expulsora de mão-de-obra, tendo em vista a dimensão da agropecuária extensiva e o apelo dado ao cultivo de produtos de exportação (café, soja, cacau etc.) em detrimento às vezes de produtos de consumo popular (feijão, por exemplo). Embora se tenha intensificado particularmente o treinamento profissional e tenha caído muito o índice de analfabetismo, isto pouco influi na geração de novos postos de trabalho. Na esfera da adequação entre oferta e demanda, criou-se o SINE — Sistema Nacional de Emprego —, que tenta apresentar aos empregadores uma oferta de mão-de-obra disponível, e aos empregados uma oferta de empregos possíveis. Esta iniciativa é muito promissora, mas dificilmente cria novos postos de trabalho. Como criá-los, então?

Parece restar apenas a via estatal. Concretamente, a investiva é esta: o Estado deve, em primeiro lugar, garantir a quantidade suficiente de postos de trabalho, e, em segundo lugar, garantir sua qualidade (no sentido de pressionar que o nível do salário mínimo se torne residual). Um argumento inicial para esta alternativa estaria na determinação do II PND, segundo a qual, o comando da política social é exclusivo do Estado. Assim sendo, deve ser comprometido pela solução daquilo que é tido como cerne da problemática, a saber, uma política do trabalho redistributiva de renda. Por ora o Estado tem apenas colaborado na geração de postos de trabalho, sobretudo através da alocação planejada de recursos; um caso expressivo é o uso dos fundos sociais em atividades mais absorvedoras de mão-de-obra: o FGTS na área da construção civil, e o PIS/PASEP na área da pequena e média empresa. Excepcionalmente assumiu a produção de postos de trabalho, mas apenas em caráter esporádico, como é o caso das frentes de trabalho.

Dentro da esfera da política social, o Brasil apresenta hoje um desdobramento realmente interessante e promissor, a saber: a institucionalização de fundos sociais vultosos: FGTS, PIS/PASEP, FAS etc., representando uma soma imensa de recursos. Apenas do FGTS e do PIS/PASEP, o recolhimento mensal não deve ficar abaixo dos 5 bilhões de cruzeiros, em média. Eles são aplicados tendencialmente na esfera do capital, embora também tenham visíveis resultados sociais. Por que não seriam aplicados diretamente sobre o fator de trabalho?

6. POLÍTICA SOCIAL DO TRABALHO

Partindo-se da idéia de que o Estado tem o compromisso declarado de gerar postos de trabalho, desde que se mantenha como condutor exclusivo da Política Social, o uso alternativo dos fundos sociais seria uma possível proposta. Duas críticas principais se podem fazer ao uso atual dos fundos sociais: em primeiro lugar, favorecem mais ao capital que ao trabalho; em segundo lugar, por estarem montados numa estrutura financeira, revelam sempre efeitos concentradores, porque excluem tanto mais a quem menor poder aquisitivo tem. Ademais, pode-se dizer que a própria distribuição dos fundos entre seus participantes, embora tenha-se aperfeiçoado sobremaneira ultimamente, ainda é questionável. O FGTS gera um salário a mais por ano (8% de depósito ao mês), significando que, numa vida ativa de 35 anos, proporcionaria 35 vezes o salário da respectiva pessoa. Isto acontece apenas no caso de alguém que permaneça estável, ou de alguém que, ao mudar de emprego, não lança mão de fundo, por esta ou por outra razão. Sucede que o trabalhador de baixa renda muda com relativa frequência de lugar de trabalho, movido também pelo desejo de retirar seu FGTS (por isso solicita despedida sem justa causa); neste caso, além de retirar cada vez uma soma irrisória, chega à aposentadoria sem ativo no fundo. Nesta linha é um fundo que favorece demais àquele que já favorecido por um salário elevado e conseqüentemente estável. No caso do PIS/PASEP a mecânica distributiva foi alterada com a introdução do assim dito 14.º salário (para os inscritos há 5 anos com salário de até 5 salários mínimos); foi uma inovação muito apreciável e condiz com a posição do II PND, na busca de formas redistributivas de renda. Todavia, pode-se questionar ainda, pelo menos duas coisas: em primeiro lugar, a distribuição sob forma direta é de impacto muito reduzido; em segundo lugar, persiste até certa altura a distribuição por nível salarial, significando maior participação de quem ganha mais; isto poderia ser invertido. O acréscimo do 14.º salário, para quem ganha 1 (hum) salário mínimo significa apenas um incremento de mais ou menos 8%; para quem ganha 2 (dois) salários mínimos, o

incremento atinge apenas 4%, chegando somente 2% para quem ganha 5 (cinco) salários mínimos. Não pode ser entendido como real aumento salarial, permanecendo ao nível da nova doação limitada e esporádica.

Pode-se defender a tese de que, todo fundo gerado sobre o fator trabalho, deve ser aplicado sobre ele mesmo. Por que o fundo social tende a ser sobretudo uma alavanca econômica? Certamente por tradição economicista de planejamento. É claro também que o uso alternativo dos fundos sociais (parcial ou totalmente) só pode ser concebido sob forma de reciclagem paulatina, para não lesar a economia. Mas é necessário tentar. E temos hoje a situação brilhante de recursos relativamente abundantes.

Nesta linha, alguns traços de uma Política Social do Trabalho, com fins específicos redistributivos de renda, seriam:

- a) Utilização total ou parcial dos fundos sociais para gerar diretamente postos de trabalho, por intermédio do Estado.
- b) Os impactos possíveis e desejados são:
 - I — proliferação de empregos formais mínimos, no sentido de se comprometer a dar trabalho a toda a pessoa que pretende ser ativa; visa-se à eliminação gradativa de remuneração inferior ao mínimo;
 - II — inclusão de todas as pessoas ativas no sistema de proteção ao trabalhador, juntamente com seus dependentes;
 - III — aumento do orçamento doméstico pela entrada de maior número de membros da família na vida ativa; o aumento de "custos sociais" seria compensado pelo aumento do orçamento doméstico;
 - IV — indução controlada de escassez de mão-de-obra, para forçar que os postos mínimos de trabalho adquiram tendência residual.
- c) O elemento mais importante desta ótica está na possibilidade que tem o Estado, tendo em vista a magnitude dos recursos disponíveis, de interferir na composição do mercado de trabalho, restabelecendo um equilíbrio relativo entre demanda e oferta. Sabe-se que no capitalismo o componente mais decisivo de aumento salarial é a escassez de mão-de-obra, certamente mais decisivo que o incremento de produtividade e mesmo que a qualificação profissional. É patente o caso vigente em algumas cidades grandes em que as domésticas obtêm salários crescentes, devidos sobretudo à escassez. Sugere-se, assim, que toda e qualquer medida parcelar tende a ser apenas paliativa: ou se intervém na composição do mercado de trabalho, ou a Política Social será de biscate.
- d) Aliado a isto, deve continuar a política de incentivo àquelas empresas mais absorvedoras de mão-de-obra, principalmente de

pouca qualificação, como é o caso da construção civil ou das pequenas e médias empresas. Esta linha, contudo, não deve prejudicar a produção e a apropriação de tecnologia avançada, geralmente poupadora de mão-de-obra, tendo em vista sua importância para o crescimento e para a concorrência internacional. Todavia, se o Estado assumisse a absorção de parcela importante de trabalhadores, este ônus seria menor sobre as empresas.

e) A utilização da mão-de-obra absorvida pelo Estado seria feita de acordo com os parâmetros fundamentais da política social, tais como:

- I — implantação ou melhoria da infra-estrutura habitacional, sanitária e urbana, sobretudo de cidades de pequeno porte;
- II — esta atividade, por ser basicamente de construção, é absorvidora de mão-de-obra desqualificada e é menos atraente à iniciativa privada, quando orientada para a população de baixa renda;
- III — poderia ter um efeito positivo sobre a retenção migratória.

f) A ação estatal pode ser orientada para a formação de cooperativas de construção, de prestação de serviços, ou outra atividade, minorando o efeito estatizante; ademais, poderia colaborar diretamente com a empresa, colocando à disposição mão-de-obra em vez de recursos monetários.

g) Na medida em que o Estado se compromettesse a garantir para toda a população economicamente ativa postos suficientes de trabalho, teríamos a solução implícita para o desemprego e o subemprego.

h) Ao mesmo tempo seria o impacto mais significativo de redistribuição da renda, porque os fundos sociais seriam aplicados maciçamente sobre a população de baixa renda, desaparecendo a participação direta na medida do salário cada vez maior.

i) E não por último, adviriam daí impactos econômicos importantes, desde a dinamização dos setores envolvidos na absorção de mão-de-obra (por exemplo, material de construção) até o incremento do consumo interno, desde que a economia se decidisse a assumi-lo como dedicação relevante.

j) Quanto ao trabalhador rural, aceitando-se que não é possível fixar 40% da força-de-trabalho no campo, uma das alternativas para minorar a migração para os grandes centros é dotar os centros menores, sobretudo vilas e aldeias, de atração suficiente, principalmente através de condições infra-estruturais satisfatórias. Juntamente com isto, vale ressaltar a necessidade inadiável de apoiar o pequeno produtor, não só em atenção às cidades grandes de terciária.

rio já muito inchado, mas também em atenção ao consumo básico da população de baixa renda, tendo em vista que alguns produtos rurais de uso diário e popular (feijão, farinha, milho etc.) podem ser sustentados pelo pequeno produtor, desde que haja condições satisfatórias de cultivo e de comércio. De todos os modos, é de pouca solidez a perspectiva de "fixar o homem ao campo", porque ele migra, tanto se vai mal, como se vai bem, já que é praticamente impossível desfazer a atração urbana, real ou ilusória.

Toda esta perspectiva supõe, certamente, uma adequação mútua entre política social e política econômica. Em termos econômicos, é preciso conceber o crescimento como simples instrumento, embora absolutamente indispensável, e aceitar definitivamente a importância de desenvolver o mercado interno condicionado sobretudo à população majoritária. "Exportar é o que importa" indubitavelmente mesmo porque há a dívida a pagar; mas esta exigência precisa ser ajustada ao imperativo de absorção da mão-de-obra disponível e às suas necessidades básicas

A convergência da linha social da redistribuição e da linha econômica do crescimento não é fácil; pelo contrário é um desafio extremamente árduo à imaginação criadora do planejamento. O relativo equilíbrio entre as tendências do mercado e as necessidades da força-de-trabalho não é dado mas duramente conquistado e mantido, em que o Estado no caso brasileiro específico, é imputado como agente principal.

7. OBSTÁCULOS

Para terminar e não perdendo de vista a complexidade da problemática, juntamente com o caráter de mero exercício deste estudo, agregamos algumas idéias sobre possíveis obstáculos à concretização de uma política social realmente capaz de oferecer mobilidade vertical à população de baixa renda. Referimo-nos aqui sobretudo aos obstáculos que incidem sobre a dificuldade de adequar a oferta e a demanda de mão-de-obra.

a) *Do ponto de vista da mão-de-obra*

- I — baixa qualificação profissional;
- II — baixo rendimento escolar, condicionado principalmente por carências nutritivas e pela necessidade precoce de trabalhar;
- III — deficiente situação sanitária geral, prejudicando sensivelmente a vida ativa futura (desde o aproveitamento escolar reduzido até a incidência freqüente de doenças);
- IV — crescimento demográfico elevado; embora seja muito mais efeito do sudesenvolvimento, em termos imedia-

tistas é um obstáculo; contudo, também aí, o envolvimento do maior número de pessoas na vida ativa repercute naturalmente num ritmo menor de crescimento demográfico;

- V — migração intempestiva irrefreável, transferindo a pobreza rural para a pobreza urbana; equivale a dizer, excessiva presença de força-de-trabalho agrícola;

b) *Do ponto de vista do mercado*

- I — necessidade da floração do mercado informal, porque a produção de postos de trabalho é ainda insuficiente;
- II — baixo poder aquisitivo do salário mínimo e inadequado para uma situação familiar;
- III — defasagem crescente entre o crescimento da produtividade na indústria e o aumento da oferta de novos postos de trabalho;
- IV — acentuação exacerbada da agroindústria de exportação (não voltada também para as necessidades básicas);
- V — distância demasiada entre salários baixos e salários altos;
- VI — tendência paliativa de certas medidas de políticas destinadas a terem impacto social (abuso dos fundos sociais, iniciativas assistencialistas, valorização demasiada de trâmites financeiros);
- VII — orientação reduzida para o mercado interno de massa.