



SEI

86

# TRABALHO EM QUESTÃO

*Série Estudos e Pesquisas*

Thaiz Braga, Francisco Vidal, Laumar Neves  
(orgs.)

# TRABALHO EM QUESTÃO

SEI

86

*Série Estudos e Pesquisas*

publicações  
**SEI**

SALVADOR  
2010

Governo do Estado da Bahia

Jaques Wagner

Secretaria do Planejamento

Antônio Alberto Valença

Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia

José Geraldo dos Reis Santos

Diretoria de Pesquisas

Thaiz Braga

Ficha Técnica

Coordenação de Pesquisas Sociais

Laumar Neves

Coordenação de Pesquisas Sistemáticas e Especiais

Vania Moreira

Organizadores

Thaiz Braga

Francisco Vidal

Laumar Neves

Coordenação de Biblioteca e Documentação

Normalização

Raimundo Pereira Santos

Coordenação de Disseminação de Informações

Márcia Santos

Padronização e Estilo

Editoria de Arte

Elisabete Cristina Teixeira Barretto

Aline Santana (estag.)

Revisão de Linguagem

Maria José Bacelar

Projeto Gráfico

Elisabete Cristina Teixeira Barretto

Julio Vilela

Editoração

Nando Cordeiro

---

Trabalho em questão/Thaiz Braga, Francisco Vidal, Laumar  
Neves (orgs.)– Salvador: SEI, 2010.  
348 p. il. (Série estudos e pesquisas, 86).

ISBN 978-85-85976-80-4

I. Mercado de trabalho. I. Braga, Thaiz. II. Vidal, Francisco.  
III. Neves, Laumar IV. Série.

CDU 331.5 (81)





## ■ SUMÁRIO

9	<b>APRESENTAÇÃO</b>
11	<b>INTRODUÇÃO: TRABALHO EM QUESTÃO NESTE INÍCIO DE SÉCULO XXI</b> <i>Marcio Pochmann</i>
12	TRAJETÓRIA RECENTE DO MERCADO DE TRABALHO E MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA
14	MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA: MITOS RELATIVOS AO MERCADO DE TRABALHO
21	ALÉM DOS MITOS: AS ESPECIFICIDADES DO TRABALHO NO BRASIL
23	CONSIDERAÇÕES FINAIS
24	REFERÊNCIAS
27	<b>PARTE I</b> <b>MUNDO DO TRABALHO ATUAL: TENDÊNCIA À DESREGULAMENTAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO, NOVAS FORMAS DE INSERÇÃO, MUTAÇÕES DO EMPREGO E DESEMPREGO</b>
29	<b>TRABALHO, FINANCEIRIZAÇÃO E DESIGUALDADE</b> <i>Claudio Salvadori Dedecca</i>
29	INTRODUÇÃO
30	CAPITALISMO E DESIGUALDADE
32	<b>Contrato e relações de trabalho</b>
33	<b>Proteção social e do trabalho</b>
33	<b>Direito de representação e organização e de democracia</b>
34	DESEMPREGO E FINANÇAS
36	DESVALORIZAÇÃO DO TRABALHO, FINANÇAS E DESIGUALDADE
39	FINANCEIRIZAÇÃO E TRABALHO, UMA RELAÇÃO DE CONFLITO
41	REFERÊNCIAS
43	<b>CRESCIMENTO ECONÔMICO, EXPANSÃO DO MERCADO DE TRABALHO FORMAL E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA DO TRABALHO: A PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI</b> <i>Maria Cristina Cacciamali</i>
43	INTRODUÇÃO
44	DA CRISE DO ENDIVIDAMENTO EXTERNO À RETOMADA DO CRESCIMENTO ECONÔMICO
45	RECUPERAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO NA DÉCADA DE 2000
47	POLÍTICA PÚBLICA E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA DO TRABALHO
53	CONSIDERAÇÕES FINAIS
55	REFERÊNCIAS
59	<b>MUDANÇAS NO PADRÃO DE REMUNERAÇÃO NO BRASIL: 1995-2005</b> <i>José Dari Krein</i>
59	INTRODUÇÃO
60	MUDANÇAS NA REGULAMENTAÇÃO DA REMUNERAÇÃO NO BRASIL
63	MUDANÇAS NO PARADIGMA DA REMUNERAÇÃO
68	ANÁLISE DA EVOLUÇÃO E PAPEL DA PLR
70	<b>A expansão da PLR</b>
72	<b>Avanço da remuneração variável</b>
77	<b>PLR e produtividade</b>
78	<b>Metas e tipo de participação</b>

80	Distribuição do bônus
81	Descentralização da negociação
81	NEGOCIAÇÕES SALARIAIS PÓS PLANO REAL
85	CONSIDERAÇÕES FINAIS
87	REFERÊNCIAS
89	<b>COMO SE CHEGA ÀS OPORTUNIDADES DE TRABALHO? OS CAMINHOS EM SALVADOR, SÃO PAULO E PORTO ALEGRE</b>
	<i>Nadya Araujo Guimarães, Murillo Marschner Alves de Brito, Paulo Henrique da Silva</i>
89	ACESSO ÀS OPORTUNIDADES DE EMPREGO: NOVIDADES NAS ANÁLISES SOCIOLÓGICAS DO MERCADO DE TRABALHO
93	AONDE ANDA A VAGA ANSIADA? COMO SABER DA OPORTUNIDADE DE TRABALHO? UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA
99	REFERÊNCIAS
101	<b>PARTE II</b>
	<b>FLEXIBILIZAÇÃO E PRECARIZAÇÃO: IMPACTOS SOBRE GRUPOS POPULACIONAIS E FAMÍLIAS</b>
103	<b>PRECARIZAÇÃO SOCIAL DO TRABALHO NO BRASIL: O CASO DA VULNERABILIDADE DOS JOVENS E DOS SINDICATOS</b>
	<i>Graça Druck, Luiz Paulo Jesus de Oliveira, Selma Cristina Silva de Jesus</i>
103	INTRODUÇÃO
104	PRECARIZAÇÃO SOCIAL DO TRABALHO: O QUADRO MUNDIAL E LATINO-AMERICANO
107	PRECARIZAÇÃO SOCIAL DO TRABALHO NO BRASIL: ALGUNS INDICADORES
108	<b>Desemprego: condição mais precária e vulnerável</b>
110	<b>Os sem emprego (os desempregados e os informais): condição da maioria dos trabalhadores brasileiros</b>
111	<b>Organização e condições de trabalho: um quadro de regressão social e de precarização da vida</b>
114	VIVÊNCIA DESIGUAL DA PRECARIZAÇÃO SOCIAL DO TRABALHO: O CASO DA JUVENTUDE TRABALHADORA
116	<b>Indicadores da precarização do trabalho dos jovens</b>
122	PRECARIZAÇÃO SOCIAL DO TRABALHO E SUAS IMPLICAÇÕES SOBRE OS SINDICATOS
126	CONSIDERAÇÕES FINAIS
127	REFERÊNCIAS
131	<b>A REMONTAGEM DE UMA NAÇÃO? MIGRAÇÃO, ESTRUTURAÇÃO E INTERIORIZAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL, DÉCADA DE 2000</b>
	<i>Mario Marcos Sampaio Rodarte, Joseane de Souza Fernandes, Ricardo Ojima</i>
131	INTRODUÇÃO
132	A REMONTAGEM DE UMA NAÇÃO?
132	<b>Industrialização e urbanização do Brasil entre as décadas de 1930 e 1970</b>
134	<b>Duas décadas de crise no final do século</b>
135	<b>Crescimento e interiorização do mercado de trabalho no novo século</b>
137	NOTAS METODOLÓGICAS
140	MIGRAÇÃO E MERCADO DE TRABALHO NAS ÁREAS METROPOLITANAS QUE COMPÕEM O SISTEMA PED NOS ANOS 2000
140	<b>Imigrantes nas áreas metropolitanas</b>
146	<b>Imigrantes e residentes no mercado de trabalho metropolitano</b>
155	CONSIDERAÇÕES FINAIS
157	REFERÊNCIAS
158	APÊNDICE

165	<b>TRABALHO INFANTIL NO BRASIL E NA BAHIA: TENDÊNCIAS E ALTERNATIVAS DE ERRADICAÇÃO</b> <i>Cláudia Monteiro Fernandes</i>
165	INTRODUÇÃO
167	DISCUSSÃO SOBRE A ERRADICAÇÃO DO TRABALHO PRECOCE
169	PERFIL DAS CRIANÇAS TRABALHADORAS
176	<b>Participação e desenvolvimento como alternativas</b>
180	CONSIDERAÇÕES FINAIS
181	REFERÊNCIAS
183	<b>PARTE III</b> <b>NOVOS RECORTES DO MERCADO DE TRABALHO: CONSTRUÇÃO DE INDICADORES</b>
185	<b>PRECARIZAÇÃO E (RE)ESTRUTURAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO NA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE EM DUAS DÉCADAS DE TRANSFORMAÇÕES</b> <i>Miriam de Toni</i>
185	INTRODUÇÃO
189	ASPECTOS METODOLÓGICOS
189	<b>Seleção de indicadores para a composição do IP</b>
192	<b>Metodologia de cálculo</b>
194	DETERIORAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO DA RMPA
201	CONSIDERAÇÕES FINAIS
204	REFERÊNCIAS
206	APÊNDICE
207	<b>UM ÍNDICE PARA O MERCADO DE TRABALHO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR</b> <i>Luiz Chateaubriand Cavalcanti dos Santos, Leormínio Moreira Bispo Filho, Laumar Neves de Souza</i>
207	INTRODUÇÃO
209	MUDANÇAS NA ECONOMIA E PRECARIZAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO
216	METODOLOGIA DE CÁLCULO PARA UM ÍNDICE DE EVOLUÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO
221	NOTAS SOBRE O MERCADO DE TRABALHO DA RMS NA PASSAGEM DOS ANOS 1980 PARA 1990
224	UMA LEITURA DO MERCADO DE TRABALHO DA RMS COM BASE NO ÍNDICE
226	<b>Deterioração acelerada: o período 1997 a 2003</b>
231	<b>Uma trajetória de recuperação: o período 2004 a 2009</b>
235	CONSIDERAÇÕES FINAIS
236	REFERÊNCIAS
238	APÊNDICE
241	<b>PARTE IV</b> <b>RETROCESSOS NO MUNDO DO TRABALHO E PROTEÇÃO SOCIAL: DESAFIOS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS</b>
243	<b>ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E MUNDO DO TRABALHO NA ETAPA REGRESSIVA DO CAPITALISMO</b> <i>Francisco Baqueiro Vidal</i>
243	INTRODUÇÃO
245	CONSTITUIÇÃO DO CAPITALISMO ORGANIZADO: UMA CONTRADIÇÃO NOS TERMOS
250	GÊNESE DO NEOLIBERALISMO: CONSTRUINDO A DESCONSTRUÇÃO DOS REGIMES DE BEM-ESTAR

253	HEGEMONIA NEOLIBERAL E NOVAS CONFIGURAÇÕES DO ESTADO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS
259	À GUIA DE CONCLUSÃO: ESCOMBROS DO EDIFÍCIO SOCIAL EM PERSPECTIVA SINTÉTICA
260	REFERÊNCIAS
<b>263</b>	<b>DESAFIOS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CAMPO DO TRABALHO</b>
	<i>Amilton Moretto, Marcelo Weishaupt Proni</i>
263	INTRODUÇÃO
265	TENDÊNCIAS RECENTES DO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO
270	AS POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABALHO E A CONSTITUIÇÃO DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA
273	PRINCIPAIS DESAFIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MERCADO DE TRABALHO
278	REFERÊNCIAS
<b>279</b>	<b>EVOLUÇÃO, DESAFIOS E LIMITES DAS POLÍTICAS DE EMPREGO NO BRASIL</b>
	<i>Frederico Fernandes de Souza</i>
279	INTRODUÇÃO
280	CONSTRUÇÃO DOS SISTEMAS PÚBLICOS DE EMPREGO E A SUA EVOLUÇÃO NAS DÉCADAS DE 1960 E 1970
282	ESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO NAS DÉCADAS DE 1980 E 1990: DA CONSTITUINTE AO FAT
288	OS ANOS 2000: A RETOMADA DO EMPREGO E AS PROPOSTAS DE REDEFINIÇÃO DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO
292	DESAFIOS E LIMITES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE UM SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO NO BRASIL
301	REFERÊNCIAS
<b>303</b>	<b>PROGRAMAS PÚBLICOS DE MICROCRÉDITO: INADEQUAÇÃO DAS RESPOSTAS DA POLÍTICA PÚBLICA PARA INSERÇÃO DA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA DO SETOR INFORMAL NO MERCADO DE CRÉDITO</b>
	<i>Thaiz Braga</i>
303	INTRODUÇÃO
306	SETOR INFORMAL E AÇÕES DE POLÍTICA PÚBLICA
313	FASES RECENTES DAS MICROFINANÇAS E DO MICROCRÉDITO NO BRASIL
318	MICROCRÉDITO PRODUTIVO E ORIENTADO: BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE OS ENTRAVES RELACIONADOS AO ACESSO DA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA DO SETOR INFORMAL
319	REFERÊNCIAS
<b>323</b>	<b>SETOR INFORMAL COMO CATEGORIA ÚNICA, UNIVERSAL: O QUANTO IMPORTA, PARA POLÍTICAS PÚBLICAS, A BUSCA DE TAL CONCEITO?</b>
	<i>Tarcisio Patricio de Araújo, Roberto Alves de Lima</i>
323	INTRODUÇÃO
324	DEBATE SOBRE INFORMALIDADE NA ECONOMIA: DESTAQUES
333	SOBRE ESTUDOS ASSOCIADOS À FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS DE APOIO AO SETOR INFORMAL
339	A “NOVA INFORMALIDADE” E A PROCURA DE UM CONCEITO ANALÍTICO <i>UNO</i> PARA O SETOR INFORMAL – CONSIDERAÇÕES FINAIS
345	REFERÊNCIAS

## APRESENTAÇÃO

A proposta da publicação *Trabalho em Questão*, da Série Estudos e Pesquisas, remete às vicissitudes atuais do mundo do trabalho. Há algumas décadas, o mercado de trabalho mundial, em geral, e brasileiro, em particular, experimentam transformações redefinidoras de suas bases de organização e funcionamento, um fenômeno que vem sendo bastante analisado por estudiosos desse tema. Contudo os dilemas e as incertezas que essas alterações têm provocado, sobretudo entre aqueles que vivem da venda da sua força laboral, não param de alimentar um debate que se desenrola em diferentes âmbitos da produção do conhecimento.

No decênio em curso, conhecidos problemas do mercado de trabalho nacional, a exemplo da precarização das condições de inserção dos trabalhadores e da flexibilização das relações contratuais, parecem ter assumido novas feições, com ganho de terreno. Até mesmo trabalhadores antes pertencentes a segmentos dotados de maior *status* – condição que lhes assegurava o acesso a determinadas garantias –, agora se deparam com situações que simbolizam, quando não concretizam, uma perda progressiva de direitos trabalhistas árdua e historicamente conquistados. São reveses potenciais ou materiais, originados de questionamentos feitos à Consolidação das Leis do Trabalho. Nesse *front* são construídas argumentações com ressonância em determinados setores da sociedade, colocando na ordem do dia uma supostamente inexorável revisão da legislação trabalhista, na direção de cortes adicionais de garantias. De acordo com essa perspectiva, torna-se impossível a resolução dos problemas centrais do mercado de trabalho (altas taxas de desemprego, informalidade, baixos rendimentos etc.) sem a promoção de sua desregulamentação, vale dizer, da quebra das amarras presentes nas relações capital-trabalho. A própria noção de regulamentação é sistematicamente apresentada por tais setores como portadora de esclerose congênita, cedendo lugar à ideia-força da regulação, a qual remete, em alguma medida, ao conhecido Estado mínimo. A pressão para tal encaminhamento da matéria não cessa, impondo tanto ao Estado quanto ao movimento sindical a revisão de seus papéis e estratégias de atuação, implicando, por vezes, um ajustamento passivo.

Mais recentemente, a emergência da crise econômica e financeira mundial representou nova fonte de contratempos para os trabalhadores brasileiros. Ao menos por suprimir ou minorar a presença de determinados sinais possibilitadores de uma trajetória de abrandamento na precarização do mercado de trabalho, algo que se vinha configurando em boa parte dos

anos 2000. Trata-se de uma questão substantiva e merecedora de investigação, uma vez que as consequências da referida crise não foram claramente identificadas e podem debilitar, ainda mais, a já desgastada capacidade de a força de trabalho nacional garantir as condições adequadas a sua reprodução.

Foi, portanto, com o objetivo de enriquecer a discussão sobre as transformações do mundo do trabalho, especialmente no Brasil, que a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia empenhou-se na elaboração desta publicação. Tal feito não teria sido possível, no entanto, sem a valiosa contribuição de renomados pesquisadores, pelo que aproveita a oportunidade para, uma vez mais, prestar-lhes os agradecimentos devidos.

Thaiz Braga, Francisco Vidal, Laumar Neves

## INTRODUÇÃO: TRABALHO EM QUESTÃO NESTE INÍCIO DE SÉCULO XXI

Marcio Pochmann\*

O tema do trabalho voltou ao centro do debate revestido de novas questões após a “grande noite” de predomínio do pensamento neoliberal no Brasil. Há pouco tempo, o forçado Consenso de Washington apontava para um mundo superior, apoiado na liberalização da competição e desregulamentação do trabalho.

A grande crise do capital globalizado, em 2008, indicou os limites das políticas neoliberais, bem como a regressão imposta ao mundo do trabalho pelo avanço da concentração econômica, presidida pelas grandes corporações transnacionais e estimulada pelo ciclo da financeirização mundial. O movimento desencadeado pelas nações em defesa da produção e do emprego frente ao agravamento da recessão internacional gerou a oportunidade para o tratamento das questões do trabalho em novas bases.

É neste contexto que a publicação *Trabalho em Questão*, da Série Estudos e Pesquisas, oferece um conjunto pertinente e instigante de 14 artigos, além desta introdução, desenvolvidos por balizados professores e estudiosos reconhecidos nacional e internacionalmente que versam, com percuciência, sobre os pontos fulcrais da temática do trabalho nos dias de hoje no Brasil. Dentro dessa perspectiva, esta breve introdução à temática, tratada com mais profundidade nos artigos a seguir, pretende recuperar como mitos tanto as teses defendidas pela visão neoliberal do mundo do trabalho como os postulados da proteção social manifestos na virada do século XX para o século XXI no Brasil.

Com relação ao mercado de trabalho, esta publicação destaca: o “esgotamento da sociedade salarial” ou o “fim dos empregos”; o custo dos encargos sobre o trabalho, impeditivos da geração de emprego formal; a relação direta entre aumento do grau de instrução e nível de emprego; o peso “excessivo” do Estado a comprimir o crescimento da economia; a informalidade e o desemprego gerados pelo aumento do salário mínimo; e a impossibilidade de reduzir a pobreza e a desigualdade com políticas de mercado de trabalho. Para a proteção social e trabalhista, ressalta: a seguridade social que esteriliza recursos e inibe a retomada do crescimento; a redução de encargos sobre a folha salarial para aumentar a

\* Professor licenciado do Instituto de Economia e do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (Cesit) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

arrecadação (curva de Laffer); e a seguridade social que cria um salário de reserva e desajusta o mercado de trabalho.

Nesse sentido, na presente introdução, inicialmente, trata-se, numa rápida abordagem, da trajetória recente do mercado de trabalho e da “modernização conservadora”, para, em seguida, recuperar-se o conjunto de mitos neoliberais da modernização conservadora. Por fim, privilegiam-se as principais especificidades do trabalho no Brasil.

## TRAJETÓRIA RECENTE DO MERCADO DE TRABALHO E MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA

Antes de abordar os mitos, cabe lembrar algumas características dos “ajustes” sofridos pelo mercado de trabalho nos anos 1980, 1990 até o final de 2003. Durante os anos 1980, também conhecidos como Década Perdida, a economia brasileira distanciou-se do desempenho excepcional verificado entre 1940 e 1980, baseado no processo de industrialização conduzido pelo Estado nacional. Durante o ciclo da industrialização, o mercado de trabalho caracterizou-se por uma estrutura de progressivo assalariamento com a manutenção de formas de ocupação mais precárias, como a ocupação do tipo conta-própria e com níveis de informalidade, medida pela não contribuição à previdência, sempre em patamares muito elevados, que representou algo como a metade da força de trabalho em atividade. Após 1980, a precariedade foi aliada a uma queda dos salários reais e aprofundamento da concentração da renda. Nos anos 1990, além de um agravamento de todos esses elementos, houve também um aumento sem precedentes da taxa de desemprego<sup>1</sup>, que: saltou de um patamar médio de 6,6%, no governo Sarney, para quase 8,5% no mandato de Collor/Itamar; teve novo salto para 10,2% no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso e para 11,7% no segundo; foi reduzido para 11,3% no primeiro mandato do presidente Lula e a previsão é de terminar o segundo com média anual de 9% – o que representa o valor médio desta taxa de desemprego para todo o período entre 1985 e 2010.

A expressiva mudança de patamar, ocorrida nos anos 1990, é resultado do processo de abertura comercial iniciado por Collor, de forma não planejada e sem estar acompanhado de uma política industrial ou de políticas sociais compensatórias, ao lado da valorização cambial e da “falência” fiscal do Estado brasileiro, diante da queda de arrecadação provocada pela própria política recessiva. O “modelo” foi intensificado até 2001, gerando resultados bastante deletérios, especialmente no estoque de emprego industrial, devido ao longo tempo de vigência da política econômica baseada no binômio câmbio valorizado e juros altos. Isso sem contar o apego da política econômica a metas de inflação que limitavam a utilização de instrumentos de política para a retomada do desenvolvimento. Para Baltar (1996), por exemplo, a recupe-

<sup>1</sup> Tomou-se a taxa média anual de desemprego aberto na Grande São Paulo, segundo a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) – Dieese/Fundação Seade.

ração da atividade econômica ocorrida na economia brasileira no biênio 1994-1995 não teve êxito em recriar postos de trabalho no setor industrial, como observado anteriormente, na recuperação econômica de 1985-1986<sup>2</sup>. Nos anos 1980 houve uma retomada do dinamismo da economia após a recessão de 1981-1983, que teve um efeito positivo sobre a geração de postos de trabalho na indústria, repondo os postos que haviam sido eliminados nesse período.

**Tabela 1**  
Distribuição da População Economicamente Ativa segundo o domicílio e *status* de ocupação em anos selecionados – Brasil – 1981/2004

		%			
Domicílio	Status	1981	1990	1995	2004
Urbano metropolitano	Desocupado	6,5	5,2	8,1	13,5
	Não contribuinte	20,6	25,3	32,1	32,1
	Contribuinte	72,9	69,4	59,9	54,4
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Urbano não metropolitano	Desocupado	4,6	4,0	6,9	8,9
	Não contribuinte	36,0	39,5	44,6	41,5
	Contribuinte	59,3	56,5	48,5	49,6
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Rural	Desocupado	1,0	1,3	1,8	3,2
	Não contribuinte	82,2	77,8	79,7	75,4
	Contribuinte	16,8	20,9	18,5	21,3
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Total	Desocupado	4,3	3,7	6,3	9,6
	Não contribuinte	43,3	44,5	47,7	43,4
	Contribuinte	52,4	51,8	46,0	47,1
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Microdados da PNAD/IBGE (1981, 1990, 1995, 2004).

Em contrapartida, a recuperação<sup>3</sup> de 1994-1995, que sucedeu a adoção do Plano Real, não logrou recuperar, nas atividades industriais – as que dão maior dinamismo ao conjunto da atividade econômica –, os postos de trabalho que haviam sido eliminados na recessão do início da década de 1990. Esse desempenho do emprego industrial pós-1994 relaciona-se às características da política econômica adotada, baseada em uma abertura comercial desacompanhada de uma política industrial, ao lado de um câmbio valorizado. Esses fatores, medidos pela expansão da importação de bens intermediários que, anteriormente, eram produzidos principalmente no parque industrial nacional, acabaram promovendo uma descontinuidade das principais cadeias produtivas da indústria brasileira.

<sup>2</sup> Quando a economia brasileira teve uma variação do Produto Interno Bruto (PIB) real de, respectivamente, 7,8% (em 1985) e 7,5% (em 1986).

<sup>3</sup> Tal recuperação, deve-se registrar, foi bastante efêmera. No ano de implementação do Plano Real (1994), o PIB cresceu 5,3% e, no ano seguinte, 4,4%, desacelerando em 1996, quando cresceu apenas 2,2%.

A arrogância ideológica e a força retórica, reforçada pelo amplo apoio da mídia, acabaram por aprofundar os frutos da modernização conservadora de meados dos anos 1990 que, além de agravar os preocupantes problemas sociais, resultaram no aumento da dívida pública e dos déficits no Balanço de Pagamentos, com reforço da vulnerabilidade externa, um problema recorrente no Brasil.

## MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA: MITOS RELATIVOS AO MERCADO DE TRABALHO

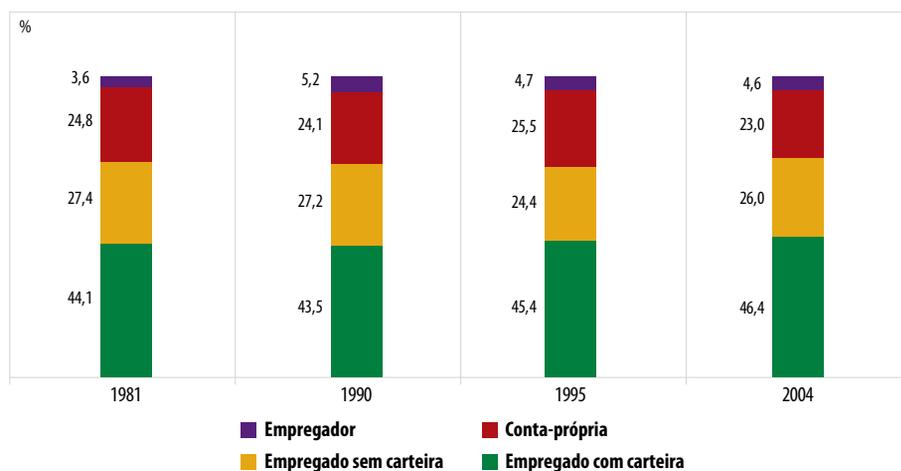
Não seria possível apresentar os mitos sem situar a trajetória do mercado de trabalho nas inflexões vivenciadas pela economia brasileira. O mito do “fim da sociedade salarial”, bem como o mito do fim dos empregos, toma corpo em boa parte das formulações acadêmicas e em praticamente todo o discurso da mídia conservadora nos anos 1980 e acentua-se na década de 1990, não sendo mera coincidência que tenha se solidificado justamente na era do auge do neoliberalismo, tanto no Brasil quanto nos países desenvolvidos. Essa abordagem, porém, jamais resistiu a uma mera análise dos dados e das estatísticas de emprego. A tese do fim dos empregos prestou-se, por muito tempo, a certos formuladores de política econômica, em vários países e circunstâncias, para justificar os maus resultados quanto ao emprego. Muitos dos apoiadores dessa tese postulavam que as chamadas “novas tecnologias” geravam ganhos de produtividade então inéditos nas economias capitalistas desenvolvidas, algo que também jamais foi convincentemente comprovado.

Na verdade, as avaliações mais pertinentes a respeito da evolução da produtividade e dos níveis de emprego no capitalismo desenvolvido, em todo o período do pós-guerra, indicam a existência de maior elasticidade produto-emprego<sup>4</sup> do que verificado durante os chamados anos dourados do capitalismo. A trajetória ascendente da taxa de desemprego esteve em grande medida relacionada ao comportamento decepcionante da produção de bens e serviços nesses países, conforme destaca Mattos (2009).

Assim, considera-se que a crise do emprego residiu no baixo dinamismo recente nas sociedades capitalistas. Em outras palavras, a regulação social continua tendo um papel importante não apenas para a integração social em si, mas também pelos efeitos que pode provocar na modulação de novos padrões de consumo, notadamente em sociedades que tenham um mercado interno expressivo, conforme ocorre no Brasil. Neste caso, parece ser notório o

<sup>4</sup> Pode-se definir a elasticidade produto-emprego como a medida da sensibilidade da alteração do nível de emprego às variações do produto – em notação matemática  $(dN/N)/(dY/Y)$ , sendo N=emprego e Y=produto. Como a produtividade média do trabalho para o conjunto da economia tem demonstrado, em média, nas últimas décadas, trajetória declinante, pode-se afirmar que, nas décadas mais recentes, uma mesma taxa de crescimento do produto interno bruto cria maior quantidade de empregos do que costumava criar nos “anos dourados”, por exemplo. Deve-se ressaltar que, embora tenha sido verificada uma expansão da produtividade média do trabalho na segunda metade da década de 1990 (especialmente na economia americana), esse indicador ainda se encontra bastante aquém de seus patamares nos anos 1950 e 1960. Ficam fragilizados, assim, os argumentos de certa literatura que atribuem aos supostos efeitos das “novas tecnologias” o aumento das taxas de desemprego sob o capitalismo globalizado (ou qualquer outra denominação que se dê ao capitalismo pós-desgaste da ordem econômico-financeira definida em Bretton Woods).

processo de redução da jornada de trabalho sem redução dos salários, bem como a adoção de políticas tributárias progressivas, entre outras medidas, que teria o condão de promover um processo de crescimento sustentado da economia com distribuição da renda e da riqueza. Na virada do século XX, percebe-se como a estrutura da população ocupada permaneceu em patamar relativamente estável, sendo o mito do desassalariamento resultante do comportamento geral desfavorável da economia brasileira.



**Gráfico 1**

**Distribuição da População Economicamente Ativa segundo posição na ocupação em anos selecionados – Brasil – 1981/2004**

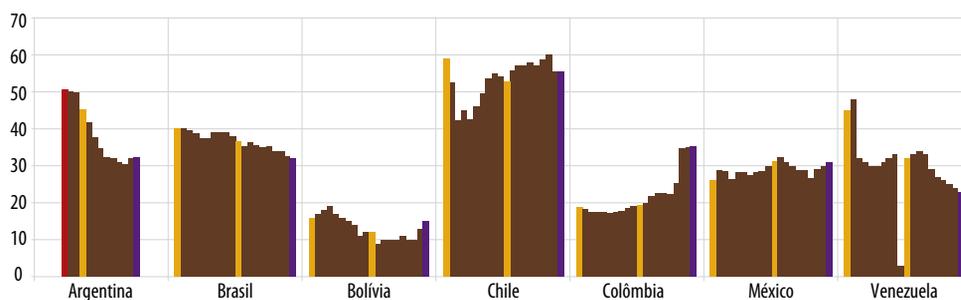
Fonte: Microdados da PNAD/IBGE (1981, 1990, 1995, 2004).

O mito do alto custo do trabalho também vigorou no debate econômico e social brasileiro durante a virada do século XX. Tornou-se prática comum, em certos segmentos da academia brasileira a serviço de entidades patronais, afirmar que o custo do trabalho no Brasil seria o equivalente a 100% do custo do salário direto pago aos trabalhadores. Esse valor é encontrado mediante o cálculo tradicional do custo do trabalho, incluindo, como “encargos trabalhistas”, parcelas importantes da remuneração do trabalhador.

Em síntese, percebe-se que os itens da remuneração do trabalhador, como, por exemplo, o décimo terceiro salário, as férias e seu adicional definido em lei (1/3), e ainda o recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o descanso semanal remunerado – que representam conquistas dos trabalhadores – terminam sendo confundidos com despesas, como a contribuição para a previdência social, os recolhimentos patronais destinados a outras atividades de caráter social ou para financiar atividades patronais. Assim, chega-se equivocadamente a um valor equivalente a pouco mais de 100% do salário direto pago ao trabalhador (SANTOS, 1996).

Por outro lado, caso de fato sejam considerados como encargos apenas as despesas incidentes sobre a folha de pagamento que não representem rendimentos monetários recebidos pelo

empregado, chega-se à conclusão de que os encargos representam quase 25% do salário direto pago ao trabalhador. Uma simples comparação internacional, adotando países que reduziram os encargos sobre a folha salarial, aponta os limites da argumentação.



**Gráfico 2**

**Proporção de contribuintes para a previdência sobre a População Economicamente Ativa (PEA)**

(Em % – valores aproximados entre 1980 e 2005)

Fonte: Gill, Yermo e Packard (2005 apud IPEA, 2006).

Ao se considerar os países que reduziram drasticamente a folha salarial – como Argentina, Bolívia e, sobretudo, o Chile, que não apresentaram trajetórias de contribuição que tenham rompido com o patamar histórico – e outros países do gráfico, que não mudaram sua legislação, não se percebe uma evolução diferenciada. Em outras palavras, são as condicionantes da macroeconomia e o estímulo de políticas de reforço da formalização que podem explicar o aumento do número de trabalhadores formais, não havendo nenhuma relação entre redução de encargos e aumento da formalização da força de trabalho.

No caso dos encargos sobre a folha, observa-se que, no Brasil, parecem ser mais elevados, embora outros países com encargos sociais similares não apresentem os mesmos níveis de informalidade e precariedade nas relações de trabalho. Da mesma forma, nos países com menores encargos sociais, verifica-se situação similar à do Brasil quanto à informalidade no mercado de trabalho.

No que concerne à relação entre escolaridade e qualidade do nível de emprego gerado, nota-se que durante a virada do século XX ocorreu algo muito distinto do apregoado pelo pensamento neoliberal. Conforme salientado, entre 1989 e 1999, cerca de 80% das novas ocupações criadas estavam relacionadas à mão de obra pouco qualificada, como nas atividades de emprego doméstico, vendedores, trabalhadores da construção civil, das atividades de asseio e conservação, segurança etc. (POCHMANN, 2010). Tudo isso não obstante, nos anos 1990, a participação de pessoas com grau de instrução superior na sociedade brasileira ter crescido de forma não desprezível. O que ficava claro, naquele momento, é que o dinamismo da economia, notadamente em setores que pudessem gerar maiores ganhos de

produtividade para a atividade econômica, teria o condão de gerar postos de trabalho mais qualificados. Não bastava, portanto, melhorar o nível de qualificação da mão de obra, se ela não pudesse encontrar boas ocupações, dado o grau de letargia do crescimento econômico dos anos 1990.

**Tabela 2**  
Fontes de custeio e características da Previdência para idosos – Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, México, Portugal, Espanha, Itália, Alemanha, Estados Unidos e Suécia – 2008

País	Fontes de financiamento – %		US\$ – Janeiro 2008	
	Empregado	Empregador	Piso de benefícios	Teto de contribuições
Argentina	7-11	17-21	70	1.568
Brasil	7,65- 11	20	82	820
Chile	10	Não	105	1.411
Colômbia	3,5-4,6	11,25	49	Não há
Costa Rica	2,5- 3,5	4,5- 7,75	91	Não há
México	1,125	1,6	139	Não há
Portugal	11	23,75	202	4.287
Espanha	4,7	23,6	402	2.884
Itália	8,9	23,8	740	7.135
Alemanha	9,55	9,55	390	5.040
Estados Unidos	6,2	6,2	Não	7.250
Suécia	7	10,21	3.630	27.227

Fonte: Social Security Programs Through the World (elaboração IPEA).

Para o momento atual ocorre um alerta importante, justamente em contexto de retomada do crescimento, situação que contrasta com períodos recentes anteriores da economia brasileira. Por diversas razões não relacionadas com o melhor treinamento e a melhoria recente do grau de qualificação da mão de obra, a economia brasileira deve recuperar, a partir de 2010, a trajetória de crescimento. Mas – agora, sim – a qualificação insuficiente da mão de obra pode tornar-se um entrave para a continuidade dessa trajetória ascendente da economia, notadamente em alguns setores de atividade e regiões do país.

Estudo recente do IPEA revela que ainda existe um contingente expressivo de trabalhadores sem qualificação profissional suficiente para assumir as novas vagas que o mercado de trabalho brasileiro deve gerar no ano de 2010, supondo-se que a economia cresça, neste ano, pelo menos 5,5%. Estima-se que, de 6,526 milhões de desempregados, somente 1,902 milhão (29,1%) apresente qualificação e experiência profissional maior que a média dos ocupados formais de cada setor de onde o desempregado em questão é oriundo; da mesma forma, calcula-se que do contingente de 1,667 milhão de novos ingressantes no mercado de trabalho, apenas 751,6 mil (45,1%) tendem a apresentar qualificação e experiência profissional (com escolaridade maior

que a média dos ocupados no país e nos setores em que deverão procurar emprego) para o pronto exercício do trabalho (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010).

Além disso, cabe recuperar o mito do “Estado inchado”, que se traduziria, entre outros indicadores, pelo “excessivo” peso do emprego público no total da ocupação brasileira e igualmente não resistiu a uma comparação internacional objetiva. Também em estudo recentemente elaborado pelo IPEA, percebe-se que o peso do emprego público no Brasil em relação aos ocupados no mercado de trabalho brasileiro (somando o emprego formal e os informais) é, atualmente, de 11% (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2009). Esse parâmetro encontra-se relativamente abaixo do verificado em países desenvolvidos<sup>5</sup> (mesmo no caso dos Estados Unidos, que têm um dos índices mais baixos entre os países desenvolvidos, o peso do emprego público, igual a 15% do total de ocupados, supera largamente o do Brasil) e também é inferior à participação relativa do emprego público em alguns países de renda per capita semelhante, como Argentina, Panamá, Uruguai e Costa Rica.

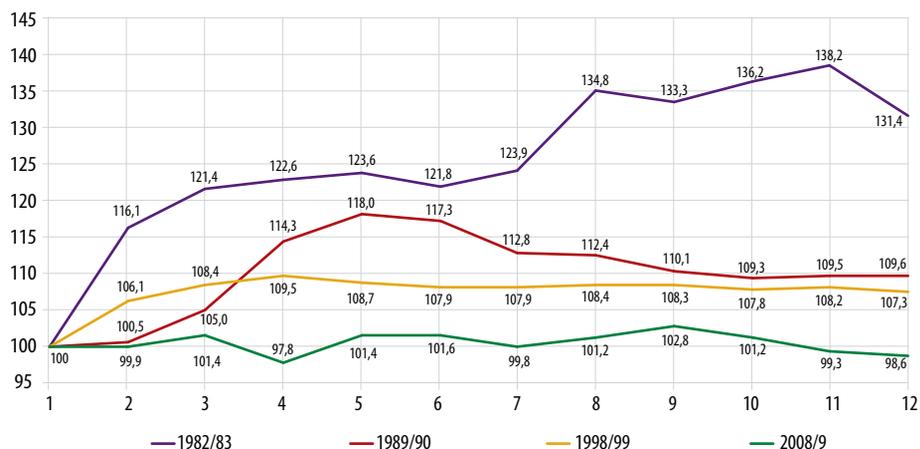
Outro mito que ganhou relevância na virada do século XX foi aquele que relaciona o aumento do salário mínimo a um suposto aumento da informalidade no mercado de trabalho brasileiro. Ele também não resiste a uma simples verificação das evidências do comportamento recente dessas duas variáveis na economia brasileira. Basta destacar que a soma dos empregados com carteira, funcionários públicos e empregadores contribuintes para a previdência, que representavam, em 1998, 45%, passou para 52%, em 2008. Neste caso, o aumento do salário mínimo não só não promoveu maior informalidade, como foi fundamental, antes da crise, para consolidar o aumento sustentado do consumo e a dinamização do mercado interno, como também, durante a crise, teve papel decisivo, ao lado dos mecanismos de transferência de renda do programa Bolsa Família, para reduzir a pobreza e mitigar os efeitos sobre a queda do emprego.

Por fim, o mito mais importante a ser descortinado diz respeito à suposta impossibilidade de redução da pobreza em meio a conjunturas de crise. O fato a ser destacado é que, a despeito de os efeitos da crise internacional de 2008/2009 sobre a atividade econômica interna terem sido evidentes, não houve, até o mês de março de 2009, no auge da crise, interrupção no movimento de queda da taxa de pobreza nas seis principais regiões metropolitanas do país. A trajetória recente dos indicadores de pobreza na economia brasileira contrasta fortemente com o que ocorreu em momentos de crise anteriores, revelando o acerto da decisão de manter o reajuste real do salário mínimo, mesmo depois da deflagração da crise de setembro de 2008 e de também ampliar os mecanismos de transferência de renda, dentro de um amplo rol de medidas anticíclicas tomadas para enfrentar a desaceleração da economia diante da crise que veio do exterior.

Nas últimas três décadas, a economia brasileira registrou quatro importantes movimentos de inflexão desaceleradora do nível de produção, com importantes impactos sobre o consumo, investimento, emprego e renda. No início das décadas de 1980 e 1990, o Brasil conviveu com

<sup>5</sup> Quando avaliados com a mesma metodologia, ou seja, total de ocupados e em todas as esferas da administração pública.

a recessão. Entre 1981 e 1983, houve a crise da dívida externa, enquanto a queda da produção, durante os anos de 1990 e 1992, deu-se por conta da adoção de políticas ortodoxas de combate à inflação e da abertura comercial que foi implementada no governo Collor, o que desestruturou as atividades industriais e teve efeitos também muito deletérios sobre o mercado de trabalho. Nos períodos de 1998/1999 e de 2008/2009, o Brasil registrou importante desaceleração econômica, ambas relacionadas às crises de origem financeira.



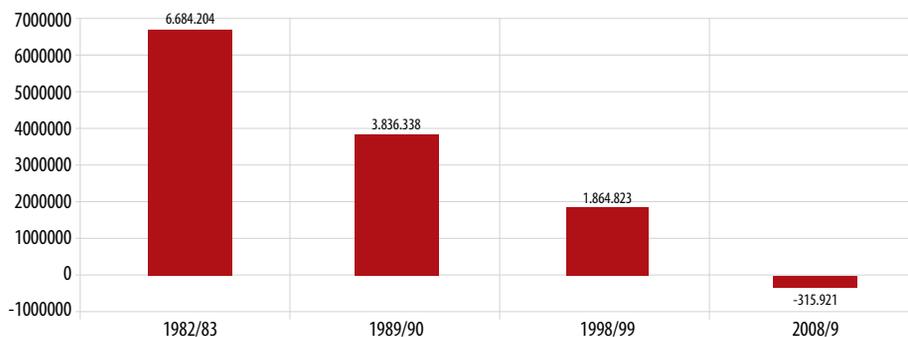
**Gráfico 3**  
Índice de evolução da taxa de pobreza em períodos selecionados de desaceleração econômica Brasil metropolitano – 1982/2009

Fonte: IBGE-PME (elaboração IPEA).

Para realizar a análise comparativa dos efeitos das recessões sobre a situação da pobreza, quatro períodos de tempo foram selecionados por registrarem importantes desacelerações econômicas. Entre 1982 e 1983, o Produto Interno Bruto (PIB) caiu 2,9%, enquanto entre 1989 e 1990, foi reduzido em 4,2%; nos anos de 1998 e 1999, cresceu somente 0,2%; para os anos de 2008 e 2009, a variação foi menos ruim do que consensualmente se esperava, quando a crise foi deflagrada. A pequena retração de 0,2% teve um impacto significativo sobre os índices de emprego na virada do ano de 2008 para 2009, porém, no início do quarto trimestre de 2009, o nível de emprego já havia recuperado o patamar pré-crise.

Quando se considera a evolução da taxa de pobreza nas seis principais regiões metropolitanas do país nos 12 meses que se sucederam a cada um dos períodos considerados de alta desaceleração econômica, observa-se o impacto da retração da produção nacional sobre a pobreza. Deve-se destacar, porém, que esse impacto foi diferente nas distintas épocas. Nos anos de 1982/1983, a taxa de pobreza cresceu rapidamente e com vigor, assim como entre 1989 e 1990, ainda que mais lentamente e sem atingir o mesmo patamar da recessão anterior. Já em 1998/1999, a desaceleração econômica implicou forte elevação na taxa de pobreza do Brasil metropolitano. O que de fato mudou é que, entre 2008 e 2009, a desaceleração econô-

mica ocorreu ao lado de queda na taxa de pobreza, que era de 1,4 ponto percentual menor ao final do período de 12 meses. Ou seja, entre as quatro situações de recessão observadas, somente na mais recente é que a pobreza diminuiu.



**Gráfico 4**  
Evolução do número de pobres em períodos selecionados de desaceleração econômica Brasil metropolitano – 1982/2009

Fonte: IBGE (elaboração IPEA).

Nos primeiros seis meses de manifestação da crise internacional no Brasil (out. 2008-mar. 2009), houve a diminuição, em quase 316 mil pessoas, da condição de pobreza no Brasil metropolitano. No período anterior selecionado de desaceleração econômica (1998/1999), a quantidade de pobres havia aumentado em quase 1,9 milhão de pessoas (Gráfico 4). Nos demais períodos recessivos, a pobreza aumentou mais. Entre 1982/1983, a quantidade de pobres cresceu em quase 7,7 milhões de pessoas nas seis regiões metropolitanas, enquanto em 1989/1990 o número de pobres cresceu em mais de 3,8 milhões de brasileiros (Gráfico 4).

**Tabela 3**  
Coeficiente de Gini com e sem as transferências de renda do governo – Brasil – 1978/2008

Localização	1978			2008		
	Com	Sem	%	Com	Sem	%
Brasil	0,596	0,610	2,4	0,550	0,589	7,1
Norte	0,548	0,565	3	0,511	0,533	4,2
Nordeste	0,567	0,589	3,8	0,561	0,605	7,8
Sudeste	0,559	0,574	2,6	0,520	0,562	8
Sul	0,556	0,567	2	0,497	0,546	9,8
Centro-Oeste	0,564	0,574	1,9	0,570	0,588	3
Rural	0,500	0,518	3,6	0,535	0,579	8,3
Urbano metropolitano	0,540	0,557	3,2	0,556	0,588	5,9
Urbano não metropolitano	0,534	0,557	4,3	0,460	0,480	4,5

Fonte: IBGE-PNAD.

Como se pode perceber, o grau de desigualdade tende a diminuir após a transferência de aposentadorias e pensões no Brasil. No entanto, a redução tornou-se mais pronunciada ao longo do tempo após a equiparação de benefícios urbanos e rurais e a elevação do piso para um salário mínimo. Mesmo a distribuição da renda antes do impacto da seguridade diminuiu ao longo do tempo com a evolução do valor do salário mínimo, considerando que, em geral, as desigualdades foram menores no final do período entre 1978 e 2008. Essa é uma prova inequívoca da importância da intervenção do Estado e de sua ação de regulação para reduzir problemas sociais e promover o desenvolvimento em todas as vertentes.

Desfazer mitos foi um esforço necessário para evitar que as armadilhas do pensamento único, associado a interesses nem sempre confessos, pudessem facilmente se cristalizar com o passar do tempo. Ao evocar erros foi possível valorizar os acertos e dar luzes para promover uma agenda voltada ao desenvolvimento. Mas é preciso ainda reconhecer que as dificuldades não são poucas; muitas delas são antigas, assumiram características estruturais e é preciso agir de forma planejada e decidida para libertar a sociedade do jugo da modernização conservadora, cujos resultados foram desastrosos para os mais humildes e serviram de maneira pouco útil para os interesses da nação.

## ALÉM DOS MITOS: AS ESPECIFICIDADES DO TRABALHO NO BRASIL

De maneira geral, as relações de trabalho nos países que conformam a periferia do capitalismo mundial não registram idêntica trajetória de avanços, conforme observado em alguns poucos países desenvolvidos. Por conta disso, a evolução do trabalho no Brasil apresenta especificidades que não devem ser menosprezadas no âmbito da reprodução das principais características do subdesenvolvimento (disparidade na produtividade setorial e regional e parcela significativa da população prisioneira de condições precárias de vida e trabalho)<sup>6</sup>.

Três são as principais especificidades que marcam o mundo do trabalho<sup>7</sup>. A primeira resulta tanto da longa transição da sociedade agrária como da rápida e incompleta passagem pela sociedade urbano-industrial. Enquanto o primitivismo da sociedade agrária durou 430 anos (1500-1930), a sociedade urbano-industrial predominou por menos de 60 anos (da década de 1930 à de 1980).

Na sociedade agrária brasileira, houve a convivência do anacronismo no uso do trabalho forçado com condições de vida extremamente precárias, limitadas pela prevalência de produtividade nacional praticamente estagnada por longo período. Jornadas de trabalho extremamente longas e expectativa média de vida da população trabalhadora inferior a 40 anos impuseram a conformação de uma sociedade de extremos entre a elite aristocrática e a massa restante miserável da população.

<sup>6</sup> Sobre a problemática do subdesenvolvimento, ver: Amin (1976), Arrighi (1997), Furtado (1980), Robinson (1981).

<sup>7</sup> Para mais detalhes a respeito da perspectiva do trabalho no desenvolvimento brasileiro ver: Pochmann (2009, 2010).

Na sociedade urbano-industrial, as transformações no mundo do trabalho foram intensas, porém desacompanhadas das reformas civilizatórias do capitalismo contemporâneo, ou seja, das reformas agrárias, tributárias e sociais. Em virtude disso, o salto nos ganhos de produtividade terminou sendo apropriado por parcela ínfima da população, sobretudo a elite branca proprietária e a que emergia do acesso – ainda que limitado – ao sistema educacional, passaporte para as melhores oportunidades de trabalho e vida.

A segunda especificidade do trabalho no Brasil deriva do predomínio de regimes políticos não democráticos, geralmente conduzidos pelo conservadorismo autoritário, avesso a avanços sociais e trabalhistas rápidos e imediatos. Exemplos disso podem ser constatados na própria experiência nacional de regulação lenta e tardia das relações de trabalho, a começar pela longa transição do trabalho escravo. O Brasil foi um dos poucos países com passado escravista que, ao alçar a condição de independência nacional (1822), não interrompeu o trabalho forçado. Os 66 anos de independência nacional convividos com a escravidão (1822-1888) deram-se no contexto de negociações graduais e pontuais em torno do lento e administrado abandono sem rupturas da escravidão. Inicialmente, em 1850, com o fim do tráfico negreiro (Lei Eusébio de Queirós), sucedido pela introdução de legislação esparsa de contenção do uso de mão de obra escrava (Leis do Ventre, em 1871, e dos Sexagenários, em 1885).

Na sequência, a demora em 55 anos para a implantação de um código de trabalho específico ao emprego assalariado no Brasil (1888-1943). A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que representou muito mais do que a racionalização de um conjunto de mais de cinco mil leis em vigência no início da década de 1940, deu-se durante a vigência de regime autoritário (Estado Novo, 1937-1945) e somente atingiu menos de 15% dos trabalhadores brasileiros. Destaca-se que a CLT de 1943 voltou-se somente aos empregados assalariados urbanos, enquanto, até 1960, o Brasil foi majoritariamente dependente do trabalho agropecuário. O ingresso dos empregados rurais na CLT, que se deu a partir da década de 1960, com gradual e limitada cobertura dos direitos sociais e trabalhistas, transcorreu novamente conduzido pelo regime autoritário (ditadura militar, 1964-1985). Somente com a Constituição Federal de 1988, os trabalhos rurais terminaram sendo plenamente incorporados no sistema de proteção social e trabalhista vigente no Brasil. Noutras palavras, o trabalho livre no Brasil demorou exatamente um século (1888-1988) para ser efetivamente aplicado nas relações de trabalho assalariadas. Para os empregados rurais, em especial, isso somente se completou quando passaram a representar uma parcela ínfima do conjunto das classes trabalhadoras.

Por fim, a terceira especificidade nas relações de trabalho no Brasil decorre da singularidade da conformação das classes trabalhadoras durante o ciclo de industrialização nacional (1930-1980). O movimento migratório campo-cidade foi geralmente espontâneo e acompanhado de certa mobilidade social, ao contrário da experiência europeia de regressão social representada pelo movimento de expulsão do trabalho no meio rural e pela transição da condição de servo para a de operário nos séculos XVIII e XIX. Diante de condições extremamente precárias no campo brasileiro, a transferência para as cidades representou a possibilidade de ter oportunidades de

vida e trabalho inexistentes no meio rural. No entanto o enorme fluxo migratório para as cidades, concentrado no tempo e sem planejamento governamental, implicou caos urbano, com favelização das moradias, configuração de um gigantesco excedente de mão de obra metropolitana desempregada e subocupada e, ainda, a transposição da pobreza rural para o meio urbano, convivendo com sinais exteriores crescentes de riqueza concentrada em pequenos circuitos sociais.

Reconhecer as especificidades do trabalho no Brasil contribui decisivamente para afastar a simples e recorrente tentativa de trazer de fora interpretações que pouco ajudam a entender a realidade nacional. A tragédia maior pode ocorrer quando, além de olhar o país por intermédio de lentes fora de lugar, se aplicam medidas governamentais estranhas às reais necessidades do mundo do trabalho, conforme se procurou destacar nas páginas anteriores.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme foi possível acompanhar ao longo deste artigo, o Brasil apresenta uma trajetória de especificidades importantes na evolução do trabalho. A ausência histórica de rupturas e reformas abruptas indica o predomínio do caráter conciliador e postergador de mudanças profundas no padrão de regulação das relações de trabalho no transcorrer do tempo.

Isso pode ser observado no movimento regulatório do trabalho, ou seja, na passagem da sociedade agrária e escravista para a sociedade urbano-industrial e salarial, cuja transição para o trabalho livre demorou quase sete décadas desde a independência nacional (1822-1888) e mais um século (1888-1988) para incorporar plenamente os empregados rurais no código do trabalho assalariado, ou seja, na CLT. Neste sentido, constata-se, também nos dias de hoje, a presença de traços semelhantes frente ao avanço das relações de trabalho pós-industrial, que seguem sem a regulação adequada, quando não inexistente.

Se considerado o período referente à virada do século XX para o século XXI, nota-se que parte significativa da expansão da ocupação encontrou-se fortemente associada à dinâmica do setor terciário e ao comportamento dos pequenos empreendimentos no Brasil. Quase 4/5 dos postos de trabalho gerados pertenciam ao setor terciário da economia, bem como duas a cada grupo de três ocupações abertas no segmento privado não agrícola provieram dos empreendimentos com até dez trabalhadores. Frente a isso, constata-se que parcela significativa das ocupações dos pequenos negócios ocorreu à margem da legislação social e trabalhista. Ademais, os postos de trabalho abertos incorporaram pessoas de maior escolaridade, porém foram acompanhados da redução do rendimento médio real.

Diante da elevada heterogeneidade do segmento dos pequenos empreendimentos, que reúne desde atividades associadas à estratégia de sobrevivência a ocupações modernas e vinculadas ao comportamento das grandes empresas nacionais e internacionais, percebe-se o quanto cabe ao país reavaliar o conjunto de ações regulatórias das relações de trabalho no setor terciário e nos pequenos empreendimentos. Os avanços realizados até o momento, como a legislação para

micro e pequenas empresas e empreendedores individuais são importantes, seguindo a tradição histórica de regulação pontual e gradual dos novos fenômenos. Se projetado no tempo o potencial de expansão das novas ocupações no setor terciário e no âmbito dos pequenos negócios no Brasil, conclui-se que há urgência e muito a ser feito, pois, do contrário, a marca específica do conservadorismo e do atraso nas relações de trabalho poderá manter-se inalterada.

A experiência neoliberal no Brasil não entregou o que prometeu. Apenas contribuiu para maior regressão do mundo do trabalho no país. As teses e postulados configuram mitos que não devem ser esquecidos, para que não sejam aplicados em realidades fora de lugar.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. *Paradigmas de capitalismo agrário em questão*. São Paulo: Anpocs, 1992.
- AMIN, S. *O desenvolvimento desigual*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1976.
- AMORIM, R. et al. *Atlas da nova estratificação social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2008. 3 v.
- ANTUNES, R. (Org.). *Riqueza e miséria do trabalho no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2006.
- ARRIGHI, G. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- BALTAR, P. Estagnação da economia, abertura e crise do emprego urbano no Brasil. *Economia e Sociedade*, Campinas, SP, n. 6, p. 75-112, jun. 1996.
- BARBOSA, A. *A formação do mercado de trabalho no Brasil*. São Paulo: Alameda, 2008.
- BELLUZZO, L.; COUTINHO, R. *Desenvolvimento capitalista no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1983. v. 2.
- BIELSCHOWSKY, R. *Cincuenta años de pensamiento em la Cepal*. Santiago: CEPAL/FCE, 1998.
- CACCIAMALI, M. et al. Crescimento econômico e geração de emprego. *Planejamento e políticas públicas*, Brasília, n. 12, 1995.
- CARDOSO, A. *Trabalhar, verbo transitivo*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- CARDOSO JR., J. *A constituição brasileira de 1988 revisitada*. Brasília: IPEA, 2009. 2 v.
- CASTRO, J.; RIBEIRO, J. *Situação social brasileira*. Brasília: IPEA, 2009.
- CHAHAD, J.; PICHETTI, P. (Org.). *Mercado de trabalho no Brasil*. São Paulo: LTr, 2003.
- DAL ROSS, S. A teoria do tempo do trabalho. *Revista Sociedade e Estado*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 295-320, jul./dez. 1996.
- DEDECCA, C. Emprego e qualificação no Brasil dos anos 90. In: OLIVEIRA, M. (Org.). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas: IE/Unicamp, 1998.
- DELFIM NETTO, A. *O desemprego neosocial*. Brasília, 1996. Mimeografado.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. *A situação do trabalho no Brasil*. São Paulo, 2001.
- FAGNANI, E. *Política social no Brasil*. Campinas: IE/Unicamp, 2005.
- FRIGOTTO, G. (Org.). *Educação e crise do trabalho*. Petrópolis: Vozes, 1998.

- FURTADO, C. *O mito do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Paz e Terra, 1980.
- GROSSI, M.; SILVA, J. *Mudanças recentes no mercado de trabalho rural*. Brasília: UnB, 2006.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*. Brasília, DF: IPEA, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Emprego público no Brasil: comparação internacional e evolução recente*. Comunicado da Presidência, n. 19. Brasília, DF: IPEA, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Emprego e oferta qualificada de mão de obra no Brasil: impactos do crescimento econômico pós-crise*. Março de 2010. Comunicado do IPEA n. 41. Brasília, DF: IPEA, 2010.
- KREIN, J. *O aprofundamento da flexibilização das relações de trabalho no Brasil dos anos 90*. Campinas: IE/Unicamp, 2001.
- MANFREDI, S. *Educação profissional no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2002.
- MATTOS, F. *Flexibilização do trabalho: sintomas da crise*. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2009.
- MATTOSO, J.; POCHMANN, M. Mudanças estruturais e trabalho no Brasil. *Economia e Sociedade* Campinas, SP, v. 10, jun.1998.
- MOREIRA, M.; NAJBERG, S. O impacto da abertura comercial sobre o emprego. In: MOREIRA, M.; GIAMBIAGI, F. (Org.). *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.
- OLIVEIRA, C.; MATTOSO, J. *Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?* São Paulo: Scritta, 1996.
- OLIVEIRA, F. *Crítica à razão dualista/O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- PASTORE, J. *Flexibilização do mercado de trabalho e contratação coletiva*. São Paulo: LTr, 1994.
- POCHMANN, M. *O trabalho sob fogo cruzado*. São Paulo: Contexto, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Qual desenvolvimento*. São Paulo: Publisher, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Desenvolvimento e perspectivas novas para o Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.
- PRONI, M.; HENRIQUE, W. *Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90*. Campinas, SP: IE/Unesp, 2003.
- QUADROS, W. *Aspectos da crise social no Brasil dos anos 80 e 90*. Campinas: IE/Unicamp, 2003.
- RAMOS, L. et al. *Emprego no Brasil nos anos 90*. Brasília: IPEA, 1997 (TD, 468).
- ROBINSON, J. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- SABOIA, J. *Geração do emprego industrial nas capitais e interior do Brasil*. Brasília: Senai, 2005.
- SALM, C. As relações entre capitalismo e educação. In: CASTRO, N. (Org.). *A máquina e o equilibrista*. São Paulo: Paz e Terra, 1995.
- SANTOS, A. Encargos sociais e custo do trabalho no Brasil. In: OLIVEIRA, C.A.B.; MATTOSO, J. *Crise e Trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?* São Paulo. Scritta, 1996. p. 75-92.
- SANTOS, A.; POCHMANN, M. *O custo do trabalho e a competitividade internacional*. In: OLIVEIRA, C.; & MATTOSO, J. *Crise e Trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?* São Paulo: Scritta, 1996.
- SINGER, P. *A economia solidária no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2000.
- SOUZA, P. R. *Emprego, salários e pobreza*. São Paulo: Hucitec/Funcamp, 1980.
- URANI, A. Crescimento e geração de emprego e renda no Brasil. *Lua Nova*, São Paulo, n. 35, p. 5-37, 1995.
- VERAS DE OLIVEIRA, R. *Qualificação para quem?* São Paulo: Unitrabalho; Campina Grande, PB: EDUFCG, 2006.



## PARTE I

MUNDO DO TRABALHO ATUAL:  
TENDÊNCIA À  
DESREGULAMENTAÇÃO DAS  
RELAÇÕES DE TRABALHO,  
NOVAS FORMAS DE  
INSERÇÃO, MUTAÇÕES DO  
EMPREGO E DESEMPREGO

86

*Série Estudos e Pesquisas*

SESP



# TRABALHO, FINANCEIRIZAÇÃO E DESIGUALDADE<sup>1</sup>

Claudio Salvadori Dedecca\*

## INTRODUÇÃO

É amplo o reconhecimento de que a crise atual revelou como o desenvolvimento das últimas quase quatro décadas carregou distorções profundas que colocam em risco a estabilidade da própria dinâmica do capitalismo. Tanto o debate político quanto o acadêmico ressaltam a impossibilidade de continuidade do movimento. Quanto às políticas necessárias para a reorientação de rota, a convergência de posições continua inexistente. Superado o momento de maior risco sistêmico, que somente foi possível com um derrame sem precedentes de recursos públicos nas instituições financeiras em situação de maior dificuldade, estabeleceu-se novamente a controvérsia sobre o papel do Estado para o desenvolvimento capitalista. Ademais, a controvérsia pouco faz referência, independentemente da perspectiva adotada, às evidências sobre as consequências sociais que o processo de desenvolvimento das últimas quatro décadas produziu nas sociedades desenvolvidas e, de modo mais intenso, nas em desenvolvimento. Em grande medida, boa parte das análises considera que a correção dos desvios financeiros seria a principal medida para a superação da crise, pouco explorando a conexão entre a lógica financeira e as alterações na regulação e nas estruturas produtiva e social. É preciso, portanto, ampliar os termos do debate, especialmente no que se refere ao processo de desvalorização do trabalho, que foi fundamental para a consolidação do padrão de desenvolvimento econômico das últimas décadas.

O desenvolvimento do capitalismo ao longo desse período esteve associado a transformações substantivas na dinâmica e na regulação das relações produtivas e sociais, tendo como referência básica as mudanças no mercado e nas relações de trabalho. O processo de financeirização exacerbada da economia capitalista estabeleceu-se com base em um processo recorrente de desvalorização do trabalho, com uma progressiva precarização das condições de emprego e de remuneração, de um lado, e de recorrente desemprego, de outro. Como consequência, enfraqueceu-se a institucionalidade da sociedade salarial construída durante

---

\* Pós-doutor em Economia pela Université de Paris XIII; doutor em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); professor titular do Instituto de Economia da Unicamp. claudio.dedecca@eco.unicamp.br

<sup>1</sup> Este ensaio apresenta alguns resultados do Projeto de Pesquisa *Dinâmica Econômica, Trabalho e Distribuição de Renda*, desenvolvido na França em 2009-2010 com o apoio financeiro da Capes.

as décadas de 1950 e 1960, corroendo a base de sustentação do modelo de política social. Por outro lado, a deterioração do mercado e das relações de trabalho, bem como da política social, alimentaram um retrocesso na distribuição social do excedente produtivo, traduzido no aumento generalizado da desigualdade econômica e social nas nações desenvolvidas e em desenvolvimento.

Este ensaio explora as alterações no mundo do trabalho e suas consequências para o desenvolvimento capitalista, além de apresentar os desafios que tal processo coloca para a reconstrução de uma sociedade menos desigual. Tem ainda a intenção de apontar as implicações da desvalorização da sociedade salarial para a construção do processo de financeirização da renda e da riqueza, atualmente em crise, indicando que a retomada do desenvolvimento depende de uma reconstrução da sociedade do trabalho na próxima década.

O ensaio está organizado em quatro seções que exploram (i) alguns aspectos sobre a relação entre trabalho e desigualdade no desenvolvimento do capitalismo; a crise da sociedade salarial e as relações entre finanças e desemprego; o processo de desvalorização do trabalho e a questão da desigualdade nos últimos quase 40 anos de desenvolvimento capitalista; e a relação de conflito entre financeirização e trabalho na raiz do aumento da desigualdade.

## CAPITALISMO E DESIGUALDADE

Que o potencial do desenvolvimento capitalista traduz-se em aumento da desigualdade foi reconhecido pelos principais autores da sociologia e da economia (KEYNES, 1985; MARX, 2010; MARX; ENGELS, 2010; POLANYI, 2001; ROUSSEAU, 2010; SCHUMPETER, 1975; WEBER, 1971). As duas principais razões apresentadas são a propriedade privada e a dinâmica do processo produtivo.

Rousseau (2010) e Marx (2010) explicitaram como a propriedade privada garante poder, riqueza e renda para uma parcela reduzida de população, condição que tende ser repassada para a geração futura pelo regime de herança. Em face da capacidade de acumulação de riqueza propiciada pelo desenvolvimento capitalista, Tawney (1995) e Webb e Webb (1995) argumentaram sobre a necessidade de restringir-se fortemente o direito de herança, pois a transmissão da propriedade privada permite riqueza e poder independentemente do mérito da pessoa que a recebe. Por esse motivo, mesmo o pensamento liberal considerou que forte imposição fiscal sobre herança constituir-se-ia em uma intervenção pública fundamental para o desenvolvimento capitalista, para garantir que a desigualdade fosse resultado das diferenças de habilidades e de mérito das pessoas.

É, entretanto, sobre a dinâmica do processo produtivo que recai boa parte das análises, em razão da capacidade do desenvolvimento capitalista revolucionar permanentemente as condições de produção e, portanto, de elevar continuamente a produtividade e modificar recorrentemente a distribuição do excedente.

Pela primeira vez na história, os homens defrontam-se com um regime de produção fundado no aumento sistemático da produtividade. Nos regimes anteriores, as alterações das condições de produção e, por consequência, da produtividade eram lentas, não se observando maiores modificações na distribuição do excedente. Assim, um senhor feudal estabelecia distribuição de uma colheita com seu produtor em função de variações de preço do produto e/ou das diferenças de rendimento propiciado pela terra em condições estáveis de produtividade. Essas condições deixaram de existir com a dominância da produção capitalista. Em razão de estar fundada na incorporação incessante do progresso técnico, é estabelecida a tendência de redução da quantidade de trabalho necessária para a produção de uma unidade de bem ou serviço, implicando tanto uma menor demanda relativa de trabalho quanto uma redução da participação dos salários no excedente produtivo. Com a generalização do trabalho assalariado, as transformações nas condições de produção passaram a determinar tanto a evolução do emprego como da renda (KEYNES, 1973; MARX, 2010; SCHUMPETER, 1975).

O progresso técnico, ao revolucionar as condições de produção, impõe que a manutenção ou aumento do nível de emprego dependa do crescimento da economia e/ou da expansão mais acentuada dos setores com menor produtividade. Na primeira alternativa, a garantia do nível de emprego é acompanhada de maior nível de renda per capita, enquanto na segunda tende a ocorrer uma situação de estagnação. A combinação das duas possibilidades pode permitir que haja manutenção ou aumento do emprego com elevação da renda per capita, devendo-se considerar o impacto do crescimento da população economicamente ativa sobre o mercado de trabalho.

Em todas as possibilidades haverá modificação da distribuição do excedente produtivo, causada pelas mudanças das condições de produção induzidas pelo progresso técnico. De tal modo que aumentos do nível de renda per capita podem não se traduzir em redução da desigualdade econômica, quando considerado somente o rendimento diretamente auferido no mercado de trabalho.

Portanto os problemas de emprego e de distribuição do excedente produtivo tornam-se recorrentes no desenvolvimento capitalista. Na visão liberal, ambos podem ser equacionados com o aumento do capital humano da população economicamente ativa, pois ele permitiria uma elevação da produtividade individual que justificaria a contratação e remuneração mais elevada, resolvendo concomitantemente os problemas de emprego e de renda.

Mesmo que diversos autores tenham colocado em questão a proposição liberal (BEVERIDGE, 1944; GALBRAITH, 1998; MARSHALL, 1985; TAWNEY, 1995; WEBB, S.; WEBB, B., 1995), foram as crises do capitalismo que mais evidenciaram a impossibilidade da solução por ela apontada. A crise do terceiro quarto do século XIX, aquela da década de 1930, e a atual mostraram que a interrupção do ciclo de crescimento fundado no circuito produção-renda-consumo, ao colocar em questão a acumulação de capital, gera um desemprego impossível de ser enfrentado por iniciativas individuais. Segundo Keynes (1973), mesmo que todos os trabalhadores aceitassem um baixíssimo salário, a estrutura produtiva não gera emprego para todos em

razão da ausência de demanda efetiva. Ou melhor, não é possível contratar, porque não se justifica produzir sem que haja perspectiva de vender tal resultado.

Em suma, observa-se um imbricamento entre os problemas de emprego e de distribuição do excedente. Mesmo que se estabeleça um crescimento com geração de emprego sem distribuição de renda, é pouco provável que este movimento tenha a capacidade de romper uma trajetória limitada temporalmente. A experiência brasileira de crescimento aumento da desigualdade de 1967-1973 foi um exemplo candente de como a expansão fundada na concentração de renda tende colocar rapidamente limites à trajetória de expansão, impondo-lhe uma vida efêmera.

A história do capitalismo, a partir do final do século XIX, mostra que o enfrentamento dos problemas de emprego e distribuição dependeu do estabelecimento de uma regulação das relações e contratos econômicos de natureza exógena (heteronomia) ao processo produtivo. A regulação estabelecida diretamente entre os agentes econômicos envolvidos mostrou-se insuficiente para resolver tanto os problemas de emprego e distribuição, quanto os da continuidade do processo produtivo. Ademais, o desenvolvimento capitalista passou a demandar bens e serviços cuja produção não poderia ser resolvida no âmbito da empresa individual, como aqueles de saúde, educação, transporte, água, saneamento e energia. Pode-se dizer que a complexidade da estrutura produtiva emergente do capitalismo monopolista passou a exigir uma equivalente complexidade institucional de regulação das relações e contratos econômicos (MARSHALL, 1985; SHONFIELD, 1965). O desenvolvimento do capitalismo depende de um conjunto de instituições que garanta o funcionamento dos mercados, mas, ao mesmo tempo, impeça os excessos que estes produzem, quando ganham elevada autonomia (POLANYI, 2001).

Do ponto de vista do trabalho, as instituições de regulação permitiram equacionar a relação entre emprego e distribuição, fazendo com que a renda se traduzisse em consumo e, por consequência, em produção e investimento. Três dimensões marcaram o regime de regulação construído a partir do final do século XIX e contribuíram para o crescimento com emprego e distribuição.

### **Contrato e relações de trabalho**

A regulação das condições básicas para a contratação de força de trabalho foi fundamental para o emprego e a renda. A definição do salário mínimo, a jornada semanal de trabalho, o descanso semanal, o direito às pausas e descanso durante a jornada diária de trabalho, a proibição do trabalho infantil, a restrição do uso do trabalho da mulher, o controle das condições de trabalho, o controle do despotismo, a restrição à demissão, modificaram a situação de assimetria na relação de trabalho consolidada durante a fase de desenvolvimento concorrencial do capitalismo. A forma de regulação de natureza pública estabeleceu-se em detrimento daquela construída diretamente no interior das empresas.

A regulação pública teve efeitos positivos quanto às condições imediatas de trabalho, mas também abriu perspectiva para uma melhor distribuição do excedente produtivo. A proteção ao emprego e aos salários atuou sobre a apropriação dos resultados econômicos da produção, reduzindo o desequilíbrio construído durante o capitalismo concorrencial, quando a bonança de poucos era acompanhada da miséria e da fome da maioria da população. Assim, a regulação do contrato e das relações de trabalho protegeu duplamente o emprego, seja quanto às condições de seu exercício, seja em relação à renda auferida por sua realização. Ao favorecer o emprego e a distribuição, estimulou o consumo e contribuiu para coibir maior desigualdade de renda que se traduzisse em um movimento de acumulação de capital de natureza financeira.

### **Proteção social e do trabalho**

Outra dimensão relevante da regulação pública foi estabelecida no âmbito da proteção social e do trabalho. As políticas de previdência, saúde, educação, água e saneamento, transporte, habitação, seguro-desemprego e qualificação profissional constituíram-se em instrumentos de distribuição secundária do excedente produtivo, sendo fontes importantes de geração direta de empregos. A realização dessas políticas tornou mais complexa as funções do Estado, bem como constituiu novos setores produtivos, com razoável expressão na geração de atividade e de emprego e renda.

O século XX foi marcado pela consolidação e expansão dessas políticas. Muitas delas conheceram uma difusão universal entre a população em vários países desenvolvidos. O final da vida produtiva deixou de ser associado inevitavelmente à pobreza. A nova geração passou a ter a possibilidade de formação educacional e de condições de higiene e saúde adequadas. Os riscos de endemias urbanas foram reduzidos com as políticas de saúde, água, saneamento e habitação. A situação de emprego pôde ser protegida com a política de seguro-desemprego e formação profissional.

### **Direito de representação e organização e de democracia**

A terceira dimensão relevante foi o reconhecimento do direito de representação e organização coletivas, tanto sindical quanto partidária dos trabalhadores. O estabelecimento desse direito foi marcado pela emergência de novas instituições políticas que explicaram a democratização do Estado e de suas funções, bem como da própria relação de trabalho. A negociação coletiva modificou a natureza do contrato e das relações de trabalho, rompendo seu caráter individual e a autonomia que as caracterizavam. Em conjunto com a regulação pública, a negociação coletiva contribuiu para a definição de normas e regras básicas de contratação e de relações de trabalho. Ao estabelecer novas condições para a contratação e uso do trabalho, as instituições de representação passaram a ter condições de atuar sobre a distribuição do excedente produtivo, tornar objetivos de interesse coletivo o piso salarial e o perfil da estrutura salarial de categorias profissionais ou de setores produtivos.

Como já argumentado, as três dimensões que marcaram o regime de regulação pública, organizado com base no trabalho, foram fundamentais para equacionar os problemas de emprego e distribuição do desenvolvimento capitalista, mas também para controlar a evo-

lução da desigualdade econômica e social que ele recorrentemente tende a gerar. Do final do século XIX até os anos 1970, quando tal regime foi construído e consolidado, observou-se uma tendência de queda da desigualdade e de crescente segurança de emprego para as populações dos países desenvolvidos, tendo ocorrido tal processo de modo mais tênue para aqueles em desenvolvimento. Escaparam desse movimento aqueles países que ficaram totalmente alijados do processo de transformação econômica e social do capitalismo no século XX, como os pertencentes ao continente africano.

O resultado mais evidente desse processo pode ser evidenciado pela distribuição entre salários e lucros no final da década de 1970. As Contas Nacionais dos países desenvolvidos indicavam uma participação dos salários superior à dos lucros na renda nacional. Também apontavam uma participação importante do Estado, que se traduzia na realização de políticas sociais robustas e, por consequência, em distribuição indireta de renda. A menor desigualdade de renda estava associada a maior segurança da situação de emprego e condição favorável ao acesso de bens e serviços públicos para a maioria da população.

Como argumenta com precisão Castel (2009, p. 15), analisando a experiência francesa,

[...] on qualifie souvent de "Treinte Glorieuses" cette période qui a suivi la fin de la Seconde Guerre Mondiale jusqu'au milieu des années 1970. Cette expression est de plus discutables et entretient des nostalgies suspectes... Mais si on ne peut nier l'importance des inégalités et le poids des injustices, il faut ajouter que le capitalisme industriel à la fin de sa période de plus grand développement était parvenu à promouvoir une gestion régulée de ces inégalités.

A gestão regulada fez-se conjuntamente sobre o emprego e a distribuição, permitindo, pela primeira vez na história do capitalismo, a existência de uma situação de desemprego involuntário residual, de participação da população no padrão de consumo de massa e de segurança social em relação à educação, saúde, habitação e previdência (AGLIETTA, 1997; GORDON, 1996; MARGLIN, 1990).

## DESEMPREGO E FINANÇAS

Ao longo da década de 1970, foram se evidenciando sinais de esgotamento do regime de regulação pública que havia permitido o pleno emprego com redução da desigualdade nos países desenvolvidos. Em um primeiro momento, eles emergiram na esfera política e, posteriormente, na econômica.

O período de desigualdade regulada propiciou uma mobilidade social sem precedentes, universalizando o acesso à educação básica e média e, em certa medida, também à superior, para as famílias dos estratos inferiores da distribuição de renda. Ademais, a situação de for-

talecimento da organização coletiva possibilitou o acesso desse segmento social ao Estado e à definição de suas políticas. No final dos anos 1960, parte dominante de uma geração havia conhecido a situação inédita de mobilidade social, que se traduzia na possibilidade de acesso às ocupações de melhor qualificação e remuneração. Se, para seus pais, a garantia de emprego e salários nas fábricas atendia plenamente as expectativas, tal perspectiva não mais satisfazia. A nova geração queria um mundo melhor que o de seus pais, sem o barulho, a sujeira e a rotina das fábricas. As ocupações de colarinho branco haviam passado a ser o objeto de desejo da geração que chegava ao mercado de trabalho no final dos anos 1960. Mesmo que continuasse trabalhando nas fábricas, ela queria condições de trabalho mais semelhantes às aquelas encontradas nos escritórios, bem como uma participação maior sobre o processo de trabalho. Isto é, aparecia pela primeira vez a demanda coletiva dos trabalhadores de cogestão do processo produtivo e de trabalho. As demandas resultaram em uma sucessão de grandes greves e de conflito capital-trabalho no final dos anos 1960, em razão da recusa das empresas em partilharem o processo de gestão e decisão da atividade produtiva.

No início da década de 1970, explicitaram-se os sinais de natureza econômica. O envolvimento no conflito do Vietnã havia corroído as finanças americanas e o processo de expansão de suas empresas havia tornado obsoleta sua base produtiva local, colocando em xeque a situação de competitividade. Ademais, a posição americana no conflito do Oriente Médio fomentou a reação organizada dos países árabes que responderam nacionalizando empresas e aumentando o preço do petróleo. O esgotamento do padrão de crescimento americano propagou-se para o resto do mundo, em especial pelo fim do padrão de financiamento que o país havia garantido desde o final da Segunda Guerra.

Ademais, o fim do ciclo de crescimento revelou ainda ser insustentável, no longo prazo, o padrão de consumo energético que havia marcado o crescimento do pós-guerra. Era impraticável difundir no resto do mundo um padrão de consumo com alta capacidade de destruição da natureza e de seus recursos. Sinais de menor disponibilidade desses recursos, de situações graves de poluição e caos urbano campeavam nas nações desenvolvidas e em desenvolvimento.

Em resposta às dificuldades encontradas frente ao fim do ciclo de crescimento, as empresas responderam com a adoção rápida de novas tecnologias, que muitas vezes mostraram-se pouco eficientes, e os Estados com o controle fiscal e monetário de seus orçamentos. No campo político, evidencia-se a crise das organizações de representação dos interesses coletivos, amplificada pelo rompimento da trajetória de crescimento da produção e o conseqüente ressurgimento do desemprego involuntário a taxas expressivas.

Ao mesmo tempo em que as empresas iniciavam o processo de reestruturação produtiva e os Estados adotavam políticas de austeridade dos orçamentos públicos, com conseqüências negativas sobre o nível de emprego e do gasto social, observava-se a incapacidade dos trabalhadores em responderem coletivamente com uma alternativa a um processo de ajuste das economias capitalistas que seria inevitavelmente marcado pelo desemprego e pelo recrudescimento da desigualdade. Se, por um lado, o esgotamento do longo ciclo de crescimento criava uma situação de forte constrangimento

econômico para as empresas, ele recompunha, por outro, seu poder de barganha na contratação de trabalho. A demanda por moderação salarial passava a ser o tema central das negociações coletivas, ao mesmo tempo em que o desemprego conhecia uma trajetória ascendente.

Em uma situação de crise de emprego que se avolumava, os Estados passaram a ser atraídos por reformas na regulação do contrato e das relações de trabalho, iniciativa que interessava particularmente às empresas.

Por vias diversas, são também abertas as fronteiras financeiras das economias desenvolvidas, restabelecendo-se maior liberdade de movimentação de capitais entre países. Duas formas tiveram maior importância. A primeira associada à necessidade de financiamento da dívida pública e do processo de reestruturação americanos, que teve na política do dólar forte uma fonte de engajamento de recursos do resto do mundo para aquela economia. A segunda relacionada à reativação da *City* de Londres pelos capitais excedentes dos países árabes.

Além disso, os problemas de emprego e das finanças dos Estados estimularam as famílias a buscarem produtos financeiros como forma de enfrentar a maior insegurança (riscos) em relação ao futuro (GUIISO; JAPPELLI, 2002). Emerge o questionamento quanto à capacidade dos Estados em continuarem a sustentar os esquemas de financiamento e proteção de natureza universal, que haviam se consolidado ao longo das décadas de 1950 a 1970. Tal desconfiância foi reforçada pelas tendências demográficas, caracterizadas por um rápido envelhecimento das estruturas populacionais dos países desenvolvidos e pelas transformações tecnológicas, interpretadas como fator de constrangimento definitivo ao pleno emprego.

Em face do contexto de crescente incerteza quanto ao futuro do mercado de trabalho e do Estado do Bem-estar Social foram se ampliando os interesses das famílias em programas de previdência privada e nos fundos de capitalização, sinalizando um mercado potencial a ser explorado pelas instituições financeiras.

Desse modo, nota-se que a crise econômica, ao gerar um problema de emprego e dificuldades de financiamento do Estado, acabou por abrir espaço para a reativação de um processo de financeirização do capitalismo, cujo deslanche era fortemente portador do recrudescimento da desigualdade econômica, em razão daquele processo depender da corrosão do padrão de regulação que havia garantido a redução de tal desigualdade ao longo do século XX.

## DESVALORIZAÇÃO DO TRABALHO, FINANÇAS E DESIGUALDADE

As dificuldades encontradas pelo desenvolvimento capitalista, a partir de meados da década de 1970, foram acompanhadas da desvalorização progressiva do trabalho, corroendo as três dimensões que haviam caracterizado o regime de regulação do após-guerra.

As transformações produtivas permitidas pelas inovações técnicas e organizacionais foram implodindo progressivamente a densidade do contrato de trabalho por tempo indetermi-

nado. A despeito de reforçarem o assalariamento, elas instabilizaram esta forma de relação de trabalho. A terceirização e a polivalência, sob a égide da ameaça recorrente do progresso técnico sobre a condição de emprego, deram às empresas um poder importante de gestão da mobilidade do trabalho segundo seus interesses. Do ponto de vista dos trabalhadores, passou a ser fundamental defender a simples situação de emprego, perdendo espaço as demandas relativas às condições de trabalho.

A moderação salarial passou a ser regra corrente das negociações coletivas. Além da tendência de desvalorização dos salários, a desestruturação da base de trabalho assalariado pôs-se em movimento recorrente. O contrato de trabalho por tempo indeterminado foi dando progressivamente espaço para os contratos por tempo determinado e parcial. A mudança nas relações de trabalho reforçou a insegurança quanto ao futuro do mercado de trabalho, bem como acabou se expressando em maior concorrência entre os trabalhadores.

A fragmentação do contrato e das relações de trabalho foi acompanhada da desvalorização real dos salários, que passou a trilhar uma trajetória progressivamente defasada em relação à produtividade. Esse movimento foi reforçado pela inovação organizacional de descentralização da atividade produtiva, que permitiu às empresas realizarem a produção em países onde o trabalho manual é caracterizado pelos baixos salários. O processo de internacionalização produtiva jogou contra o emprego e os salários nos países desenvolvidos, ao mesmo tempo em que reiterou a condição de baixa remuneração nos países em desenvolvimento (GORDON, 1996; MISHEL, 2009).

A progressão do desemprego estimulou os Estados a realizarem mudanças nas políticas de proteção ao trabalho e social. Em primeiro lugar, com o objetivo de controlar o crescimento potencial dos gastos públicos com tais políticas. E em segundo, com a preocupação de enfrentar a fragmentação dos contratos e das relações de trabalho em curso e os efeitos das transformações produtivas sobre a estrutura ocupacional.

Em um período de maior abertura produtiva e financeira das economias, as empresas passaram a reivindicar que o Estado regulamentasse um padrão mais flexível de regulação do contrato e das relações de trabalho, como forma de enfrentar a suposta concorrência desleal das economias marcadas pelos baixos salários, a qual era por elas alimentada com base no processo de descentralização produtiva.

A pressão por mudanças no regime de regulação do mercado e das relações de trabalho era reforçada pela desconfiança crescente quanto à capacidade dos Estados em manterem as políticas de proteção do trabalho e social. De forma contraditória, tal desconfiança traduziu-se na legitimação, pela sociedade, de alterações no regime de regulação, que validaram as proposições conservadoras de menor intervenção do Estado nas relações econômicas e sociais.

Esse processo de legitimação assumiu um caráter difuso, pois se fez em um movimento de questionamento dos interesses coletivos e, portanto, das instituições que os representavam. Tais instituições perderam importância na defesa dos interesses da sociedade e passaram,

crescentemente, a privilegiar ações de defesa daqueles interesses de natureza mais específica (AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, 2004). A nova estratégia fez com que elas acabassem por se envolver crescentemente na participação, e mesmo gestão, de fundos de previdência ou capitalização, levando a um enfraquecimento de suas posições em relação à defesa das políticas mais universais. A sobrevivência dos sindicatos e dos partidos acabou por inseri-los na lógica do regime emergente de regulação do trabalho e social.

Constata-se, dessa forma, a tendência de corrosão do regime de regulação do trabalho e social predominante durante o período do pós-guerra, ou melhor, da sociedade salarial que havia permitido maior segurança social. A menor proteção do trabalho e social, o maior desemprego e a queda dos salários alimentaram a formação de um complexo caleidoscópico social, em que a fragmentação dos contratos e das relações de trabalho e dos interesses coletivos constituiu-se em característica fundamental.

É necessário entender as implicações da desvalorização da sociedade salarial, tanto nas mudanças do regime de regulação quanto nas consequências para a evolução da situação de desigualdade social e econômica no capitalismo desenvolvido.

É ampla a literatura que explora a importância da consolidação da sociedade salarial para o padrão de desenvolvimento menos desigual do pós-guerra. As análises revelam como as situações de pleno emprego, de proteção social e do trabalho e de aumento contínuo dos salários foram decisivas para permitir uma distribuição dos resultados do crescimento em favor de um círculo virtuoso de produção, renda, consumo e investimento (PALLEY, 2004). Isto é, elas argumentam que o regime de regulação associou-se a um padrão distributivo que foi decisivo para o processo de crescimento e de desenvolvimento com redução da desigualdade. Foi após a valorização do trabalho que foram construídas as políticas que permitiram a distribuição primária e secundária do excedente produtivo, processo que reiterou a atividade produtiva em detrimento dos circuitos financeiros de valorização da riqueza (AGLIETTA; RIGOT, 2009; LUSTIG; SYVERSON; VAN NIEUWERBURGH, 2009). Esse movimento foi reforçado por políticas econômicas que assumiram propósitos semelhantes, as quais foram possíveis graças ao papel jogado pelas instituições de organização e representação dos interesses coletivos.

A desestruturação da sociedade salarial, ao enfraquecer o regime de regulação, reabriu espaço para a redefinição das políticas e dos mecanismos de distribuição do excedente produtivo. A maior insegurança trazida com esse processo teve como uma de suas consequências a recomposição dos interesses financeiros tanto das empresas quanto das famílias. A lógica financeira foi ganhando espaço, em detrimento da produtiva, no interior do tecido econômico-social, processo reforçado pela desvalorização do trabalho na sociedade capitalista contemporânea.

A desvalorização do trabalho traduziu-se no recuo dos salários tanto na renda das famílias quanto no produto nacional. Progressivamente, os salários foram perdendo importância no processo de formação da renda, enquanto uma cesta diversificada de produtos financeiros

foi ganhando espaço. Esse movimento tem assumido intensidade desigual no interior da sociedade, em razão do acesso ao mercado financeiro estar diretamente relacionado ao estoque de ativos que as empresas e as famílias detêm.

Nos estratos superiores da distribuição, a desvalorização salarial é amplamente compensada por ganhos de renda financeira propiciados pela maior densidade de ativos que as famílias possuem. Assim, é possível para esse segmento da população estabelecer um mecanismo eficiente de proteção contra os riscos futuros de natureza independente das políticas sociais. A deterioração das políticas públicas de saúde, educação, de proteção ao trabalho, entre outras, pouco lhes atinge, bem como o problema recorrente de emprego que a atual dinâmica capitalista engendra.

Em relação aos estratos inferiores, a desvalorização salarial não encontra meio de compensação, alimentando um processo de aumento da situação de pobreza entre as famílias. O acesso ao mercado financeiro é restrito ou inexistente, permitindo, no máximo, que parte delas constitua uma pequena poupança, insuficiente para protegê-los em relação aos riscos econômicos e sociais futuros. Esse movimento acaba por pressionar o Estado por medidas que privilegiem o combate à pobreza, em detrimento daquelas relacionadas à distribuição do excedente e da riqueza. Um círculo vicioso de desvalorização salarial tem se consolidado para os estratos inferiores da distribuição de renda, invertendo o sentido da mobilidade social de ascendente para descendente.

Quanto aos estratos intermediários, parece estabelecer-se um verdadeiro jogo da roda da fortuna. Fortemente afetados pela desvalorização salarial, tais estratos são atraídos pela busca do sucesso individual no mercado de trabalho, no qual o êxito de alguns é propalado como caminho seguro. Uma acentuada individualização dos interesses e das iniciativas atinge esse segmento da população, reforçando um movimento de esvaziamento de sua posição na estrutura social. Enquanto parte do segmento consegue preservar ou mesmo conquistar posição econômica e social, observa-se que a outra trafega em direção descendente.

Enquanto a construção da sociedade salarial do após-guerra permitiu um movimento de mobilidade social que deu densidade e dominância a um padrão de vida próprio dos estratos intermediários, percebe-se atualmente sua desconstrução, no sentido de estabelecer uma estrutura social mais polarizada e, por consequência, mais desigual.

## FINANCEIRIZAÇÃO E TRABALHO, UMA RELAÇÃO DE CONFLITO

Ao longo deste ensaio procurou-se explicitar como a tendência de financeirização da renda, processo atualmente em crise, alimentou-se da desvalorização do trabalho, pois exigiu queda de sua participação tanto na repartição primária do excedente produtivo quanto na repartição secundária via política pública.

É fundamental entender a relação entre financeirização e trabalho, pois a primeira jamais poderia ter sido consolidada na intensidade ocorrida se a desvalorização do segundo não tivesse se consolidado como parte do processo de reorganização capitalista das últimas quase quatro décadas (LEVY, 2007).

As transformações no mundo do trabalho, ao se traduzirem em desemprego e desvalorização salarial, processos que acabaram por se associar a mudanças nas políticas públicas, expressaram alterações no regime de regulação da sociedade capitalista e, por consequência, no processo de distribuição do excedente produtivo gerado (KOCHAN; SHULMAN, 2007). A maior precariedade da distribuição do emprego é raiz da maior desigualdade da distribuição de renda e riqueza nos países desenvolvidos neste início de século, bem como da restrição fundamental para o enfrentamento do problema nos países em desenvolvimento.

Desvalorização do trabalho, financeirização e desigualdade são faces de um único processo, que não permite que correções de rumo do desenvolvimento capitalista sejam possíveis sem que um novo arranjo entre elas, ou melhor, um novo regime de regulação econômica e social seja estabelecido.

Esse desafio não pode ser considerado como um fato novo na história do capitalismo. A crise de 1930 colocou desafio equivalente para a sociedade da época, em condições institucionais mais desfavoráveis para seu enfrentamento. Também a tendência de financeirização dos anos 20 havia sido acompanhada de um movimento de desequilíbrio progressivo na distribuição do excedente produtivo, garantido em geral pela violência contra os trabalhadores exercida pelas instituições dos Estados.

Um aspecto particular do movimento recente é que a desvalorização do trabalho não tem sido realizada em um ambiente de ausência de democracia, ao menos formal. Ao contrário, a regressão na distribuição do excedente tem sido chancelada pelas instituições políticas. As mudanças no regime de regulação têm sido validadas por estas instituições.

Se, por um lado, é alarmante que tais instituições tenham contribuído para a consolidação da desvalorização do trabalho e de financeirização da riqueza, é fundamental que se perceba, por outro, que a renovação dessas instituições é via fundamental para que uma nova fase de desenvolvimento com desigualdade regulada seja restabelecida.

O aspecto preocupante que causa o debate atual sobre a crise é a pouca atenção que se tem dado à importância da recuperação do emprego e da renda para a superação da situação de dificuldade.

As proposições existentes orientam-se, em grande medida, para o controle do mercado e do sistema financeiro. Entretanto pouca atenção tem sido dada à necessidade de recomposição de um regime de regulação que restabeleça o pleno emprego e a distribuição menos desigual do excedente produtivo. Apesar da intensidade da crise atual e do conhecimento das anteriores, ainda é ausente o consenso sobre o problema distributivo como uma de suas raízes.

O debate realizado até o presente momento encontra-se focado nas medidas mais imediatas que permitam abrir perspectiva para uma retomada mais consistente da atividade produtiva, sendo a discussão sobre como viabilizar um desenvolvimento de longo prazo ainda uma tarefa a ser realizada. Se a análise das experiências anteriores pode contribuir para elucidar a necessidade de se tratar do problema distributivo enquanto tema relevante para o desenvolvimento de longo prazo, ela pouco contribui, entretanto, para enfrentar esse desafio concomitantemente à resolução da questão ambiental/climática, com redução das diferenças de bem-estar entre os países desenvolvidos e não desenvolvidos.

Em suma, a revalorização do trabalho é fundamental para a reconquista de um desenvolvimento com menor desigualdade. Essa tarefa, porém, incorpora novos temas que tornam mais complexo o debate sobre desenvolvimento e desigualdade que o mero enquadramento do mundo financeiro à regulação pública.

## REFERÊNCIAS

AGLIETTA, M. *Regulation et crise du capitalisme*. Paris: Odile Jacob, 1997.

AGLIETTA, M.; RIGOT, S. *Crise et rénovation de la finance*. Paris: Odile Jacob, 2009.

AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION. *American democracy in an age of rising inequality*. Washington, DC: APSA, 2004.

BEVERIDGE, W. *Full employment in a free society*. Londres: George Allen and Unwin, 1944.

CASTEL, R. *La montée des incertitudes*. Paris: Seuil, 2009.

GALBRAITH, J. K. *The affluent society*. Londres: Penguin Books, 1998.

GORDON, D. *Fat and mean: the corporate squeeze of working americans and the myth of managerial*. Boston: Free Press, 1996.

GUISO, L.; JAPPELLI, T. House portfolios in Italy. In: GUISO, L.; HALIASSOS, M.; JAPPELLI, T. (Ed.). *Households portfolios*. Massachusetts: The MIT Press, 2002. p. 251-290.

KEYNES, J. M. Ex-post and ex-ante. In: MOGGRIDGE, D. D. (Ed.). *The collected writings of John Maynard Keynes*. v. XIV (The general theory and after). Londres: Macmillan, 1973. p. 179-183.

\_\_\_\_\_. *The end of laissez faire*. Londres: Prometheus Books, 1985.

KOCHAN, T.; SHULMAN, B. *A new social contract: restoring dignity and balance to the economy*. Washington, DC: Economic Policy Institute, 2007. (EPI Briefing Papers, 184).

LEVY, F. *Inequality and institutions in 20<sup>th</sup> century America*. Massachusetts: National Bureau of Economic Research, 2007. (Working Paper, 13106).

LUSTIG, H.; SYVERSON, C.; VAN NIEUWERBURGH, S. *Technological change and the growing inequality in managerial compensation*. Boston: National Bureau Economic Research, 2009. (NBER Working Papers, 14661).

MARGLIN, S. Lesson of the golden age: an overview. In: MARGLIN, S.; SCHOR, J. (Ed.). *The golden age of capitalism: reinterpreting the postwar experience*. Nova York: Clarendon Press, 1990. p. 1-38.

- MARSHALL, T. H. *Social policy*. Londres: Hutchinson University Library, 1985.
- MARX, K. *Un chapitre inédit du Capital*. Les classiques des sciences sociales. Quebec: Université du Quebec, 1867. Disponível em: <<http://bibliotheque.uqac.quebec.ca/index.htm>>. Acesso em: 15 jan. 2010.
- MARX, K.; ENGELS, F. *L'ideologie allemande*. l'Archive Internet des Marxistes. 1845. Disponível em: <<http://www.marxists.org/francais/marx/works/1845/00/kmfe18450000.htm>>. Acesso em: 14 jan. 2010.
- MISHEL, L. *Generating jobs for a robust recovery*. Washington, DC: Economic Policy Institute, 2009. (EPI Policy Memorandum, 151).
- PALLEY, T. I. The economic case for international labour standards. *Cambridge Journal of Economics*, Cambridge, v. 28, n. 1, p.21-36, jan. 2004.
- POLANYI, K. *The great transformation*. Boston: Beacon Press, 2001.
- ROSSEAU, J. J. *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*. Les classiques des sciences sociales. Quebec: Université du Quebec, 1754. Disponível em: <<http://bibliotheque.uqac.quebec.ca/index.htm>>. Acesso em: 15 jan. 2010.
- SCHUMPETER, J. *Capitalism, socialism and democracy*. Nova York: Harper Perennial, 1975.
- SHONFIELD, A. *Modern capitalism*. Oxford: Oxford University Press, 1965.
- TAWNEY, R. H. The religion of inequality. In: DESAI, Meghnad (Ed.). *LSE on equality: a centenary anthology*. Londres: Transaction Publishers, 1995. p. 10-72.
- WEBB, S.; WEBB, B. Inequality of income and inequality of personal freedom. In: DESAI, Meghnad (Ed.). *LSE on equality: a centenary anthology*. Londres: Transaction Publishers, 1995. p. 171-208.
- WEBER, M. *Économie e société*. Paris: Librairie Plon, 1971. Tomo 2.

# CRESCIMENTO ECONÔMICO, EXPANSÃO DO MERCADO DE TRABALHO FORMAL E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA DO TRABALHO: A PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI<sup>1</sup>

*Maria Cristina Cacciamali\**

## INTRODUÇÃO

O objetivo deste ensaio é sistematizar o ciclo virtuoso, com ênfase nas políticas de mercado de trabalho e nas políticas assistenciais, que promoveu o processo de distribuição de renda do trabalho iniciado de forma consistente no final dos anos de 1990 e intensificado ao longo dos anos 2000 no Brasil. O coeficiente de Gini, de acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), variou cinco pontos percentuais entre 1998 e 2008. Considerando-se os padrões internacionais, o índice de 0,548 nesse último ano é elevado, e expõe as graves desigualdades históricas que ainda são enfrentadas pelo povo brasileiro. Os fatos que podem ilustrar esse ponto são inumeráveis, a exemplo da forte dispersão regional nos índices de desenvolvimento humano.

A despeito da tendência à convergência verificada na última década, as estimativas de renda média do trabalho nas regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul eram o dobro da região Nordeste em 2008; magnitude idêntica ocorria na diferença entre as rendas médias do trabalho no meio urbano e rural. Esse mesmo indicador revelava que a categoria de empregador ganhava o triplo dos empregados com carteira de trabalho assinada que, por sua vez, recebiam 40% a mais do que aqueles sem carteira de trabalho assinada e 20% a mais do que os trabalhadores por conta própria. Os trabalhadores de escolaridade de nível superior recebiam em média três vezes mais do que os trabalhadores com ensino médio e quatro vezes mais do que aqueles com ensino fundamental completo. Os trabalhadores domésticos sem carteira de trabalho assinada situavam-se na base da pirâmide de rendimentos com ganhos médios que representavam 10% daqueles dos empregadores. De sorte que a manutenção dos resultados distributivos depende não apenas da sustentação do crescimento econômico como da confirmação, pelos poderes públicos das múltiplas intervenções redistributivas em andamento desde o segundo lustro de 1990.

\* Livre-docente em Economia pela Universidade de São Paulo (USP) com pós-doutorado pelo Massachusetts Institute of Technology; professora titular da USP; coordenadora do Núcleo de Estudo e Pesquisa de Política Internacional – Estudos Internacionais & Políticas Comparadas (NESPI/USP/CNPq). ccciamali@uol.com.br

<sup>1</sup> A geração dos dados socioeconômicos utilizados neste trabalho deve-se a Fábio Tatei, bacharel em Economia pela Universidade de São Paulo (USP), mestrando do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina e membro do Núcleo de Estudo e Pesquisa de Política Internacional – Estudos Internacionais & Políticas Comparadas (NESPI/USP/CNPq).

A discussão do tema que ora se propõe será efetuada em três seções. Nas duas primeiras, sintetizam-se o contexto e o desempenho do mercado de trabalho, sobretudo entre 2002 e 2008; na seção seguinte, discute-se o ciclo virtuoso que contribuiu para a desconcentração da renda do trabalho, as relações entre crescimento econômico, expansão do mercado de trabalho e massificação das políticas sociais<sup>2</sup>. Por fim, tecem-se as considerações finais.

## DA CRISE DO ENDIVIDAMENTO EXTERNO À RETOMADA DO CRESCIMENTO ECONÔMICO

O mercado de trabalho dos últimos trinta anos pode ser analisado subdividido em três períodos. No primeiro, entre 1979 e 1989, a dimensão política constituiu-se na questão central. Da Lei da Anistia, de 28 de agosto de 1979, à promulgação da Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988, definiu-se o reordenamento jurídico do país depois do regime militar, o que remeteu a um processo de reinstitucionalização, criação de partidos políticos, e à eclosão de demandas sociais de todo tipo derivada dos 25 anos anteriores de regime autoritário. Sob a dimensão econômica, o período destacou-se pela discussão macroeconômica a respeito da superação da crise de endividamento externo, as alternativas de controle de inflação e a necessidade de criar padrão de crescimento econômico substitutivo ao nacional-desenvolvimentismo. O desempenho macroeconômico, por outro lado, caracterizou-se pela recessão econômica ocorrida entre 1980 e 1983, pelas elevadas taxas de inflação e planos de estabilização heterodoxos malsucedidos, concentração de renda e diminuição da produtividade.

Durante os primeiros anos da década de 1980, o mercado de trabalho ajustou-se por meio da elevação exacerbada do desemprego, queda de salários e contratações de empregados sem registro em carteira de trabalho, ou seja, por meio de práticas informais de contratação de empregados (CACCIAMALI, 1988). Nos anos seguintes, esse comportamento foi recorrente e ascendente e, apenas, na década de 2000, constatou-se a reversão da expansão do mercado de trabalho informal. Depois dos anos de recessão econômica, o crescimento foi positivo ao longo dos anos 1980, assim como se verificou a expansão do emprego e a elevação dos salários reais. Esse desempenho, entretanto, ocorreu à custa de obsolescência tecnológica e queda de produtividade (CACCIAMALI, 1988).

O segundo período, entre 1990 e 1999, distinguiu-se pela reestruturação do modelo econômico na direção de um padrão mais competitivo, impulsionado por medidas de liberalização econômica desde 1989 e pela estabilização dos preços a partir de 1994, por meio da escolha da política monetária e do regime de metas de inflação ancorado no câmbio. O corolário dessas medidas foi a manutenção de elevada taxa de juros, sobrevalorização cambial em regime de câmbio fixo, reestruturação produtiva, e baixo e instável crescimento econômico. O mercado

<sup>2</sup> O período de 2002 e 2008 foi privilegiado devido à compatibilidade metodológica da coleta e processamento dos dados da PNAD.

de trabalho, entre 1991 e 1992, suportou os efeitos deletérios derivados da combinação entre recessão econômica (Administração Collor de Mello) e liberalização comercial (CACCIAMALI, 1991). As pressões de custo repercutiram sobre a produção industrial e perda de empregos. Na Região Metropolitana de São Paulo, por exemplo, no início da década de 1990, verificou-se a redução de cinco pontos percentuais sobre a PIA no emprego da indústria de transformação (MONTAGNER; BRANDÃO, 1994).

A partir de 1994, durante a Administração Itamar Franco, o crescimento econômico recuperou-se devido ao sucesso do Plano Real em um ambiente estável e mais competitivo para enfrentar as importações que ingressaram no país depois da liberalização comercial e sobrevalorização cambial (CACCIAMALI, 1995). O crescimento econômico, entretanto, gerou empregos insuficientes para absorver parte substancial da força de trabalho. A consequência foi a elevação da taxa de desemprego a um patamar permanentemente maior nos anos seguintes. O menor crescimento econômico e a transição institucional mantiveram a tendência de aumento da ocupação no mercado de trabalho informal. Nesse período, destacam-se as pressões políticas para reduzir os custos do trabalho que se materializaram em mudanças pontuais na Consolidação das Leis do Trabalho e reduziram direitos sociais (CACCIAMALI, 2005a). Neste período, a incerteza e o aumento do desemprego implicaram diminuição dos salários reais, sobretudo entre os empregados com carteira de trabalho assinada. Soma-se a isso a reestruturação produtiva, geração de emprego em direção a modalidades de contratos terceirizados, expansão relativa de demanda e oferta de mão de obra mais escolarizada e a manutenção da expansão da informalidade (CACCIAMALI, 1999, 2005a).

Na trilha de outras crises financeiras internacionais ocorridas desde meados da década de 1990, a especulação contra a moeda brasileira levou ao estabelecimento do regime de câmbio flexível e à desvalorização do real, o que assinalou o início do terceiro período, entre 1999 e 2008. A elevada manutenção da expansão econômica chinesa induziu o crescimento das exportações brasileiras que, por sua vez, arrastou os demais componentes da demanda agregada. Assim, desde 2000, verifica-se o crescimento do produto, do emprego e, a partir de 2004, dos salários.

## RECUPERAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO NA DÉCADA DE 2000

O mercado de trabalho, na primeira década de 2000, acarretou maior inclusão social por intermédio do emprego, diminuiu os índices de pobreza e elevou o bem-estar. A dinâmica e o desempenho do mercado de trabalho no período distinguiram-no das décadas anteriores. Na sequência sintetizam-se os principais resultados entre 2002 e 2008.

O número de pessoas ocupadas no Brasil cresceu à taxa média de 2,6% ao ano; entre 2003 e 2006 alcançou a taxa média de 2,8% ao ano, o dobro da média da década de 1990 de 1,4% ao ano (PNAD, IBGE). O emprego no mercado de trabalho formal cresceu no período e reverteu a

tendência detectada desde os anos de 1980 de aumento das relações de emprego informais (CACCIAMALI,1999)<sup>3</sup>. Segundo a PNAD foram criadas 12,63 milhões de ocupações, entre 2002 e 2008, entre as quais 67,8% referem-se ao emprego com carteira de trabalho assinada. No mercado de trabalho formal, à geração média de 1,226 mil postos de trabalho por ano, entre 2002 e 2008, correspondeu a média de 261,1 mil empregos por ano, entre 1992 e 2001, indicador quase cinco vezes menor. Ao final de 2008, os empregados com carteira de trabalho assinada representavam 35,4% do total de ocupados, ou seja, 31,7 milhões de ocupados.

Do total de 8,56 mil empregos criados no mercado de trabalho formal, metade dos novos empregos ocorreu na indústria e no comércio, um quarto em cada setor, e superou o desempenho dos serviços (17%); esse comportamento difere com relação aos anos 1980 e 1990, quando predominou a terciarização.

Como era de se esperar pelas respectivas magnitudes, as regiões Sudeste e Nordeste concentraram a criação das novas ocupações (39% e 27,3%, respectivamente); metade dos empregos com carteira de trabalho assinada situou-se na primeira região e 18,5% na última. As inserções de menor qualificação foram criadas no Nordeste, por exemplo, o trabalho doméstico sem carteira de trabalho assinada (62,4%) e o trabalho na produção para o próprio consumo (88,3%).

As ocupações agrícolas, que de acordo com a classificação da PNAD mantiveram a tendência de queda desde os anos de 1950, reagiram ao aumento de produtividade do setor e decresceram relativamente, sobretudo entre os empregados não remunerados, empregados sem carteira de trabalho assinada e trabalhadores por conta própria. A composição do emprego do setor agrícola conservou o comportamento das décadas anteriores de ampliar o mercado de trabalho formal e a presença de pequenos produtores familiares, na medida em que houve aumento da participação relativa das categorias de ocupação *emprego com carteira de trabalho assinada* e *trabalhadores na produção para o próprio consumo*.

O comportamento dos indicadores da situação de atividade das pessoas acima de 15 anos confirmaram a expansão do mercado de trabalho entre 2002 e 2008<sup>4</sup>. No período, segundo a PNAD, as taxas de atividade e de ocupação aumentaram e as taxas de inatividade e desemprego diminuíram. Os indivíduos de escolaridade média e superior apresentaram maior probabilidade de se ocupar e mostraram a menor taxa de inatividade; os universitários, adicionalmente, indicaram a menor taxa de desemprego, e os adolescentes marcaram taxa de desemprego três vezes superior aos adultos jovens (25 a 39 anos). O que reafirmou o requisito de escolaridade mínima de nível médio para participar do mercado de trabalho formal.

<sup>3</sup> Outras referências podem ser encontradas em Cacciamali (1989) e Chahad (2006). Os autores mostram que, apesar do crescimento bruto do número de trabalhadores com carteira de trabalho assinada, a participação relativa desses ocupados apresenta tendência declinante durante as décadas de 1980 e 1990.

<sup>4</sup> A idade para considerar a situação de atividade é 15 anos e mais; a taxa de atividade é dada pela razão da População Economicamente Ativa (PEA) sobre a População em Idade Ativa (PIA); a taxa de ocupação é a razão da população ocupada sobre a PIA, com o objetivo de captar fatores demográficos, enquanto a taxa de desemprego é dada pela razão da população desocupada sobre a PEA.

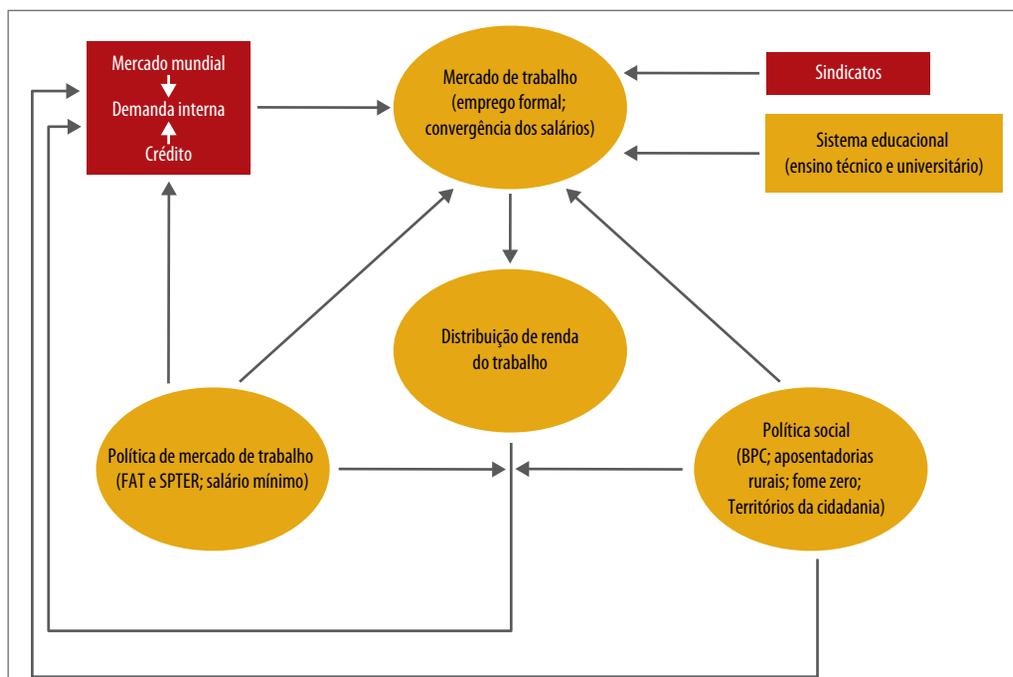
No período, as informações da PNAD ainda indicaram que aumentou a atividade e a ocupação dos demais membros da família que não o principal responsável para prover o rendimento familiar, embora este último mantivesse níveis maiores de atividade do que os demais membros. Os indicadores de situação de atividade por sexo apresentaram tendência de convergência em todas as macrorregiões, mas a taxa de desemprego das mulheres, na média, ainda se constituiu no dobro daquela dos homens.

A mesma base de dados mostrou que os rendimentos médios do trabalho sancionaram a elevação da demanda, cresceram 7% em termos reais e indicaram comportamento convergente no período sob inúmeros recortes, por exemplo, entre setores econômicos e entre macrorregiões. A hierarquia salarial foi mantida, mas, em consonância com os aumentos reais do salário mínimo, as categorias ocupacionais na base apresentaram os maiores aumentos, como os trabalhadores domésticos com carteira de trabalho assinada, enquanto os assalariados com carteira de trabalho assinada tiveram o menor aumento real, e os empregadores sofreram redução de rendimento médio. Houve estreitamento dos diferenciais de salário entre sexos, etnia e níveis de escolaridade. Neste último caso, a tendência dos rendimentos médios do trabalho para os ocupados de escolaridade média e superior foi descendente (queda nos rendimentos médios reais), enquanto ocorreu comportamento inverso para os ocupados analfabetos e de nível de escolaridade fundamental, incompleto e completo.

Por fim, o quadro exposto permite concluir que, entre 2002 e 2008, a combinação entre a expansão do emprego no mercado de trabalho formal, o aumento da oferta de trabalhadores com maior número de anos de escolaridade e o aumento do salário mínimo levou à diminuição das diferenças salariais entre ocupados menos qualificados e qualificados. Acrescentam-se a esse comportamento a ação dos sindicatos, a expansão do pagamento de benefícios oriundos dos programas de transferência de renda e a maior oferta e o maior acesso ao mercado de crédito popular – produtivo e de consumo. Com isto, os índices de pobreza diminuíram, o poder aquisitivo das famílias de baixa renda aumentou e, conseqüentemente, o mercado de consumo popular ampliou-se.

## POLÍTICA PÚBLICA E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA DO TRABALHO

O índice de Gini aplicado à renda do trabalho domiciliar per capita, segundo estimativas da PNAD, mostrou tendência à redução entre 1995 e 2008; o grau de desigualdade reduziu-se de maneira consistente desde 2001, de 0,60 para 0,548. Nesse último período o processo de redução foi deflagrado em um ambiente de crescimento econômico, por meio de múltiplas intervenções públicas complementares. O Quadro 1 aponta as principais interações entre o crescimento da economia mundial, o crescimento da demanda interna e do mercado de trabalho formal, seguidas das múltiplas ações sobre mercado de trabalho e do conjunto de políticas sociais executadas. As múltiplas interações incidiram na diminuição dos índices de pobreza e na queda do grau de desigualdade da distribuição da renda do trabalho.



**Quadro 1**  
Fatores intervenientes no processo recente de distribuição de renda do trabalho

Em síntese, o crescimento econômico e o aquecimento do mercado de trabalho foram circunscritos por intervenções federais que, apoiadas por ações subnacionais em parceria com a sociedade civil, promoveram aumento real dos rendimentos do trabalho dos estratos inferiores da distribuição de renda (emprego/ocupações/transferências de renda/crédito produtivo e pessoal).

No caso do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), devemos destacar a sua atuação principalmente em duas frentes. A partir de 2003, operou de maneira mais efetiva sobre a política ativa de salário mínimo, o que contribuiu para a elevação real do salário base da economia, influenciou os aumentos reais dos salários de referência das categorias profissionais nas negociações coletivas, majorou o valor real do Benefício da Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e das aposentadorias (CACCIAMALI, 2005c).

Os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)<sup>5</sup>, por outro lado, continuaram sendo alocados para ampliar os serviços públicos de emprego que, no Brasil, são agre-

<sup>5</sup> O FAT dispôs de recursos da ordem de 154 bilhões de reais em 2009, procedentes principalmente do PIS/Pasep e de sua capitalização. Foi criado pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado em 1990 com o objetivo de financiar investimentos efetuados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Programa do Seguro Desemprego. Em 1991, por meio de depósitos especiais remunerados, passou a financiar os programas de políticas ativas de emprego, além de outras ações (CACCIAMALI, 2005b).

gados no *Programa de Seguro Desemprego* do MTE<sup>6</sup>. Na década de 2000, com relação às ações aprovadas pelo Conselho Deliberativo do FAT (Codefat), destacaram-se a ampliação do acesso ao seguro-desemprego; o montante de recursos transferidos ao BNDES para investimentos; e os valores transferidos às demais Instituições Financeiras Oficiais Federais (IFOFs), como a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil, o Banco da Amazônia e o Banco do Nordeste, para programas de crédito a micros e pequenas empresas, a exemplo do Programa de Geração de Emprego, Trabalho e Renda (Proger), e para formas associativas de produção (Programa Economia Solidária). Além disso, o Codefat aprovou a expansão das operações e valor dos empréstimos ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e as IFOFs, por iniciativa própria, ampliaram a oferta de crédito. Estas medidas colaboraram para a expansão estratégica de empresas de grande porte, investimentos em infraestrutura e, para todas as regiões e setores da economia, foram disponibilizados recursos para investimento e para capital de giro em empresas de menor porte. Estas ações democratizaram o acesso ao crédito e contribuíram para a manutenção e a criação de empregos. Cita-se como exemplo o estudo de avaliação de impacto do Proger para o município de São Paulo, o qual indicou que o crédito para investimento para micro e pequenas empresas implicou aumento de 6,7 empregados entre as firmas beneficiárias; para mais de 2/3 dos mutuários fora a sua primeira experiência de crédito bancário (FIPE, 2008).

O seguro desemprego, no Brasil, compreende os dispensados pelas empresas do mercado de trabalho formal e determinados grupos vulneráveis, como, trabalhadores domésticos com carteira de trabalho assinada, trabalhadores da pesca artesanal, trabalhadores resgatados do trabalho forçado e participantes de bolsa qualificação. Análises periódicas realizadas pelo MTE indicaram que três fatores elevaram o número de segurados nos anos 2000: maior acesso, elevada rotatividade do mercado de trabalho brasileiro e a ampliação dos empregos do mercado de trabalho formal<sup>7</sup>. A expansão do emprego no mercado de trabalho formal também elevou o número de beneficiados pelo abono salarial – o décimo quarto salário para quem recebe nesse mercado até dois salários mínimos<sup>8</sup>.

Os Depósitos Especiais Remunerados do FAT também financiaram serviços de intermediação de mão de obra e de qualificação social e profissional. Essas ações contaram com menor volume relativo de recursos, embora sejam oferecidas de forma capilarizada em mais de mil postos

<sup>6</sup> Os Serviços Públicos de Emprego consistem em uma intervenção do Estado no mercado de trabalho, preconizada pela Organização Internacional do Trabalho, com objetivos alocativos e redistributivos, por exemplo, assegurar o benefício do seguro desemprego; diminuir custos de informação; levar formação profissional/qualificação; oferecer crédito para trabalhadores por conta própria e empresas menores; promover grupos de trabalhadores em situação de desvantagem no mercado de trabalho; e criar programas emergenciais em momentos de crise econômica. Veja-se, por exemplo, Cacciamali (2005b).

<sup>7</sup> O número de segurados, segundo o MTE, passou de 4,915 milhões para 7,252 milhões (47%), e o montante de recursos para o pagamento do seguro-desemprego cresceu 154%, de R\$ 5,8 bilhões em 2002 para R\$ 14,718 bilhões em 2008.

<sup>8</sup> Segundo o MTE, entre 2002 e 2008, o número de beneficiários subiu 130% – de 6,472 milhões para 14,852 milhões – e o valor total dos benefícios aumentou em termos nominais 374%.

de atendimento distribuídos em todos os estados da federação. O serviço de intermediação de mão de obra, por exemplo, segundo o MTE, em 2008, ao custo de R\$ 101 milhões, recebeu seis milhões de inscrições, coletou dois milhões e meio de vagas e colocou pouco mais de um milhão de inscritos – ocupação de 48% do total de vagas. O Programa de qualificação social e profissional certificou 56 mil indivíduos ao custo de R\$ 136,7 milhões. Os serviços são executados, em grande parte dos estados, de maneira adequada, e as avaliações apontam bom desempenho e impacto positivo, de acordo com parâmetros internacionais.

No campo da assistência social, depois de 2003, a massificação do BPC e do Programa Bolsa Família (PBF) contribuíram para a diminuição do número de pobres, para a queda do grau de desigualdade da distribuição de renda e para a expansão do mercado de consumo popular. O PBF agregou, à base da distribuição de renda, 11 milhões de famílias ao custo de R\$ 12 bilhões, sobretudo das regiões mais pobres do país. (BRASIL, 2010). Ao todo, informações de Albuquerque e Rocha (2009) e Rocha (2008) indicaram a retirada da pobreza de cerca 24 milhões de pessoas nos anos de 2000.

Estudos de avaliação do PBF, a exemplo dos realizados por Cacciamali & Tatei (2007), Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (2008) e Soares e Perez (2007), permitem concluir que o objetivo de curto prazo proposto pelo Programa foi atendido, na medida em que: i) atingiu os pobres e a distribuição territorial de benefícios e de famílias pobres é aderente; ii) impactou positivamente sobre a redução da pobreza e o grau de desigualdade na distribuição de renda per capita dos domicílios; iii) as famílias beneficiárias acompanharam a tendência nacional de aumento no consumo de todos os grupos de alimentos; e iv) entre as crianças, houve maior frequência e menor evasão escolar. Os adultos, além disso, de acordo com estudos do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais (2007a, 2007b), apresentaram maior probabilidade de trabalhar e buscar trabalho do que o grupo de controle; e os efeitos sobre a propensão ao trabalho são estatisticamente pouco significantes, de acordo com Foguel e Barros (2008); ou positivas para mães com crianças pequenas, que podem trabalhar até duas horas semanais a menos, conforme Tavares (2008).

Por outro lado, as avaliações apontam que, pelo menos, três aspectos do PBF devem ser aprimorados. O primeiro refere-se à diminuição do grau de vazamento de 34%. Estimativas com base nos microdados da PNAD de 2006 indicaram que se os benefícios recebidos pelas famílias que se situavam acima da renda per capita elegível fossem transferidos para aquelas que, embora elegíveis, não recebiam o benefício, poder-se-ia reduzir a pobreza em até 73% (CACCIAMALI; TATEI, 2007). O segundo diz respeito ao fato de que o PBF não reduziu o grau de desnutrição das crianças (ANDRADE; CHEIN; RIBAS, 2007). Por fim, o terceiro aspecto reporta-se a que o Programa não foi eficaz na redução do trabalho infantil, principalmente porque não compreendeu a ampliação da jornada escolar. Esclarecemos que o único programa federal cujo objetivo precípua é o combate ao trabalho infantil – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) – foi criado em 1992, no âmbito da Secretaria de Estado de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social, e encontra-se, desde 2005,

integrado administrativamente ao PBF. O diferencial do PETI é a transferência de recursos aos municípios para a permanência das crianças de seis a 16 anos em período integral na escola, realizando atividades complementares ao turno escolar normal, perfazendo uma jornada escolar ampliada (CACCIAMALI; BRAGA, 2003; SOARES; PIANTO, 2004).

Além do PBF, mais de 30 programas sociais foram realizados no último lustro dos anos 2000, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Os objetivos do conjunto de programas envolveram: ampliar as ações de combate à pobreza, proporcionar a segurança alimentar, dinamizar economicamente as regiões mais pobres do país e aumentar o protagonismo social da população inserida nessas localidades. A maioria das ações foi executada em consonância com o espírito da Constituição Federal de 1988, com a participação das esferas de governo subnacionais e da sociedade civil. Entre os mais importantes, além do PBF, no tocante ao volume de recursos aplicados e ao número de pessoas/famílias/locais abarcados, coordenados pelo MDS, citam-se: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) garante alimentação às crianças em escolas e creches públicas; Programa Nacional de Fortalecimento a Agricultura Familiar (Pronaf) oferece crédito subsidiado assistido a agricultores familiares; Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) promove compras da agricultura familiar para distribuição local em instituições que distribuem alimentos; e Programa de Construção de Cisternas para a coleta de água para uso doméstico no semiárido do Nordeste do país. Somam-se a esses, outros que objetivavam, por exemplo, a distribuição de alimentos às populações excluídas, restaurantes populares, bancos de alimentos, agricultura urbana e programas de educação nutricional, incentivos fiscais a empresas que mantêm restaurantes para os seus funcionários – Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT).

Em complementação ao PBF, em 2008, teve início o Programa Territórios da Cidadania (PTC), sob a coordenação do MDA, que se propôs a avançar na promoção social e na inclusão produtiva das populações mais pobres. O programa atua em áreas rurais pobres – microrregiões de menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), baixo dinamismo econômico e alta presença de beneficiários do Bolsa Família. A estratégia do Programa é dinamizar economicamente a microrregião, por meio de concessão de crédito e fortalecimento das cadeias produtivas, criação de infraestrutura física e social, formação de líderes e ações de saúde. Combina ações financiadas pelo Pronaf (crédito assistido) com o Programa Luz para Todos (construção de estradas), PBF (infraestrutura em assentamentos), implantação de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), Saúde da Família, Farmácia Popular e Brasil Sorridente, construção de escolas, obras de saneamento básico e construção de cisternas. Entre os grupos atendidos, além de produtores rurais, destacam-se assentados da reforma agrária, comunidades quilombolas, comunidades de pescadores e terras indígenas (BRASIL, 2010). O Programa, segundo o MDA e MDS, inclui 22 Ministérios. Entre 2008 e 2009, foram aplicados R\$ 29 bilhões de reais em 1851 municípios que originaram 120 territórios da cidadania, o que significa 23% do total da população brasileira e 46% da população rural.

Depois de discorrer sobre as ações sociais que continuaram o caráter inovador desde os anos 1990, pela sua operacionalização e posterior massificação que levaram ao sucesso no combate à pobreza, retomamos os demais fatores intervenientes no processo distributivo. O fator seguinte, em sentido anti-horário do Quadro 1, refere-se ao aumento da oferta de trabalhadores mais escolarizados no mercado de trabalho. A ampliação da oferta de mais qualificados contribuiu para o estreitamento dos diferenciais de salário ao longo da hierarquia salarial e repercutiu na queda do grau de desigualdade. Por exemplo, em 1995, os trabalhadores com formação superior auferiam rendimentos 3,7 vezes superior à média nacional, enquanto em 2008 estes trabalhadores passaram a receber rendimentos médios 2,8 vezes superiores. Vale destacar, contudo, o déficit de jovens que dispõe de escolaridade média e a qualidade insuficiente do ensino fundamental e médio. A escassez de mão de obra qualificada, derivada da baixa qualidade do ensino público, poderá comprometer o sucesso do objetivo de longo prazo do PBF, ou seja, poderá obstar a ruptura do ciclo da pobreza entre gerações, como também constranger o crescimento econômico, devido às necessidades da indústria, das atividades sociais e do desenvolvimento da ciência e tecnologia.

O percentual de jovens adultos entre 20 e 24 anos que, em 2008, terminou o ensino médio completo, de acordo com estimativas realizadas com base nos microdados da PNAD, atingiu pouco mais da metade (55,1%); entre os jovens de famílias pobres, o indicador situou-se em um patamar inferior a um quarto (23,1%). Não bastasse o déficit de egressos, também a qualidade do ensino deixa muito a desejar. Os resultados dos alunos brasileiros no Programa Internacional de Avaliação dos Alunos (Pisa), nos anos de 2000, 2003 e 2006, implicaram, no último ano, entre 57 países, a 52ª posição em ciências, 53ª em matemática e 49ª em leitura. Os resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), aplicado em uma amostra de alunos da 4ª e 8ª série do Ensino Fundamental e da 3ª série do Ensino Médio, das redes pública e privada, com provas de língua portuguesa e matemática, também mostraram resultados pífios. Em 2008, por exemplo, a nota média dos alunos do Ensino Médio foi de 257,6 pontos em língua portuguesa e 271,3 pontos em matemática, em uma escala de 0 a 500 (PISA, 2010; MEC/SAEB, 2010).

O último, mas não menos importante elo do ciclo virtuoso apresentado no Quadro 1, refere-se à atuação dos sindicatos. Durante o ciclo econômico de expansão, os sindicatos, por meio das negociações coletivas, obtiveram, depois de 2006, aumentos acima da inflação e apropriaram-se de parte da produtividade (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2009).

Por fim, salienta-se que estudos recentes, a exemplo dos realizados por Soares (2008) ou por Cacciamali e Camillo (2009), preocuparam-se em estimar a relevância do mercado de trabalho e das transferências de renda sobre a diminuição do grau de desigualdade da distribuição da renda do trabalho. Os resultados apontaram, para todas as regiões, a predominância do mercado de trabalho na tendência à desconcentração. Entre 2001 e 2006, a desconcentração da renda do trabalho foi o elemento mais importante para a queda do índice de Gini e a sua contribuição foi da ordem de -64% entre 2001 e 2004 e -39,23% entre 2004 e 2006. Por outro

lado, as transferências públicas de renda – *proxy* das rendas originárias das transferências do PBF – contribuíram para a diminuição do Gini pelo aumento de renda que propiciaram, ao invés da desconcentração, e a sua participação para a diminuição daquele coeficiente foi de -25,7% e -24,0%, no primeiro e segundo período, respectivamente. O efeito do aumento de renda devido ao PBF e a sua contribuição para a queda do índice ocorreu, sobretudo, no Nordeste, entre 2001 e 2006, e no Norte, entre 2004 e 2006. O recebimento dessas transferências não apenas aumentou a renda domiciliar per capita como teve efeito positivo sobre o crescimento dos salários menores, principalmente nos territórios economicamente atrasados/deprimidos, na medida em que aumentou o salário de reserva dos membros das famílias beneficiadas (CACCIAMALI; CAMILLO, 2009; SOARES, 2008).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A conjuntura econômica internacional propiciou as condições de expansão do mercado de trabalho brasileiro. Políticas públicas complementares, compostas por programas de investimento, mercado de trabalho, assistência social e educacional, apoiaram a diminuição dos índices de pobreza e o processo de distribuição de renda do trabalho, que resultaram na expansão de um mercado de consumo popular.

Nos anos 2000, o crescimento econômico impulsionou o comportamento virtuoso do mercado de trabalho (crescimento do mercado de trabalho formal; aumento real do salário médio; maiores aumentos reais dos salários médios dos trabalhadores não qualificados; estreitamento dos diferenciais salariais; ação dos sindicatos). A este se somaram, para fins redistributivos, a política ativa de salário mínimo, a manutenção das demais políticas passivas e ativas de mercado de trabalho (seguro desemprego, abono salarial, crédito às pequenas e microempresas, intermediação de mão de obra e qualificação social e profissional), a oferta de trabalhadores mais escolarizados e a massificação das transferências de renda de natureza não contributiva (aposentadorias rurais, benefício prestação continuada e bolsa família). Essa sinergia resultou na tendência consistente da diminuição do grau de desigualdade da renda do trabalho e na expansão do consumo popular que aumentou, segundo estimativas empresariais, em 20% entre 2001 e 2007<sup>9</sup>.

A queda da diminuição da renda do trabalho não significou mudanças estruturais na distribuição total de renda ou entre as macrorregiões brasileiras. Estudo realizado por Cacciamali e Sipriano (2008) indicou que o aumento do poder de compra das famílias decorrente da queda da desigualdade, embora seja expressivo em termos relativos, em valores absolutos não foi suficiente para ocasionar mudanças estruturais, já que a renda média real é ainda muito

<sup>9</sup> Os estratos de renda familiar total para fins de estudo sobre padrão aquisitivo são classificados pelo Centro de Pesquisas Sociais da Fundação Getúlio Vargas da seguinte maneira: E, até R\$ 804,00; D, de R\$ 804,00 até R\$ 1.115,00; C, de R\$ 1.115 até R\$ 4.807,00; AB acima de R\$ 4.807,00. De acordo com a definição adotada pela Associação Brasileira das Agências de Publicidade (ABAP), a classe D engloba as famílias com renda total de dois a cinco salários mínimos, e a classe C abarca as famílias com rendimento de cinco a 10 salários mínimos.

baixa, embora haja uma tendência convergente entre os níveis médios de renda regionais. Uma ilustração desse fato é, por exemplo, o comportamento da renda média domiciliar per capita. A região Sul, segundo a PNAD, apresentou a maior renda real domiciliar per capita nos anos de 2001 e 2006; e naquela região, no período, a renda domiciliar per capita aumentou 16,63% e atingiu o valor R\$ 633,33. A região Nordeste, a mais pobre entre as regiões, mostrou cifras de 24,15% e R\$ 331,2, respectivamente: a renda média real per capita, na segunda região, ainda é quase a metade da primeira, embora o diferencial se estreitasse. Ademais, segundo os autores, inúmeras famílias dos decis inferiores da distribuição de renda do trabalho apresentaram déficits orçamentários e a renda adicional decorrente do processo de desconcentração não seria suficiente para equilibrá-los. Outro aspecto a mencionar no que se refere à distribuição de renda é que os anos 2000 se caracterizaram pela predominância de altas taxas de juros domésticas e pelo elevado volume de transferências públicas de renda para o setor bancário/financeiro do país, financiado por impostos. Este fato contribuiu, não apenas, para drenar recursos para o setor produtivo e a população, como, sobretudo para o aumento da concentração funcional da renda a favor daquele setor. Isso posto, podemos afirmar que a queda do grau de desigualdade da distribuição de renda do trabalho deve ser considerada um passo importante na superação das históricas desigualdades sociais do país, mas o impacto dessa tendência na estrutura socioeconômica política do país deve ser relativizado em virtude da diminuta magnitude em termos absolutos.

A tendência à manutenção do estreitamento das desigualdades no Brasil dependerá tanto da sustentação do crescimento econômico e do emprego formal quanto da continuidade das políticas distributivas bem-sucedidas em andamento. A aceleração dos investimentos em educação e infraestrutura são fatores prioritários para a sustentação e ampliação da produtividade sistêmica e do desenvolvimento econômico. A continuar pontos de estrangulamento nessas duas dimensões compromete-se o crescimento sustentável do país. São notórias as deficiências em transporte e logística, distribuição de energia, saneamento, tratamento de água e lixo, e redes de transmissão de dados, por exemplo. Da mesma forma, poderá haver comprometimento no desenvolvimento, caso o déficit educacional dos jovens brasileiros não seja superado. A educação dispõe de dupla face: é a base da cidadania, condição necessária para ampliar as oportunidades e a mobilidade social; é o motor propulsor de pontos-chaves do desenvolvimento econômico, permite a aderência da força de trabalho aos programas de capacitação profissional e consente o alargamento e o aprofundamento das áreas de ciência e tecnologia. Neste contexto torna-se prioritário sobrepujar o déficit educacional no ensino médio, tecnológico e superior, assim como urge ampliar o atendimento na pré-escola e elevar a qualidade da instrução em todos os ciclos escolares – da pré-escola à universidade.

Paralelamente ao crescimento econômico, as políticas de inclusão social devem ser mantidas para os grupos mais pobres que dispõem de baixa probabilidade de acesso ao mercado de trabalho. Neste campo o aprimoramento dos programas públicos de transferência de renda condicional para grupos não contributivos focalizando a eliminação, no médio prazo, do emprego de mão de obra em situação degradante, como o trabalho infantil e forçado, e práticas

de discriminação contra mulheres, negros e migrantes contribuirão para estreitar diferenças sociais e romper o ciclo de reprodução de pobreza (CACCIAMALI; JOSÉ-SILVA, 2008).

O conjunto de programas e ações sociais em andamento merece monitoramento e avaliação sistemática a ser realizada por meio de grupos independentes que terão como incumbência diagnosticar gargalos, propor soluções e avanços, ampliando a eficiência, eficácia e efetividade dos programas, assim como a necessidade de reorientação de grupos sociais e ações adicionais ou alternativas. O FAT, por exemplo, necessita implantar uma prática de maior transparência e de avaliações continuadas no uso dos recursos e resultados dos programas. Quanto ao PBF, estudos diagnosticaram pontos que podem ser aperfeiçoados, como: ajustar a focalização; contribuir para a adequação nutricional das crianças; e eliminar o envolvimento das crianças com atividades que lhes obstruam o desenvolvimento psicoemocional e escolar. Programas como *Territórios da Cidadania* dispõem de desenho adequado para criar condições de inserção produtiva de microrregiões atrasadas/deprimidas na economia nacional, mas são programas recentes ainda sem avaliação e se constituem em desafios para a gestão pública pela suas especificidades em cada local, o que dificulta a definição de *boas práticas*. A gestão articulada dos programas que compõe o Programa do Seguro Desemprego deverá trazer ganhos de eficácia e eficiência ao Sistema. A política ativa de salário mínimo deve ser exercida regularmente de tal forma a incorporar parte da produtividade aos estratos inferiores da distribuição salarial e contribuir para o estreitamento dos diferenciais de salários. Os Programas para o cumprimento dos direitos humanos no trabalho necessitam de maior visibilidade das ações e dos seus resultados das ações, assim como de revisão das penalidades monetárias e judiciais para o conjunto dos infratores envolvidos em tais práticas.

A manutenção e o sucesso de um conjunto de políticas redistributivas consistentes, integradas e complementares, como o quadro construído pelos últimos governos, demanda fortuna e articulação política contínua. A estratégia distributiva pode contar com oposição política, sobretudo se o crescimento econômico ocorrer a taxas insuficientes para diminuir a dívida pública em relação ao produto interno bruto (PIB). A crise econômica mundial não está debelada, as relações entre China e Estados Unidos não estão definidas e um tropeço das exportações brasileiras e/ou a interrupção/atraso de investimentos podem descontinuar o processo de crescimento e restringir a manutenção das políticas redistributivas. Os resultados do processo de redistribuição correm riscos.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti; ROCHA, Sonia. Como gerar oportunidades para os pobres? In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coord.). *Na crise global, as oportunidades do Brasil e a cultura da esperança*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 2009. [XXI Fórum Nacional, 2009]. Terceira parte – Plano de ação, lii: Oportunidades econômico-sociais.

ANDRADE, Mônica Viegas; CHEIN, Flávia; RIBAS, Rafael Perez. *Políticas de transferência de renda e condição nutricional de crianças: uma avaliação do Bolsa Família*. Belo Horizonte: Cedeplar, 2007. (Texto para discussão, n. 312).

- BARROS, Ricardo Paes de et al. *A queda recente da desigualdade de renda no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. (Texto para Discussão, n. 1258).
- BRAGA, Carlos Alberto et al. (Org). *Brasil 1980: os desafios da crise econômica*. São Paulo: IPE, 1988.
- BRASIL. *Fome Zero*. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/o-que-e>>. Acesso em: 5 jan. 2010.
- BRASIL. Portal da Cidadania. *Home Page*. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community>>. Acesso em: 5 fev. 2010.
- CACCIAMALI, M. C.. Emprego e crise econômica no Brasil. In: CACCIAMALI, Maria Cristina et al. (Org.). *Brasil 1980: os desafios da crise econômica*. São Paulo: IPE, 1988, p. 307-348.
- \_\_\_\_\_. Desaceleração econômica e impactos sobre o mercado de trabalho. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 52-58, 1991.
- \_\_\_\_\_. Mercado de Trabalho na década de 1990: menos empregos, mais política pública. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis. (Org.). *O real e o futuro da economia*. Rio de Janeiro: José Olympo, 1995, v. 1, p. 213-231.
- \_\_\_\_\_. Desgaste da legislação laboral e ajustamento do mercado de trabalho no Brasil nos anos 90. In: POSTHUMA, Anne Caroline (Org.). *Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil*. Políticas para conciliar os desafios do emprego e competitividade. São Paulo: Editora 34, 1999. p. 207-232.
- \_\_\_\_\_. Política social e reforma laboral no Brasil. Os desafios dos sindicatos sob o governo Lula. *Revista de Relaciones Laborales*, Montevideo, Universidad de la República del Uruguay (UDELaR), n.7, p. 64-82, 2005a.
- \_\_\_\_\_. Labour market active policies in the Mercosul. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 85-104, 2005b.
- \_\_\_\_\_. Pode o salário mínimo balizar a estrutura salarial das firmas? Argumentos a favor da política ativa do salário mínimo. In: BALTAR Paulo; DEDECCA Cláudio; KREIN José Dari (Org.). *Salário mínimo e desenvolvimento*. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 2005c. p. 147-162.
- \_\_\_\_\_. Mercado de trabalho sob a égide da Constituição Federal de 1988. Avanços no cumprimento dos direitos fundamentais no trabalho. In: KREIN, José Dari et al. (Org.). *Vinte anos da Constituição Cidadã no Brasil: avanços, limites e perspectivas para o mundo do trabalho no século XXI*. São Paulo: LTr, 2009. (No prelo).
- CACCIAMALI, Maria Cristina; BRAGA, Thaiz. Política e ações para o combate ao trabalho infantil no Brasil. In: CHAHAD, José Paulo; CACCIAMALI, Maria Cristina. *Mercado de trabalho no Brasil*. Novas práticas trabalhistas, negociações coletivas e direitos fundamentais no trabalho, São Paulo: LTr, 2003. p. 395-433.
- CACCIAMALI, Maria Cristina; CAMILLO, Vladimir Sipriano. Redução da desigualdade da distribuição de renda entre 2001 e 2006 nas macro-regiões brasileiras: tendência ou fenômeno transitório? *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 18, n. 2, p. 287-315, 2009.
- \_\_\_\_\_. Magnitude da queda da desigualdade de renda no Brasil de 2001 a 2006: uma abordagem regional por tipos de renda. In: ENCONTRO DE ECONOMIA POLÍTICA, 13., 2008. *Anais...* João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 2008.
- CACCIAMALI, Maria Cristina; TATEI, Fábio. Uma análise regional do atendimento aos mais pobres: os programas de transferência de renda. In: MACAMBIRA, Júnior; SANTOS, Sandra Maria dos. *Brasil e Nordeste, ocupação, desemprego e desigualdade*. Fortaleza: IDT/BNB, 2007. p.219-258.
- CACCIAMALI, Maria Cristina; JOSÉ-SILVA, Maria de Fátima (Org.). *Building gender and race equal opportunities in Latin America: the case of Brazil*. São Carlos: Suprema, 2008.

CENTRO DE DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO REGIONAL DE MINAS GERAIS. *Primeiros resultados da análise da linha de base da pesquisa de avaliação de impacto do Programa Bolsa Família*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, 2007a.

\_\_\_\_\_. *Avaliação de impacto do Programa Bolsa Família*. Sumário executivo. Brasília: Cedeplar/MDS, 2007b.

CHAHAD, José Paulo Zeetano. O emprego formal no Brasil entre 1992-2006: comportamento, tendências atuais e causas explicativas. In: MACAMBIRA, Júnior (Org.). *O mercado de trabalho formal no Brasil*. Fortaleza: Imprensa Universitária UFCE, 2006. p.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. *Balanco das negociações salariais de 2009*. <<http://www.dieese.org.br/restrito/estPesq47BalancoNegociacoes1sem09.pdf>,> Acesso em: 05 fev. 2010.

FOGUEL, Miguel Nathan; BARROS, Ricardo Paes de. O efeito dos programas condicionais de transferências e renda sobre a taxa de participação no Brasil: uma análise com o painel de municípios da PNAD. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 36., 2008. *Anais... 2008*. Disponível em: <[http://www.anpec.org.br/encontro\\_2008.htm](http://www.anpec.org.br/encontro_2008.htm)> Acesso em: 12 dez. 2009.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS. *Avaliação externa dos programas de crédito operados com depósitos especiais do FAT*. São Paulo, Curitiba, Goiânia, Salvador e Belém (2006-2008). In: SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DO PROGER URBANO. Brasília, out. 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS. *Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas*. Rio de Janeiro, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, microdados, diversos anos.

MONTAGNER, Paula; BRANDÃO, Sandra Maria Chagas. Recessão e racionalização produtiva. Implicações para o mercado de trabalho. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 8, n. 1, 1994.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO. *Brasil. Fome Zero: lições principais*. Santiago do Chile, 2006. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/o-que-e>> e <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community>>. Acesso em: 20 dez. 2009.

PROGRAMA INTERNACIONAL DE AVALIAÇÃO DE ALUNOS (PISA). *Tabelas com os resultados dos países nas edições do PISA 2000-2006*. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/internacional/pisa/Novo/oquee.htm>>. Acesso em: 16 abr. 2010.

PIANTO, Donald; SOARES, Sergei. Use of surveys design to evaluate social programs: the PNAD and PETI. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA, 32., 2004. *Anais...* João Pessoa, 2004.

ROCHA, Sonia. *A evolução do Programa Bolsa Família brasileiro*. Funcionamento e impacto sobre a pobreza. Rio de Janeiro: IETS, 2008.

SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (SAEB). Séries históricas e primeiros resultados. Disponível em: <[http://www.inep.gov.br/basica/saeb/anos\\_antiores.htm](http://www.inep.gov.br/basica/saeb/anos_antiores.htm)>. Acesso em: 16 abr. 2010.

SOARES, Fábio Veras et al. *Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade*. Brasília: IPEA, 2006. (Texto para discussão, n. 1228).

SOARES, Fábio Veras; RIBAS, Rafael Perez; OSÓRIO, Rafael Guerreiro. *Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Família: cash transfer programmes in comparative perspective*. Evaluation Note, No. 1. Brasília: International Poverty Centre, 2007.

SOARES, Sergei Suarez Dillon. *Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004, com ênfase no período de 2001 a 2004*. Brasília: IPEA, 2006. (Texto para discussão, n. 1166).

SOARES, Sergei Suarez Dillon; PIANTO, Donald Matthew. *Metodologia e resultados da avaliação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2003. (Texto para discussão, n. 994).

TAVARES, Priscilla Albuquerque. Efeito do Programa Bolsa Família sobre a oferta de trabalho das mães. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 16., 2008. *Anais...* Caxambu, MG: ABEP, 2008.

# MUDANÇAS NO PADRÃO DE REMUNERAÇÃO NO BRASIL: 1995-2005<sup>1</sup>

*José Dari Krein\**

## INTRODUÇÃO

O Brasil, após o Plano Real, assistiu a mudanças no seu padrão de remuneração, ajustando-o à política de estabilização dos preços e à inserção do país na globalização financeira, dentro de um contexto de instabilidade econômica e de reestruturação produtiva. As alterações nesse padrão significaram, ao mesmo tempo, um componente da política macroeconômica de combate à inflação e uma mudança de paradigma na determinação dos rendimentos do trabalho, adequando-se a uma estratégia de redução de custos – especialmente os fixos – e de vinculação à produtividade, à competitividade e à lucratividade das empresas.

A flexibilização da remuneração, dada a forma particular de regulação do trabalho no Brasil, foi proporcionada, essencialmente, por mudanças legais, que estimularam a sua propagação no mercado de trabalho por meio de incentivos fiscais e pela colocação de limites à negociação de salários. Entre essas mudanças, destacam-se: o fim da política salarial (desindexação dos salários) e a introdução da “livre negociação”, acompanhada da regulamentação do programa de Participação nos Lucros e/ou Resultados (PLR). A PLR adquire grande centralidade nas negociações coletivas dos setores mais dinâmicos da economia e do sindicalismo.

O presente trabalho, que pretende mostrar o avanço da remuneração variável no Brasil, depois da introdução do Plano Real, está estruturado em quatro seções, além da introdução e das considerações finais. Na primeira seção, apresenta as principais mudanças ocorridas na regulamentação da remuneração do trabalho. Na segunda, realiza uma discussão sobre as mudanças de paradigma na remuneração no capitalismo contemporâneo. Na terceira, analisa-se a incidência da PLR no cenário nacional, mostrando a sua expansão e características. Na última, estabelece-se uma relação com o reajuste salarial, mostrando que a PLR compensa reajustes menores de salários.

\* Doutor e mestre em Economia Social e do Trabalho pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); professor do Instituto de Economia da Unicamp e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (Cesit). dari@eco.unicamp.br

<sup>1</sup> O presente artigo foi apresentado no Congresso da Latin American Studies Association (LASA), em 2009.

## MUDANÇAS NA REGULAMENTAÇÃO DA REMUNERAÇÃO NO BRASIL

O recebimento pelo trabalho realizado apresenta, no Brasil, as seguintes modalidades: a) salário fixo mensal, composto pelo salário base e adicionais permanentes (tais como gratificação por tempo de serviço, gratificação de função, entre outras.); b) remuneração fixa indireta, que são as parcelas pagas em forma de benefícios ou vinculadas a gastos específicos no exercício da profissão (vale-transporte, auxílio-creche, auxílio-alimentação, plano de saúde, bolsa de estudo, auxílio-caixa, seguro de vida, entre outros); c) adicionais inconstantes (adicionais de hora-extraordinária e de trabalho noturno); e d) remuneração variável (prêmios, bônus, gratificações, comissão de vendas, entre outras), geralmente condicionada ao alcance de um resultado ou meta.

Os três espaços (empresa, negociação coletiva e Estado) de regulamentação da remuneração são complementares. Mas, na hierarquia do padrão de salários, é fundamental considerar as regras e políticas governamentais, pois elas influenciam tanto as negociações coletivas como as políticas de recursos humanos aplicadas pelas empresas capitalistas. A realidade mostra que os empregadores tiveram facilidade para ajustar o preço da força de trabalho às diferentes conjunturas econômicas vividas pelo país desde os anos 1970 (URANI, 1996). Nesse sentido, destacam-se as políticas de reajuste dos salários e do salário mínimo, os diversos planos de busca da estabilização dos preços, os incentivos ou renúncias fiscais e a opção por colocar diversas contribuições sociais na folha de pagamento.

A política salarial foi criada com a finalidade de subordinar os salários nominais à política de estabilização dos preços. Portanto, com a função de controlar os salários como mecanismo de segurar a demanda para que não exercesse pressão inflacionária. Mas a política salarial, como qualquer outra questão envolvendo o Estado, ficou sujeita ao jogo político e às tensões presentes na sociedade. Em alguns momentos, ela contemplou a preocupação de garantir a recomposição dos salários, especialmente os mais baixos, mas o seu efeito foi praticamente nulo, pois o processo inflacionário obstaculizou a manutenção do poder de compra dos salários. Combinada com a atuação sindical, no entanto, ela foi fundamental para que não houvesse uma queda ainda maior no rendimento do trabalho. Subordinada aos planos de estabilização da moeda, que, na sua maioria, fracassaram, a política salarial não se constituiu em um mecanismo eficiente de ampliação da regulação pública da remuneração do trabalho, com exceção dos primeiros meses do Plano Cruzado. O próprio processo inflacionário foi um mecanismo que levou as empresas a aceitarem reajustes, mas compensando-os com elevação de preços. No momento de estabilização dos preços, em que a política salarial poderia ter um efeito mais positivo, foi eliminada.

O salário indireto é uma característica do padrão de remuneração que permanece até os dias atuais, especialmente quando conta com incentivo ou renúncia fiscal. As vantagens da remuneração indireta para o empregador são, basicamente: a) o valor mais baixo dessa forma de remuneração não monetária, já que as quantias pagas não são

consideradas<sup>2</sup> como verba salarial e sobre elas não incidem as contribuições sociais, além do fato de que há, ainda, incentivos fiscais para a adoção de algumas delas, tais como o vale-transporte, o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) e o auxílio creche; e b) o fato de a concessão dos benefícios poder constituir-se em uma política de envolvimento e comprometimento da força de trabalho com os objetivos da empresa. Os benefícios mais comuns são os de alimentação, transporte e auxílio creche. Eles podem ultrapassar a 10% da remuneração total recebida pelo trabalhador, como ocorre no caso dos bancários. Em alguns casos, os impasses na negociação salarial foram resolvidos com a ampliação dos benefícios, dentre os quais os principais estão regulamentados também em convenção coletiva da categoria e foram introduzidos, com maior intensidade, nos primeiros anos da década de 1990.

No contexto econômico, político e social dos anos 1990, as alterações na regulamentação do trabalho estiveram novamente articuladas ao plano de estabilização dos preços. Em primeiro lugar, tratou-se de modificar os parâmetros da política nacional de salários (Lei 8.542/92), revogando os critérios para os reajustes anuais dos salários em geral e do próprio mínimo (Lei 8.880/94) e proibindo a fixação de reajuste ou correção salarial automática (MP 1.053/95, posteriormente convertida na Lei 10.192/01). Também se eliminou a aplicação da ultratividade – garantia da continuidade de cláusulas negociadas até negociação posterior – em acordos e convenções coletivas (CENTRO DE ESTUDOS SINDICAIS E DE ECONOMIA DO TRABALHO; BRASIL, 2006).

Em segundo lugar, após a ocorrência dessas mudanças, estabeleceram-se as bases para a “livre negociação” salarial. Porém não tão livre assim, pois o objetivo era ajustar os salários à política de combate da inflação. Nesse sentido, na medida em que se introduziu o Plano Real, foram estabelecidos limites visando à contenção de uma possível elevação dos salários, tais como: a) a proibição explícita de os instrumentos coletivos incorporarem mecanismos de indexação salarial; b) a ocorrência de negociação de produtividade (aumento real) apenas por empresa, depois de verificados os seus indicadores objetivos em um determinado período; c) a concessão ao presidente do Tribunal Superior do Trabalho (TST) da prerrogativa de dar efeito suspensivo aos dissídios coletivos julgados nos tribunais regionais<sup>3</sup>. O efeito suspensivo e principalmente as novas regras salariais farão com que, com raras exceções, a questão da produtividade fique fora da apreciação do Judiciário Trabalhista.

Em terceiro lugar, no apagar das luzes do governo Itamar Franco e início da vigência do Plano Real (MP 794/94, convertida na Lei 10.101/00), houve a regulamentação do programa de PLR. Ela já estava prevista na legislação brasileira desde 1946 (e reafirmada na CF/1988), mas poucas empresas faziam uso desse item de remuneração flexível, pois não havia regulamentação que concedesse incentivos monetários para a sua adoção. Gallon et al. (2005) menciona a

<sup>2</sup> A ampliação do salário indireto nem sempre é aceita na Justiça do Trabalho, dependendo da forma como essas vantagens são pagas ao trabalhador. Caso sejam alcançadas para ou pelo trabalho, podem acabar, nas decisões judiciais, sendo reconhecidas como verbas salariais.

<sup>3</sup> Na gestão de Francisco Fausto (a partir de 2002), a sistemática do efeito suspensivo foi alterada na prática, remetendo para exame do pleno.

existência de PLR nas empresas do Grupo Ipiranga e Odebrecht desde a década de 1940. Segundo Tuma (1999, p. 34), foi depois da sua regulamentação, em 1994, que a

[...] prática ganhou mais adeptos no país e desde então ganhou importância na conformação da remuneração, especialmente dos principais segmentos econômicos. A PLR é considerada uma remuneração não-salarial, portanto sobre o bônus pago não há incidência de encargos sociais e benefícios indiretos.

Em quarto lugar, houve a ampliação dos benefícios considerados não salário – a Lei 10.243/01 alterou o artigo 458 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT):

[...] (vestuário, equipamentos e acessórios fornecidos pelo empregador e utilizados no local de trabalho), passando a incluir a educação, transporte destinado ao deslocamento para o local de trabalho, assistência médica, hospitalar e odontológica, seguros de vida e acidentes pessoais, previdência privada. No caso da habitação e alimentação fornecidas como salário-utilidade, estas deverão atender aos fins que se destinam, não podendo exceder, respectivamente, 25% e 20% do salário contratual (CENTRO DE ESTUDOS SINDICAIS E DE ECONOMIA DO TRABALHO; BRASIL, 2006, p. 137).

Em termos concretos, houve o incentivo para que as empresas desenvolvessem uma política de pagamento de menores salários nominais, compensando-os com benefícios, especialmente para executivos, consultores, chefias, entre outros – por exemplo, a empresa paga plano de saúde, previdência complementar, moradia, automóvel, mercado, entre outras vantagens.

Em 2001, houve um acréscimo das parcelas que, segundo a CLT, não mais seriam salariais, o que implica uma renúncia fiscal, pois sobre esses benefícios não incidem as contribuições sociais vinculadas à folha de pagamento nem a tributação do imposto de renda de pessoa física. É um subsídio aos empregadores e executivos de grandes empresas, o que tende a conter um potencial de ampliação da desigualdade de renda. A questão exige um estudo específico – que não será possível realizar no presente trabalho –, inclusive sobre as interpretações que o Judiciário Trabalhista vem dando à nova redação do artigo 458 da CLT.

Por último, o reajuste do salário mínimo, até 2005, passou a ser definido anualmente pelo Poder Executivo e aprovado pelo Congresso Nacional, que tem poder de pressão sobre o governo. As novidades introduzidas foram três:

- com a implantação do piso previdenciário, em 1997, houve a desvinculação entre o reajuste das aposentadorias e o do salário mínimo, mas continuou prevalecendo a regra de que nenhum aposentado poderia receber menos do que o salário mínimo;
- às unidades da Federação passa a ser permitido o estabelecimento do piso regional, destinado aos trabalhadores sem piso definido em lei federal ou em convenções e acor-

dos coletivos (Lei Complementar 103/00). A iniciativa destina-se a aliviar a pressão para uma elevação mais substantiva do piso nacional, com isso favorecendo o ajuste federal, dada a vigência de um preceito constitucional que estabelece como valor base o salário mínimo para as aposentadorias, as pensões e os benefícios assistenciais de prestação continuada;

- a despeito da inexistência de uma política de valorização permanente do salário mínimo até 2005, houve uma crescente discussão pública sobre o seu valor, especialmente nos últimos três anos. Mesmo continuando muito baixo, o valor passou a ser efetivamente negociado, com a participação das centrais sindicais de trabalhadores<sup>4</sup>, do governo e do Congresso Nacional.

Depois de 2006, o governo federal, em negociações com as Centrais Sindicais, estabeleceu uma política de valorização do salário, que prevê o reajuste da inflação passada e um aumento real igual ao crescimento econômico de dois anos atrás<sup>5</sup>. Com exceção da discussão pública sobre o salário mínimo no período recente, todas as demais mudanças sobre a remuneração são complementares e promovem a sua flexibilização. A existência de uma política salarial que estabelecia um reajuste básico para todos os trabalhadores “[...] reduzia o poder da empresa em determinar a sua folha de pagamentos” (CENTRO DE ESTUDOS SINDICAIS E DE ECONOMIA DO TRABALHO; BRASIL, 2006, p. 138)<sup>6</sup>. Até 1994, a alta inflação facilitava que as empresas fizessem o ajuste por meio de uma política de repasse aos preços dos reajustes salariais negociados. O fim da desindexação e dos reajustes automáticos permitiu que elas tivessem autonomia para definir a

[...] evolução do salário nominal, mas o repasse dos aumentos de custos para os preços tornou-se mais difícil<sup>7</sup>. Assim, para as empresas, a remuneração variável passa a ser uma opção mais interessante do que conceder reajustes salariais definitivos. A parcela variável, como o próprio nome diz, pode variar para mais ou para menos, podendo ser utilizada de acordo com o ciclo econômico (CENTRO DE ESTUDOS SINDICAIS E DE ECONOMIA DO TRABALHO; BRASIL, 2006, p.138).

## MUDANÇAS NO PARADIGMA DA REMUNERAÇÃO

A determinação dos salários ocorre em quatro níveis, por meio de: a) política da empresa, considerando as características do setor, a exigência de qualificação profissional e sua polí-

<sup>4</sup> O tema do salário mínimo foi assumido pelas centrais, inclusive realizando, em 1996, a terceira caravana nacional de luta pelo salário mínimo.

<sup>5</sup> O projeto de lei ainda não foi votado no Congresso até abril de 2010.

<sup>6</sup> Mesmo considerando que muitas vezes a política salarial foi benéfica para as empresas, como durante o regime militar e em diversos planos econômicos (por exemplo, no ajuste da crise de 1981-1983, Plano Bresser, Plano Verão e Plano Collor).

<sup>7</sup> Ainda mais em um ambiente de abertura econômica e crescimento das importações.

tica de recursos humanos; b) negociação coletiva, que fixa um piso ou um salário normativo, níveis de reajustes, benefícios, adicionais, entre outros; c) política salarial definida pelo Estado, geralmente estabelecendo salário mínimo e regras de reajuste e negociação salarial; e d) definição dos salários profissionais em lei, especificamente para uma determinada profissão, tais como para engenheiros, jornalistas, médicos, entre outras. Na determinação salarial, o Estado pode atuar de três modos: fixando diretamente os salários; influenciando o comportamento do mercado (condução da política econômica, regulação da remuneração) e como empregador; ou definindo regras para negociação e evolução dos salários (TUMA, 1999). Os três níveis de determinação são influenciados de forma decisiva pelo entorno econômico, tecnológico e político, em cada sociedade e contexto concreto, sendo, portanto, fruto de relações sociais de poder.

Na evolução histórica do capitalismo, especialmente no pós-guerra, há uma progressiva ampliação da regulação pública na determinação dos rendimentos do trabalho por meio de políticas públicas no estabelecimento do salário mínimo e da negociação coletiva. A tendência foi de fixar parâmetros que reduziram ou retiraram o valor da força de trabalho da concorrência entre as empresas, com o estabelecimento de salários – geralmente no âmbito nacional, por ramos de atividades – que contemplavam um piso mínimo e uma estrutura de remuneração de cargos e salários. Também se arquitetou, pela presença ativa dos sindicatos, uma política de elevação dos salários por meio da incorporação de parte dos ganhos de produtividade. A Escola de Regulação mostra que se criou uma norma social salarial, possibilitando uma progressiva incorporação dos assalariados no mercado de consumo dos bens advindos do padrão de industrialização americano (CASTEL, 1998; MATTOSO, 1995). Ou seja, prevaleceu, especialmente nos países europeus, uma regulação pública que reduziu a liberdade das empresas em determinar os níveis salariais, o que, pela força dos sindicatos e pela estruturação social e política do pós-guerra, contribuiu para configurar uma determinação social dos salários, impulsionando um “círculo virtuoso” entre o sistema de relações de trabalho e a norma social de consumo, o que ajudou a retroalimentar o desenvolvimento social e econômico de diversas nações.

Na crise dos anos 1970, os sindicatos conseguiram ter um papel importante, no contexto inflacionário, ao assegurar o poder de compra dos salários, impedindo uma queda mais substantiva da renda que poderia ter efeitos ainda piores sobre a demanda efetiva. Como a alternativa para a saída da crise era ortodoxa e liberal, houve um questionamento do sistema de regulação salarial anterior e passou a ser hegemônica a concepção, muitas vezes sob a anuência das entidades sindicais, de que o centro da política econômica devia ser não o pleno emprego de todos os fatores de produção, mas o controle da inflação, que incluía a proposta de moderação salarial. As alternativas ortodoxas apontavam para um “choque de oferta”, com a redução do preço do fator trabalho como forma de a economia encontrar um novo ponto de equilíbrio sem pressão inflacionária. Essa concepção de política econômica, combinada com a desregulamentação comercial e financeira e um processo de reestruturação produtiva, abriu espaço para novas tendências na regulação da remuneração, na perspectiva de flexibilizá-la

(LEAL FILHO, 1994). Portanto, a questão da flexibilização da remuneração ganhou evidência no bojo das transformações mais estruturais do capitalismo, com a prevalência de uma lógica que buscava desconstruir o padrão anterior de regulação do trabalho.

Nessa perspectiva, ganha destaque, em primeiro lugar, a busca de eliminação (ou flexibilização) de qualquer mecanismo de indexação dos salários a um indicador de preços ou de produtividade, com a finalidade de estabelecer uma moderação salarial e de derogar a determinação social dos salários e do emprego até então prevalente. Freyssinet (2006) chama a atenção para o fato de que a eliminação da indexação ou do estabelecimento de uma política de reajuste baseada na projeção da inflação no futuro foi um movimento geral em praticamente toda a Europa. No Brasil, a política salarial, com raras exceções, sempre esteve subordinada à política de estabilização da moeda. Em segundo lugar, caminha-se para uma descentralização do espaço de fixação da remuneração, que deixa de ser geral por ramo de atividade ou categoria profissional e aproxima-se, preferencialmente, da empresa, considerada pelas forças liberais como o lócus privilegiado de determinação da remuneração, dentro de um propósito de possibilitar a combinação da política de remuneração com a busca de maior produtividade e competitividade. A descentralização é defendida como a forma de ajustar o padrão de remuneração ao mercado de trabalho local. Um exemplo bastante claro, no caso brasileiro, foi o padrão de remuneração e das condições de trabalho estabelecido nas indústrias que se deslocaram para as regiões sem tradição sindical, como as montadoras, passando a utilizar como referência o mercado de trabalho local e não as condições e a remuneração vigentes no ABC paulista. A transferência das unidades foi uma forma de pressionar os sindicatos e os trabalhadores a moderarem as suas reivindicações. Entretanto, como os processos não são estáticos, ocorreram mais greves nas novas unidades do que nas tradicionais nos primeiros anos do século XXI, em que os trabalhadores buscam diminuir a brutal diferença de remuneração e condições de trabalho em relação aos do ABC. Estes, por sua vez, tiveram maiores dificuldades de negociar, obrigados a administrar situações de crise e concorrência que os levaram a realizar greves e aceitar negociações nas quais barganharam demissões, jornada, reajustes e PLR por investimentos novos nas unidades e manutenção de um determinado nível de emprego, com estabilidade por um período, como ocorreu na Volkswagen. Apesar desses movimentos grevistas, a tendência geral foi de descentralizar a definição do padrão, inclusive pela importância que a PLR adquiriu nas médias e grandes empresas, especialmente do setor industrial, como será analisado adiante.

Em terceiro lugar, há a introdução e/ou ampliação de programas de remuneração variável, permitindo o aumento da liberdade de o empregador utilizar-se da remuneração como um elemento da sua política de gestão dos recursos humanos e como fator de competitividade no mercado de trabalho. Em outros termos, uma parte mais considerável da remuneração passa a advir do desempenho do trabalhador, do grupo, da unidade ou da empresa, mediante a utilização de metas, lucros ou resultados, que, geralmente, são pagos em forma de bônus e não considerados como verba salarial. Essa é uma característica que faz diferença, pois, no Brasil e na maioria dos países desenvolvidos, uma parte significativa do financiamento da seguridade social está vinculada à folha de pagamento. Além disso, possibilita uma redução

de custos, pois, não sendo incorporada ao salário, sobre essa parte dos “bônus” não incidem futuros reajustes, tornando-se variável, dado que o seu valor pode se alterar de um ano para outro, dependendo do resultado alcançado pela empresa. O caráter flexível da remuneração ocorre ao vincular a remuneração à performance individual ou do grupo, aos resultados da empresa e ao desempenho das vendas<sup>8</sup>.

Além disso, a remuneração variável torna a determinação salarial mais complexa,

[...] impedindo que procedimentos *ex-ante* sejam acordados de maneira a possibilitar aos sindicatos o conhecimento da estrutura salarial efetiva da empresa. Danifica-se, pois, o processo de determinação institucional dos salários, proliferando-se as formas de determinação local (empresa) (DEDECCA et al., 1997, p. 178).

O novo padrão de remuneração, então, pelo menos nos setores mais dinâmicos, combina uma remuneração fixa e uma variável. A fixa considera a natureza da atividade desenvolvida, a responsabilidade adquirida e o enquadramento funcional do trabalhador, sendo determinada ou não por negociação coletiva. No padrão fixo estão incluídos adicionais ou outras formas de benefícios permanentes presentes na remuneração, mesmo que não sejam considerados salários. Nas negociações coletivas, observa-se que a tendência é de o setor empresarial tentar reduzir os custos fixos diretos (salários) e indiretos (benefícios e adicionais) que não tenham incentivos fiscais. Em troca, busca-se alavancar formas de remuneração variável que têm conquistado espaço nos últimos tempos. No caso brasileiro, destaca-se, de forma disparada, o programa de PLR, como será analisado em seguida. Dentro desses dois tipos gerais, pode ocorrer uma infinidade de combinações que vai fazer o padrão de remuneração pender para um caráter mais fixo ou mais variável. A lógica, entretanto, é de redução de custos, especialmente os fixos, buscando-se ampliar a remuneração variável.

A flexibilidade na remuneração tem relação com as características históricas do mercado de trabalho, tais como os baixos salários e a dispersão dos rendimentos. Na perspectiva aqui discutida, pode-se observar, por exemplo, que: a) em relação à forma de contratação (PJ, cooperativas e autônomos), o avanço da terceirização<sup>9</sup>, da relação de emprego disfarçada<sup>10</sup> e da liberdade de o empregador romper unilateralmente o vínculo de emprego<sup>11</sup> são mecanismos efetivos de ajuste do valor da força de trabalho, especialmente em um mercado com excedente estrutural de mão de obra; b) na gestão do tempo de trabalho, a larga utilização das horas extras e a sofisticação dos mecanismos de controle da jornada<sup>12</sup> também contribuem para estabelecer formas flexíveis de remuneração.

<sup>8</sup> Conferir as diferenças nacionais em Dedecca (1999), Schutte (2000) e Tuma (1999).

<sup>9</sup> Mecanismo de ajuste do preço da força de trabalho, rebaixando o seu valor em relação à contratação direta pela empresa principal.

<sup>10</sup> O pagamento do PJ, cooperativado e autônomo é feito, geralmente, por hora trabalhada ou produto (bens e serviços).

<sup>11</sup> A substituição de trabalhadores mais caros por novos contratados com menor remuneração. Ex. Setor de telecomunicação. Cf. Uchima (2005).

<sup>12</sup> As novas tecnologias que ajudam a eliminar os tempos mortos também facilitam o estabelecimento de remuneração pela hora efetivamente trabalhada ou pelo produto entregue.

Além dessas formas de flexibilização históricas vinculadas ao mercado de trabalho e ao padrão de regulação do trabalho, as formas de remuneração variável mais comuns no país são:

- a. *comissão de vendas*, prática bastante difundida no setor do comércio, adquire expressão recentemente no setor bancário, com a mudança na natureza do profissional do sistema financeiro, após a incorporação do papel de vendedor. Esse é um processo similar ao de outra categoria em expansão, a de *telemarketing* ativo, que é basicamente uma nova forma de venda de bens e serviços. Dada a complexidade dessa forma de remuneração variável no sistema bancário, ela será destacada à parte;
- b. *participação nos lucros e resultados*, após a sua regulamentação. Esse é, sem dúvida, o principal mecanismo de remuneração variável existente no Brasil, tanto pela sua extensão como pelo crescente peso na remuneração final, como será analisado adiante. No Brasil, há quatro modalidades: participação nos lucros, quando o bônus pago corresponde a uma meta de rentabilidade a ser alcançada ou a um percentual da lucratividade atingida num determinado período fiscal<sup>13</sup>; participação nos resultados, cujo valor é definido pelo pré-estabelecimento de metas ou indicadores a serem alcançados, tais como assiduidade, produção, produtividade, redução de re-trabalho, entre outras; participação mista, em que o valor do bônus está vinculado tanto a resultados como à lucratividade; e participação independente, que é uma espécie de abono pago pela empresa não condicionado a metas ou lucratividade<sup>14</sup>;
- c. *participação acionária*, que praticamente está restrita a executivos de grandes empresas, geralmente multinacionais. Uma pesquisa da empresa de consultoria Coopers & Lybrand, com 120 empresas e 225 cargos executivos, “[...] registrou essa modalidade de remuneração em 8,8% dos cargos de presidente, 6% nos cargos de diretoria e 4% na gerência” (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2000, p. 9).
- d. *outras*, geralmente individualizadas: pagamento por prêmios de produção, programa de sugestão, programa de metas ou objetivos, avaliação por desempenho ou competência (conhecimento, habilidades e atitudes), programa de avaliação do grupo, entre outras participações. São programas ou formas de remuneração que estão vinculados a políticas de gestão de pessoal, cujo objetivo é criar incentivos para adaptação, motivação e/ou fidelização do profissional. O pagamento não é necessariamente monetário, pois depende das opções que a empresa tem para reduzir os custos. Nesse sentido, no Brasil, além da participação em ações, as duas formas mais comuns, facilitadas por incentivos ou renúncias fiscais, são: participação nos lucros e resultados<sup>15</sup> e salário utilidade (remuneração transformada em previdência complementar, auxílio educação, moradia, alimentação, transporte, entre outras).

<sup>13</sup> Existem vários conceitos de lucro, que são objeto de negociação no momento de definição dessa modalidade de PLR.

<sup>14</sup> Do painel de 123 informações pesquisadas pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (2006), 55 (44,7% do total) são programas de Participação nos Resultados; 32 (26,0%) são programas de PLR; 23 (18,7%) são programas independentes; e 13 (10,6%) são programas de Participação nos Lucros.

<sup>15</sup> O problema é que o pagamento em forma de PLR exige passar pelo crivo do sindicato, o que as empresas nem sempre querem. No caso dos bancários, existe explicitamente esse conflito, pois diversos bancos múltiplos têm programas de remuneração variável próprios, para além da PLR, que é negociada em categoria. Os bancos buscam enquadrar o pagamento em forma de PLR, mas o sindicato só aceita negociar sob determinadas condições, especialmente que não seja um programa somente voltado para a gerência e que se estabeleçam critérios de partilha do que será distribuído.

Essas formas de remuneração são difíceis de serem quantificadas e nem sempre abrangem o conjunto dos empregados da empresa, pois podem ser individualizadas ou destinadas aos que detém algum cargo de direção ou gerência<sup>16</sup>.

A remuneração variável tende a se combinar com o crescimento da individualização<sup>17</sup>, que pode aparecer como um indicador do programa de PLR ou, principalmente, como outras formas de remuneração vinculadas ao desempenho ou ao desenvolvimento das competências.

[...] a individualização e o incentivo salarial implicaram a negação de uma forma particular de determinação dos salários fundada nas negociações realizadas em diversos níveis entre os três atores. As novas formas de determinação salarial também representam a transferência da formação da remuneração do trabalho para a esfera privada, deslocando o debate sobre a questão da repartição dos ganhos de produtividade para as negociações locais e desconectando o tema da problemática do desenvolvimento nacional. Migrou-se, deste modo, de um processo de regulação social da remuneração do trabalho e da repartição dos ganhos de produtividade para um outro, de regulação cada vez mais descentralizada e, crescentemente, voltado aos interesses predominantemente locais – a empresa e seus trabalhadores (DEDECCA, 1999, p. 192).

Em síntese, a questão é que a PLR, combinada com a ampliação do salário-utilidade, caiu como uma luva na viabilização das estratégias de reorganização econômica das empresas no contexto dos anos 1990, pois permitiu, ao mesmo tempo: a redução de custos; a liberdade para a adoção de novas políticas de remuneração, combinadas com estratégias de envolvimento e motivação dos profissionais para enfrentar um cenário de maior concorrência e inovação; e ainda a divisão dos riscos do negócio com os seus “colaboradores”, pois parte dos rendimentos do trabalho torna-se flexível, dependendo do desempenho da empresa.

## ANÁLISE DA EVOLUÇÃO E PAPEL DA PLR<sup>18</sup>

A despeito de estar prevista há muito tempo (desde a Constituição de 1946), a PLR foi regulamentada somente no final de 1994 – começo do Plano Real –, sendo compreendida como uma

<sup>16</sup> Por exemplo, em alguns níveis de gerência de um importante banco privado, o salário direto corresponde entre 28,91% e 40,51% do total da remuneração anual. O salário indireto e as formas de remuneração variável compõem a maior parte do rendimento do trabalho, segundo cálculo da subseção do Dieese do Sindicato dos Bancários de São Paulo.

<sup>17</sup> O dito utilizado pelo RH de muitas empresas: “é você quem faz o seu próprio salário”.

<sup>18</sup> A análise da PLR será feita baseada em quatro pesquisas: 1) Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (2000, 2006); 2) Zylberstajn (2000, 2003); 3) Krein e Sanches (2004); e 4) Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (2006). As duas primeiras são um balanço geral, com base em dados coletados em instrumentos normativos. A terceira é uma pesquisa realizada com dirigentes sindicais da Central Única dos Trabalhadores (CUT), e a quarta utiliza-se do Balanço Social de 29 grandes empresas. No levantamento de dados e reflexões que seguem, devo muito à equipe do projeto de pesquisa Cesit/MTE. Nessa parte, particularmente, registro a contribuição de Darcilene C. Gomes.

[...] parcela não fixa da remuneração do trabalhador que guarda uma relação direta com a *performance* da empresa [sendo] [...] simultaneamente, uma parcela variável da remuneração do trabalhador e um prêmio pelos resultados econômico-financeiros ou físico-operacionais alcançados. (TUMA, 1999, f. 90. 49).

A sua adoção serviu para: a) ajudar a viabilizar a subordinação da remuneração ao plano de estabilização dos preços, oferecendo uma válvula de escape a possíveis pressões por melhoria nos vencimentos, sem que implicasse a concessão de reajuste salarial; e b) introduzir a remuneração variável, dentro de um projeto de flexibilização das relações de trabalho coadunado com a lógica liberal hegemônica nos anos 1990.

No cenário da reorganização econômica, a PLR adquiriu grande importância nas negociações coletivas e na composição da remuneração dos trabalhadores, especialmente nas grandes empresas e nos segmentos mais expostos à concorrência internacional ou com maiores limites para reajuste salarial.

A forma de regulamentação do programa tornou-o muito atrativo não só para as empresas como também para os trabalhadores. Para as empresas, o programa foi uma forma de tornar a remuneração variável de acordo com o seu desempenho, de estimular o aumento da produção e da produtividade e de reduzir custos. A redução de custos está relacionada a três fatores: a) o valor pago em forma de PLR não incide sobre os direitos trabalhistas e as contribuições sociais nem é computado em reajustes futuros, pois o bônus pago não é considerado salário. Nas contas de Pizzuti (2000), a remuneração em forma de PLR significa uma redução de 28,8% em relação ao valor pago como salário; b) a variação da remuneração fica condicionada às flutuações da produção e ao desempenho da empresa; e c) o valor (bônus) pago em forma de PLR pode ser deduzido, na apuração do lucro real, como despesa operacional, servindo como redutor do imposto de renda (CENTRO DE ESTUDOS SINDICAIS E DE ECONOMIA DO TRABALHO, 2006; GALLON, 2005; PIZZUTI, 2000). Além disso, a PLR também passa a ser utilizada como elemento da política pessoal da empresa, envolvendo estratégias organizativas e de negócios, em que a remuneração variável torna-se um fator de engajamento e de compromisso com os objetivos da empresa – no linguajar empresarial significa “vestir a camisa” do time.

Do ponto de vista dos trabalhadores<sup>19</sup>, a PLR torna-se um dos poucos pontos em que foi possível obter alguma vantagem financeira durante boa parte dos anos 1990. No período após o

<sup>19</sup> A CUT recomendou aos sindicatos que negociassem a PLR, indicando os seus riscos e as suas oportunidades. Entendia que ela era uma bandeira histórica dos trabalhadores, pois estes teriam o direito de apropriar-se dos frutos do seu labor. Também entendia que poderia contribuir para impulsionar a organização sindical no local de trabalho, que é um dos elementos mais frágeis do seu projeto organizativo. Além disso, facilitaria a intervenção dos trabalhadores no processo de trabalho e no acesso às informações da empresa. Ao mesmo tempo, apontava os riscos que a negociação de PLR significava, destacando, entre eles, a ampliação da remuneração variável em substituição ao reajuste e aumento real dos salários. Nesse sentido, recomendava às entidades sindicais que o valor recebido em forma de PLR não poderia ultrapassar 15% da remuneração anual do trabalhador; que ela deveria ser paga no mínimo semestralmente (como foi regulamentado oficialmente); e que a estabilidade dos membros da comissão deveria ser assegurada. Em um contexto complicado, depois de 1995, as entidades cutistas assumiram a PLR como uma reivindicação nas campanhas salariais (KREIN; SANCHES, 2004).

Plano Real até 2003, as conquistas ficaram mais escassas. A evolução da PLR convergiu com a estabilização da moeda, o que, no geral, fez com que os trabalhadores preferissem receber um valor maior em dinheiro de uma só vez, em vez do reajuste relativamente pequeno distribuído no decorrer do ano. Em muitas categorias, por um lado, a PLR começou a interessar e mobilizar mais os trabalhadores do que o reajuste salarial. Por outro lado, para o sindicato, a bandeira da PLR foi a conquista possível, dado o contexto adverso das campanhas salariais no período entre 1995 e 2003 (KREIN; SANCHES, 2004).

### **A expansão da PLR**

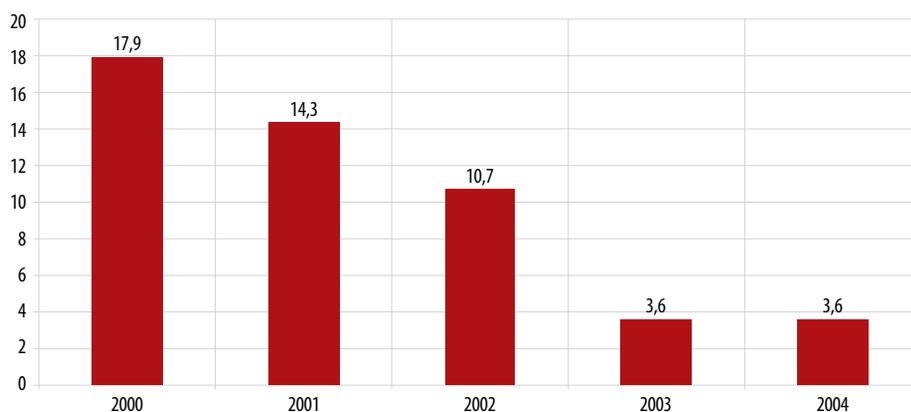
Em algumas poucas categorias e empresas, a PRL ou programas similares já existiam antes da sua regulamentação, em forma de 14º salário, de prêmios ou outros bônus vinculados ao desempenho individual ou da firma, a exemplo dos petroleiros, que já tinham conseguido uma remuneração extra na década de 1980, e da maioria das empresas do setor automotivo que já pagava um 14º salário. A regulamentação da PLR com vantagens fiscais e como uma verba não salarial estimulou a sua adoção pelas empresas, inclusive substituindo as antigas formas de remuneração variável e especial vigentes nas empresas, pois, como afirmado acima, constituiu-se em uma alternativa para baratear o custo do fator trabalho e evitar possíveis passivos trabalhistas no futuro.

Após a sua regulamentação, ela foi adquirindo importância nas negociações coletivas, uma vez que, além da sua implementação depender de contrato coletivo, passou a ser o tema que mobilizou os agentes sociais e ganhou centralidade nas campanhas salariais. Não é sem razão que a PLR tornou-se a principal novidade das negociações coletivas a partir de 1995. Em pesquisa realizada junto a representantes empresariais e de trabalhadores da telecomunicação, metalúrgicos do ABC, São Paulo e Betim, bancários brasileiros, e químicos do ABC e da Região Metropolitana de São Paulo, Carvalho Neto (1999, p. 345) constata que, “[...] em todos os setores pesquisados, a PLR se impôs como o principal tema, visto como uma oportunidade positiva no contexto negocial dos anos 1990 por 85,71% dos empresários e 91,30% dos sindicatos entrevistados”. A razão desse aparente consenso está no entendimento da PLR por parte de cada ator social, como visto acima.

As pesquisas evidenciam um avanço da PLR nos setores mais estruturados, especialmente nas médias e grandes empresas (CARVALHO NETO, 1999; DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 1999, 2006; KREIN, 2007; KREIN; SANCHES, 2004; MARTINS; VERIANO, 2004; PIZZUTI, 2000; TEIXEIRA, 2005; TUMA, 1999; UCHIMA, 2005; ZYLBERSTAJN, 2000). Entre 1995 e 1999, o Dieese já tinha registrado mais de 1.600 acordos de PLR. De acordo com o estudo baseado nas convenções e acordos coletivos de empresas selecionadas feito por Zylberstajn (2000, 2003) com uma amostra de 566 empresas, a PLR está implantada em 52% delas. Nessas pesquisas, percebe-se que a PLR está presente em todos os setores, mas a sua incidência é muito mais expressiva no setor industrial. Também é possível observar que ela aparece com maior frequência na região Sudeste, em particular no estado

de São Paulo (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 1999, 2006; TUMA, 1999; ZYLBERSTAJN, 2003). O Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, por exemplo, negociou, até junho de 2005, acordos de PLR com 107 empresas, abrangendo mais de 60 mil trabalhadores. A base do sindicato era de 108 mil trabalhadores (KREIN, 2007).

A adoção de programas de PLR nas empresas de médio e pequeno porte é crescente, como mostra o estudo de Pizzuti (2000). Os dados da pesquisa realizada pelo Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (2006)<sup>20</sup> também mostram a crescente incidência da PLR na grande empresa.<sup>21</sup> Apenas 17,9% das empresas analisadas não distribuíram lucros e resultados em 2000, caindo este percentual para 3,6% em 2004 – se for considerado o pagamento de PLR para todos os empregados, no ano de 2004, mais de 408 mil (99,4%) trabalhadores eram abrangidos por acordos de PLR nas empresas estudadas. Dessa amostragem, somente uma empresa, do setor elétrico, não distribuiu PLR entre 2000 e 2004. Algumas empresas deixaram de pagar a PLR em um ou outro ano, evidenciando a própria natureza do programa de remuneração variável, pois a regulamentação exige a existência da negociação, mas não garante, mesmo depois de instituído o programa, que haja o pagamento de qualquer bônus.



**Gráfico 1**  
Percentual de empresas sem PLR – Brasil – 2000-2004

Fonte: Balanços sociais das empresas, Ibase, 2007.  
Elaboração: Cesit/MTE, 2006.

<sup>20</sup> A pesquisa foi realizada em 29 grandes empresas não financeiras distribuídas por diversos setores da atividade econômica, com variados controles acionários e por todas as regiões geográficas brasileiras. A seleção das empresas foi realizada com base nos rankings das maiores empresas publicados pelos jornais Valor Econômico e Gazeta Mercantil; o critério para a escolha foi a confecção de balanços sociais nos anos de 2000 a 2004, especialmente no formato indicado pela organização não governamental Ibase. A escolha dos balanços sociais como fonte de dados para analisar a PLR se deu pelo fato de a publicação conter o valor total do benefício pago pela empresa, a destinação da PLR (se para administradores ou a totalidade dos empregados, por exemplo), o valor da folha de pagamento bruta e da receita líquida da empresa, entre outras informações. Os balanços sociais utilizados nesse estudo foram retirados do site <<http://www.balancosocial.org.br>>, dos relatórios anuais das empresas ou outras publicações empresariais e/ou sindicais. Foram acrescentados dados das companhias abertas, procedentes da Bovespa e da Comissão de Valores mobiliários (CENTRO DE ESTUDOS SINDICAIS E DE ECONOMIA DO TRABALHO, 2006).

<sup>21</sup> A adoção de programas de PLR nas empresas de médio e pequeno porte também é crescente, como mostra o estudo de Pizzuti (2000).

No setor industrial, não só a incidência é maior como os valores pagos, em geral, são mais significativos (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2006; TUMA, 1999; ZYLBERSTAJN, 2003). No sistema financeiro, especialmente no caso de alguns cargos de gerência, os valores pagos são altos. No sistema bancário, por exemplo, existe o programa de participação nos lucros, que é negociado na campanha salarial e inscrito na convenção coletiva de trabalho. Uma parte menor é fixa, e o montante mais expressivo é proporcional ao salário. Em outras categorias, quando a PLR existe, o seu valor é muito menor. Por exemplo, no setor comercial, segundo a pesquisa do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (2006), a PLR paga pela empresa pertencente à amostra correspondeu a apenas 0,4% do salário médio do setor em 2004. Isso em um segmento que já apresenta baixos salários.

A importância da PLR também se evidencia pela centralidade com que ela aparece nas reivindicações sindicais. Martins e Veriano (2004, p. 33), após estudo realizado no setor metalúrgico de Betim (MG), concluem que “[...] a PLR não só faz parte da agenda sindical e patronal dos próximos anos como também nela tem prioridade e, diante da estabilização econômica, veio para ficar”. Segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (2005), em 2005, 12% do total das greves no universo pesquisado tiveram a PLR como reivindicação principal. Essa centralidade nas negociações também se verifica pelo fato de que, em muitos anos, a PLR foi a moeda de ajuste e de pressão para o fechamento de acordos nas campanhas salariais. Por exemplo, em uma importante indústria de alimentação, no ano de 2000, a empresa ofereceu uma quantidade considerada razoável condicionada ao fechamento da convenção contendo alteração da jornada. Fenômeno similar ocorreu na campanha salarial dos bancários, em 2006, especialmente nos bancos públicos. As assembleias foram expressivas, pois houve a mobilização de alguns segmentos (comissionados e gerências) para aprovar um acordo que, praticamente, repunha a inflação passada, mas incluía uma PLR com um valor fixo, e outro (com peso maior) proporcional ao salário que só seria pago após o término da greve e assinatura da convenção coletiva. Ou seja, a mobilização ocorreu para garantir o pagamento da PLR, fator de ajuste para compensar a conquista de um reajuste menor do que o valor pleiteado pela categoria.

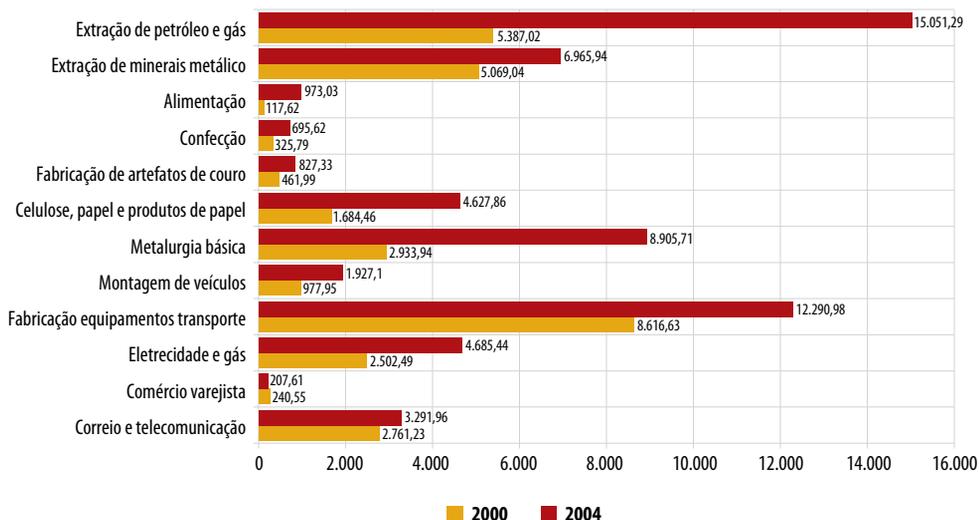
Enfim, nas principais categorias com tradição de negociação coletiva, a PLR tem centralidade, pois, geralmente, o seu valor é maior do que o valor do reajuste salarial no ano. É um bônus adicional, recebido pelo trabalhador, que se encaixa perfeitamente na cultura do curto prazo e no ambiente de forte instabilidade e insegurança, constituindo uma tendência muito forte. Já ocorreram situações em que o sindicato não conseguiu viabilizar a sua estratégia de priorizar o aumento real de salários, pois a base não deu importância para 5% de aumento real, mas mobilizou-se para aumentar a remuneração extra, não salarial, como foi o caso da greve dos bancários de 2004 (GONÇALVES; KREIN; CORPORALE MADI, 2006).

### **Avanço da remuneração variável**

O caráter variável da PLR evidencia-se com base em dois aspectos. Em primeiro lugar, as pesquisas de Tuma) e do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (2006)

mostram que o número de acordos oscila no decorrer dos anos, dependendo do desempenho da economia e/ou da empresa. Em segundo lugar, há o crescimento da parcela variável, paga em forma de PLR, no rendimento anual do trabalhador. Diferentes estudos apontam a importância da PLR na composição da remuneração total do trabalhador. Por exemplo, nas 29 empresas da pesquisa Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (2006), a PLR média paga em 2000 foi de R\$ 2.297,00, e em 2004 foi de R\$ 5.156,96, representando um crescimento de 124,5% no período. Considerando os valores nominais, observa-se que o crescimento da PLR superou com folga a inflação acumulada no período.

É preciso ressaltar que há diferenças entre os setores analisados, como mostra o Gráfico 2, no qual são apontados os setores em que o valor pago foi inferior ou superior à média do conjunto da amostra em 2000. Os que ficaram acima da média da amostra são extração de minerais metálicos, extração de petróleo e gás natural e fabricação de equipamentos de transporte. Já os que ficaram abaixo da média foram: comércio, indústria de alimentação, confecção e têxtil.



**Gráfico 2**  
PLR médio por setor de atividade – Brasil – 2000/2004

(Em R\$)

Fonte: Balanços sociais das empresas, Ibase, 2007.  
Elaboração: Cesit/MTE, 2006.

Os dados mostram claramente que a diferença tem relação com a natureza da atividade econômica, sendo maior nos setores com maior competitividade e mais complexos. Também mostram que o valor pago em 2004 é muito superior ao pago em 2000, coerente com o ambiente econômico vivido pelo país e em cada segmento estudado, evidenciando a natureza variável da remuneração – foram retiradas as categorias que não são passíveis de comparação nos dois anos, tais como químicos e borracha.

Mesmo considerando que a pesquisa foi realizada com uma amostra limitada, ela indica com clareza que o valor pago é crescente e expressivo em diversos setores. Nesse caso, o bônus pago nos setores selecionados passou de 3,7 para quatro salários mensais médios dos assalariados formais, entre 2000 e 2004 – a crescente participação da remuneração variável pode ser observada também em outros estudos, a exemplo de Uchima (2005), no setor de telecomunicações, e Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (2000) e Teixeira (2005), no sistema financeiro. Em alguns setores, segundo a amostra pesquisada, a PLR representa, em 2004, mais de 30% da remuneração anual do trabalhador, o que significa um valor muito expressivo e constituiu-se em fator de mobilização<sup>22</sup>. Nos estudos feitos pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (1999, 2006), cuja amostra envolveu setores econômicos e não só grandes empresas, os valores pagos em forma de PLR foram bem menores.

Nesse contexto, cabe observar que os dados dos setores de celulose e artigos de borracha e plástico, que apresentaram maior relação PLR/salários em 2004, precisam ser melhor analisados, pois estão fora de padrão, sem que haja qualquer informação indicativa de tal resultado. Entretanto, como o objetivo aqui é mostrar o crescimento da remuneração variável, não se fará tal análise.

**Tabela 1**  
PLR média sobre o salário médio, setores selecionados – Brasil – 2000/2004

Setores	2000	2004
Extração de petróleo, gás natural e serviços relacionados	2,9	3,3
Extração de minerais metálicos	3,8	3,9
Fabricação de produtos alimentícios e bebidas	0,3	1,3
Confecção de artigos do vestuário e acessórios	1,0	1,5
Prep. couros e fabr. artefatos de couro, artigos de viagem e calçados	1,3	1,5
Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	1,9	3,6
Fabricação de produtos químicos	0,0	11,0
Fabricação de artigos de borracha e plástico	0,0	12,8
Metalurgia básica	2,8	5,5
Fabr. montagem de veículos automotores, reboques e carrocerias	0,7	1,0
Fabricação de outros equipamentos de transporte	6,6	6,1
Eletricidade, gás e água quente	1,2	1,4
Comércio a varejo e por atacado	0,5	0,4
Correio e telecomunicações	2,0	1,9
<b>Total</b>	<b>3,7</b>	<b>4,0</b>

Fonte: Balanços sociais das empresas; RAIS/MTE.  
Elaboração: Cesit/MTE, 2006.

<sup>22</sup> Não faltam exemplos para comprovar a ideia da centralidade da PLR nas negociações. A principal greve realizada no ABC, em 2006, foi na VW (colocar nome da empresa por extenso), pois a empresa não aceitava pagar mais do que R\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais) em forma de PLR, sendo este um valor inferior em até R\$ 2.000,00 (dois mil reais) ao pago pelas outras montadoras.

A pesquisa Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho e Brasil (2006) mostra ainda que o montante pago em forma de PLR cresceu 216,8%, o que significa um aumento bem acima do verificado na folha de pagamento bruta, que foi incrementada em 119,5%, entre 2000 e 2004. Como consequência do crescimento mais acentuado da PLR, o bônus pago passou de 8,8%, em 2000, para 12,6%, em 2004. Nessa amostragem, contudo, a participação da PLR apresentou, em 2004, uma pequena queda, o que coincide com um ano em que as negociações salariais tiveram aumento real. Apesar do expressivo crescimento, o valor pago em forma de PLR ainda não alcançou 1% da receita das 29 empresas estudadas, conforme pode ser observado na Tabela 2. O motivo tem relação com o desempenho econômico das empresas, em que a receita líquida cresceu 119,4%, o mesmo percentual da folha bruta de pagamento.

A média geral esconde, no entanto, o que ocorreu nos setores analisados. Alguns deles tiveram uma elevação da participação da folha na receita, tais como os de extração de petróleo e gás natural<sup>23</sup>, fabricação de produtos alimentícios e bebidas (salários historicamente baixos), confecção e vestuário, preparação e fabricação de couros e fabricação de outros equipamentos de transporte e eletricidade. O aumento verificado nesses setores compensou a queda da participação da folha na receita líquida na maioria dos setores (57%), entre os quais se destacam as telecomunicações e a fabricação e montagem de veículos automotores, que tiveram, respectivamente, uma perda de 4,1% e 4,9% entre 2000 e 2004. 57% dos setores analisados nessa pesquisa tiveram perda.

Tabela 2

Evolução da folha de salários bruta, a receita líquida e da PLR e participação da PLR na folha de salários e na receita líquida – Brasil – 2000-2004

Ano	Receita Líquida (RL) (1)	Folha (FBP) (2)	PLR (3)	% PLR/FBP	% PLR/RL	% FBP/RL
2000 (4)	100,0	100,0	100,0	8,8	0,5	6,1
2001	127,6	122,0	144,5	10,4	0,6	5,9
2002	148,1	137,6	169,1	10,8	0,6	5,7
2003	189,5	170,8	274,4	14,1	0,8	5,5
2004	219,4	219,5	316,8	12,6	0,8	6,1

Fonte: Balanços sociais das empresas.

Elaboração: Cesit/MTE, 2006.

(1) RL = receita da empresa após o pagamento de impostos, contribuições, abatimentos, devoluções e descontos comerciais.

(2) FBP = somatória de remuneração (salários, gratificações, abonos, comissões), 13.º salário, férias e encargos sociais compulsórios.

(3) PLR = participação que não caracteriza complemento de salários.

(4) (2000 = 100%).

A questão central está evidente. Não obstante a disparidade entre os setores, o crescimento da participação da PLR sobre a folha ocorre em todos eles, com exceção do comércio. E mais: em alguns deles, os dados sugerem que esteja ocorrendo uma substituição da remuneração fixa pela variável, devido ao maior crescimento da PLR em relação à folha de pagamento, mesmo incluindo os abonos e prêmios, que são também verbas flexíveis e esporádicas. Além disso,

<sup>23</sup> Setor que sofreu um arrocho salarial brutal nos anos 90 e está apresentando grande dinamismo nos anos recentes, com problemas inclusive para suprir a demanda de força de trabalho qualificada. Por exemplo, em 2004, o reajuste negociado pela Petrobras com os seus empregados foi 6% acima da inflação. Desde 2003, as negociações têm apresentado ganhos reais.

como são empresas que tiveram bom desempenho no período, houve uma pequena elevação no número de empregos na maioria dos setores, especialmente de terceirizados<sup>24</sup>.

Para fortalecer o argumento em defesa do avanço da remuneração em forma de PLR, pode-se observar o ocorrido em outro setor importante que está fora da amostragem da pesquisa citada acima, o bancário. A vantagem desse exemplo é que ele dimensiona com clareza toda a composição da remuneração constante na convenção coletiva, ficando excluídos somente os programas de remuneração variável específicos de alguns bancos. A participação da PLR na remuneração anual do trabalhador mais que dobrou entre 1999 e 2005, passando de 2,85% para 6,38%. No mesmo período, a participação do salário e honorários caiu de 58,3 para 55,8%. Os benefícios praticamente não oscilaram (9,45%, em 2005). Na lógica de reduzir os custos fixos com remuneração, ocorreu, em 2000, a incorporação da gratificação por tempo de serviço nos salários e a sua exclusão dos benefícios constantes na convenção<sup>25</sup>. Além disso, houve o avanço da remuneração flexível, com destaque para a PLR, para o abono – um valor igual para todos os bancários, que é negociado anualmente – e para outros programas de remuneração variável (venda de serviços e produtos, metas, prêmios, entre outros).

**Tabela 3**  
Percentual da PLR em relação à folha bruta de salários – Brasil – 2000/2004

Setores	2000	2004
Extração de petróleo, gás natural e serviços relacionados	14,0	15,2
Extração de minerais metálicos	19,1	21,1
Fabricação de produtos alimentícios e bebidas	1,5	5,3
Confecção de artigos do vestuário e acessórios	2,9	5,7
Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos de viagem e calçados	6,8	6,6
Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	5,3	8,2
Fabricação de produtos químicos	0,0	30,4
Fabricação de artigos de borracha e plástico	0,0	18,6
Metalurgia básica	10,3	16,1
Fabricação e montagem de veículos automotores, reboques	4,8	7,8
Fabricação de outros equipamentos de transporte	25,9	23,2
Eletricidade, gás e água quente	3,8	4,3
Comércio a varejo e por atacado	2,2	1,9
Correio e telecomunicações	9,1	17,7

Fonte: Balanços sociais das empresas, Ibase.  
Elaboração: Cesit/MTE, 2006.

<sup>24</sup> A informação também consta no balanço social das empresas. Somente dois setores (fabricação de papel e celulose e eletricidade e gás) apresentaram redução no número de empregados, mas compensaram com o aumento de terceirizados. Por exemplo, no conjunto das empresas do setor elétrico analisado, se somados os empregados próprios mais os terceirizados, houve crescimento de 43,5% no nível de emprego do setor (CENTRO DE ESTUDOS SINDICAIS E DE ECONOMIA DO TRABALHO, 2006).

<sup>25</sup> Esse direito foi retirado da convenção por meio de um plebiscito, ganho pelos bancos com base no seguinte eixo: não é o sindicato que sabe o que é melhor para o bancário, mas o trabalhador tem a liberdade de decidir. Cf. uma análise em Gonçalves, Krein e Caporale Madi (2006).

No caso dos bancários, a questão da compensação de um reajuste menor por abono e PLR é muito evidente. Por exemplo, entre 1996 e 2003, os empregados de bancos privados acumularam uma perda salarial de 11% e os de bancos públicos, de 40% (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2006), a despeito de o sistema bancário ter obtido recordes históricos de lucratividade. No mesmo período, o valor da PLR subiu mais do que a inflação e passou a ter um peso mais expressivo na remuneração anual do trabalho. Nesse caso, num contexto absolutamente desfavorável – de baixo crescimento e pressão pela estabilização dos preços –, a PLR constituiu-se em uma alternativa para compensar perdas salariais. Em 2004 e 2005, houve greve e aumento real de salários, mas também elevação do valor pago em forma de PLR.

Portanto, é que há uma tendência de crescimento da parte variável na composição total da remuneração dos trabalhadores no ano, especialmente nas grandes empresas, onde o valor da PLR é mais substantivo, apesar de ela não ser o único instrumento de remuneração variável. O valor negociado em forma de PLR tornou-se significativo nas categorias econômicas mais dinâmicas, despertando o interesse dos trabalhadores e chegando a variar entre em e oito salários adicionais do trabalhador (KREIN; SANCHES, 2004). Como o valor é bastante atrativo, a negociação da PLR – e não o salário – passa a ser o principal ponto de interesse e mobilização dos trabalhadores.

**Tabela 4**  
Distribuição percentual do valor adicionado aos empregados, no setor bancário – Brasil – 1999-2005

Recursos humanos	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Salários e honorários	58,29%	58,13%	57,55%	57,70%	57,27%	57,80%	55,83%
Encargos sociais	29,15%	29,07%	28,77%	28,85%	28,63%	27,94%	28,34%
Benefícios	9,71%	9,69%	9,59%	9,62%	9,54%	9,31%	9,45%
PLR	2,85%	3,11%	4,09%	3,84%	4,56%	4,94%	6,38%
<b>Total</b>	<b>100,00%</b>						

Fonte: Balanço Social febraban.

Elaboração: Díeese Subseção SESE-SEEB/SP, 2006.

## PLR e produtividade

A questão nova, como chama a atenção Tuma (1999), foi a exclusão das cláusulas de produtividade das negociações coletivas – aparecem em 40,1% dos casos em que os acordos estipulam metas na sua adoção. A flexibilidade salarial se difunde pela PLR, concomitantemente à extinção das concessões de aumentos a título de crescimento na produtividade. Em 1995, primeiro ano de regulamentação da PLR, ainda ocorreram poucos acordos estipulando percentuais referentes à produtividade. De 1996 em diante, embora persista na pauta de reivindicações dos trabalhadores, a segunda principal cláusula dos acordos salariais desapareceu dos acordos das categorias mais organizadas (TUMA, 1999).

A produtividade passa a ser vista, em diversos instrumentos normativos, como uma das metas para aferir os resultados alcançados no programa de PLR. A não incorporação da produtividade ao salário nominal rompe uma tradição que tinha se consolidado nas negociações e nos jul-

gamentos dos dissídios coletivos nos anos 1980. “Isso desfoca a negociação da produtividade como elemento a ser incorporado aos salários, de forma a redefinir o perfil distributivo” (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 1999, p. 16).

Em síntese, há uma tendência de se compensar a depreciação dos salários com a PLR, o que pode, no futuro, ser um elemento de diferenciação ainda maior na apropriação da renda em favor do capital. A produtividade, por exemplo, passou a ser uma meta do programa de PLR.

### **Metas e tipo de participação**

O tipo mais frequente de participação é nos resultados, especialmente quando a negociação se dá por empresa – com exceção da Petrobras, onde a participação é nos lucros. Segundo Costa (1997), a participação nos lucros diz respeito à divisão de uma parcela do lucro entre os seus funcionários; já os resultados correspondem ao aumento dos ganhos dos trabalhadores relacionado ao alcance de metas. Os dirigentes que defendem a participação nos resultados argumentam que estes podem ser mais facilmente acompanhados pelo sindicato, na medida em que o lucro é de difícil aferição, pois muitas empresas não apresentam o seu balanço de forma transparente. É crescente, entretanto, o número de acordos que preveem metas, passando de 54,3%, em 1996, para 84,1%, em 1999 (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 1999). Nessa situação, os contratos estipulam que o valor a ser recebido pelos trabalhadores está vinculado a metas de produtividade, de produção, de vendas, de assiduidade, de acidentes de trabalho, de sistema de qualidade, de resultado operacional, entre outros. Segundo pesquisa do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (1999), as metas mais frequentes são: comportamentais – média de 26,7%; qualidade – 22,1%; produção e vendas – 14,6%; produtividade – 10,1%; redução de custos – 6,7%; e rentabilidade/lucro – 6,3%. A crescente inclusão de metas mostra que as negociações vão caracterizando a PLR como uma remuneração variável vinculada ao desempenho individual ou coletivo dos trabalhadores na perspectiva de melhorar a produtividade e lucratividade da empresa.

A participação nos lucros não é tão comum, mas está presente em duas importantes categorias: petroleiros e bancários. No caso dos petroleiros, o valor da PLR corresponde a 5% do que é distribuído de lucro aos acionistas minoritários, calculado sobre o balanço divulgado pela empresa. O bônus pago foi muito expressivo nos últimos anos devido ao lucro extraordinário da estatal e à mudança do cálculo de redistribuição entre os empregados e as gerências. Já no setor bancário, o valor pago é uma composição com uma parte fixa e uma variável, após o estabelecimento de um percentual do lucro líquido da empresa vinculado a parâmetros mínimos e máximos a serem gastos pelo banco e ainda prevendo regras similares para o cálculo dos pagamentos individuais<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> O acordo coletivo, firmado em outubro de 2006, manteve a regra estabelecida nos anos anteriores para a PLR, atualmente fixada em 80% do salário acrescido de um valor fixo de R\$ 828,00, com o teto de dois salários ou os valores fixos de R\$ 5.496,00 e R\$ 10.992,00, e ainda estabeleceu um pagamento adicional de até R\$ 1.500,00.

As metas atendem à especificidade de cada empresa ou setor. Elas estão vinculadas a um processo de redução de custos, aumento da produção e da produtividade, ampliação das vendas e da rentabilidade, introdução de novas técnicas de gestão/qualidade e ainda estímulo para mudanças comportamentais dos trabalhadores (absenteísmo, acidentes, empenho, entre outras). Nos estudos, ficou evidente que as empresas estão, cada vez mais, combinando metas individuais e coletivas (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 1999; ZYLBERTA JN, 2003).

Apesar desse panorama complexo e estratégico para os conglomerados, as metas são justificadas aos trabalhadores em uma dimensão “meritocrática”. Assim, a gestão de performance, em uma linguagem administrativa, visa a “melhoria contínua do desempenho e da produtividade dos colaboradores ao longo do tempo, baseando o reconhecimento no alcance ou superação de suas metas pré-acordadas”. Dessa forma, busca-se avaliar a performance dos trabalhadores, a partir de metas pré-estabelecidas e do conhecimento dos objetivos corporativos e da unidade, focando as metas a serem alcançadas, estimulando a comunicação entre gestor e empregados, desenvolvendo uma cultura de acompanhamento e *feedbacks* constantes. Intui-se, com isso, alavancar o desempenho dos trabalhadores e das instituições (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2006, p. 9).

Há uma grande preocupação por parte das entidades sindicais de não acordar metas que estimulem a intensificação do ritmo de trabalho ou de estabelecer contrametas (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2006). O problema é que a regulamentação da PLR somente prevê, segundo decisão do Supremo Tribunal Federal (STF)<sup>27</sup>, a necessidade de negociação, mas não assegura os mecanismos e condições de negociação, tais como: o acesso às informações da empresa, formas de acompanhamento das metas, estabilidade para os negociadores, entre outras. Entrevistas com dirigentes de sete importantes setores – petroleiros, bancários, vestuários (SP), químicos (SP), metalúrgicos (ABC) e eletricitários (SP) – revelam que são poucas as metas possíveis de serem acompanhadas. Isso só ocorre quando há uma organização sindical no local de trabalho que esteja estruturada e com capacidade de compreender o processo de trabalho, as estratégias e a contabilidade da empresa. Na maioria das negociações, fica claro que as empresas têm liberdade tanto para estabelecer as metas quanto para conduzir o processo da sua aplicação e acompanhamento (KREIN; SANCHES, 2004).

Enfim, há um crescente condicionamento do valor recebido pelo trabalhador ao cumprimento das metas. Aos poucos, vão se configurando as características típicas da remuneração variável, que pressupõe uma remuneração por resultados alcançados.

<sup>27</sup> As primeiras medidas provisórias de regulamentação da PLR não previam a participação do sindicato na negociação. Depois da Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin), proposta por algumas confederações nacionais de trabalhadores, o STF decidiu que a Constituição Federal exige a presença obrigatória do sindicato em questões que alteraram as relações de emprego de um coletivo de trabalhadores.

## Distribuição do bônus

Além da disputa em torno da fatia dos ganhos de produtividade ou rentabilidade da empresa apropriada pelos trabalhadores, é preciso destacar ainda a forma de distribuição do bônus da PLR.

A tendência atual tem sido de um aumento proporcional à parte que é distribuída, de acordo com o salário dos trabalhadores. A pesquisa, realizada por Zylbertajn (2003), evidencia que o bônus equânime a todos os trabalhadores, independente do salário, está perdendo espaço nas negociações de PLR. A distribuição linear ou diferenciada é um dos principais embates nas negociações de PLR, ou seja, se é igual para todos ou se é diferenciada conforme o rendimento de cada um. A empresa pressiona para ampliar o percentual a ser distribuído proporcionalmente ao rendimento do trabalhador, pois uma tendência presente em várias campanhas salariais é a de reposição diferenciada da inflação passada para os que recebem até certa faixa de salário. A pressão, algumas vezes, também é feita pelos profissionais que têm rendimentos mais altos na empresa. A questão para os sindicatos é que a distribuição linear privilegia os trabalhadores com menor rendimento, o que pode reduzir um pouco a diferenciação salarial presente na empresa.

A forma de distribuição da PLR entre os trabalhadores costuma ser um item “polêmico” durante a negociação. Como a lei não define parâmetros em relação ao valor a ser pago e nem em relação às regras de distribuição deste valor entre os empregados, pode-se perceber que, em termos gerais, a distribuição da PLR tem ocorrido de três maneiras distintas: a) distribuição em valor igual para todos os trabalhadores; b) distribuição de forma desigual entre os trabalhadores; c) distribuição mista, composta por uma parcela igual e uma desigual. No painel analisado, pouco mais de 50% dos acordos e convenções pesquisados pagaram os valores da PLR aos trabalhadores de forma desigual, 36,6% pagaram valores iguais e cerca de 12% pagaram uma parte igual para todos e uma parte de acordo com o salário (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2006, p. 11).

Os beneficiados com a PLR são, geralmente, os trabalhadores da ativa e do quadro principal da empresa, excluindo estagiários, terceirizados, temporários, contratados por prazo determinado, aposentados e prestadores de serviço. Portanto ela tem um efeito perverso, ao não incluir todos os que labutam pelo bom desempenho da empresa. Assim, é uma forma de aprofundar a diferenciação entre os empregados que trabalham no mesmo espaço. Além disso, contribui para quebrar a solidariedade entre os trabalhadores, podendo levar a situações de conflito. A questão chegou a uma tal tensão que os aposentados de dois sindicatos dos petroleiros organizaram uma chapa para disputar a eleição, devido ao programa de PLR. Os aposentados estão excluídos do programa e este tornou-se extremamente atrativo.

## Descentralização da negociação

A comissão de negociação é responsável pela determinação do valor e dos critérios de distribuição da PLR. Assim, a PLR pode ser negociada de forma descentralizada, diretamente com a empresa (resultando em acordo coletivo) ou na esfera do setor de atividade (convenção coletiva). Krein e Sanches (2004) identificaram a existência de iniciativa isolada de empresas que introduzem programa de remuneração variável sem negociar com o sindicato. A negociação típica, com raras exceções, ocorre por empresa. Até pela sua natureza, a PLR é mais comum por empresa. Segundo pesquisa do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (1999), nos instrumentos normativos analisados, 1.659 são acordos coletivos por empresa e apenas 59 são convenções coletivas. Zylberstajn (2003) mostra que, em 2002, a forma predominante de negociação da PLR era por meio de comissão formada por empregados e sindicatos – correspondendo a 67% dos casos estudados. A negociação da PLR pode ser verificada em maior proporção nos acordos coletivos – 92% dos instrumentos normativos analisados pelo autor, em 2002, resultaram em acordos coletivos, que, geralmente, são acompanhados por metas, e o valor depende do desempenho da empresa – o levantamento do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (1999) chega à mesma conclusão.

Uma das maiores dificuldades para a realização da negociação da PLR é o acesso às informações das empresas, que, na maioria dos casos, não concordam em repassá-las. Quando o direito é assegurado no instrumento normativo, é complicado checar os dados, pois estes são entregues de forma imprecisa e incompleta. Sem o acesso às informações, as negociações, assim como o acompanhamento das metas, tornam-se difíceis e sem transparência.

A PLR também está contribuindo, portanto, para acentuar a descentralização das negociações para o âmbito das empresas. Com isso, reforça a lógica de pulverização, fruto da dispersão sindical. Nesse sentido, promove uma flexibilização salarial, ao permitir a flutuação da remuneração em função da produtividade do trabalho e de outros mecanismos (prêmios, sugestões, entre outros), com tendência de descentralização e individualização da sua determinação. Geralmente, procura-se estabelecer uma remuneração fixa mais baixa, ficando uma parte importante dos vencimentos na dependência do cumprimento de metas pré-estabelecidas.

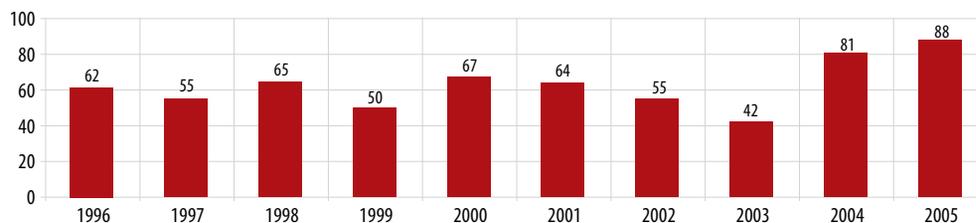
## NEGOCIAÇÕES SALARIAIS PÓS PLANO REAL<sup>28</sup>

Nesta seção, será analisado principalmente o salário direto, destacando o reajuste, sem deixar de incluir algumas reflexões sobre os adicionais permanentes. Além disso, também será feita uma breve referência ao salário indireto, ou seja, aos principais benefícios constantes nas convenções coletivas. A base de reflexão será primordialmente o Sistema de Acompanhamento

<sup>28</sup> Na negociação salarial, há o salário direto, com os adicionais permanentes, e o indireto, composto pelos benefícios assegurados em convenção coletiva. Além disso, há diversos tipos de remuneração variável, como discutido acima.

dos Contratos Coletivos do Dieese, complementada com uma pesquisa realizada junto a entidades sindicais filiadas à CUT/SP.

Em primeiro lugar, após o Plano Real, com a introdução da “livre negociação salarial” e do programa de PLR, ocorreu uma queda progressiva do número de categorias que asseguraram a recomposição do poder aquisitivo dos salários até 1999, conforme pode ser observado no Gráfico 3. Em 1996, 40% das categorias não obtiveram a reposição da inflação passada; percentual que, em 1997, cresceu para 45% e, em 1998, caiu para 32%<sup>29</sup>. Em 1999, voltou a aumentar o número das categorias que não conseguiram recompor o poder de compra dos salários, passando a ficar em torno de 50%. O Plano Real trouxe uma novidade para as negociações salariais, pois obteve um relativo êxito na estabilização dos preços, mas a sua estruturação criou uma armadilha para o crescimento, o que levou ao baixo dinamismo e ao brutal estreitamento do mercado de trabalho. Além disso, no começo do Real, o governo pressionou as entidades patronais e a Justiça do Trabalho para não concederem reajustes salariais, como forma de segurar a elevação dos salários, seguindo a estratégia de combate da inflação – a greve dos petroleiros é um exemplo. Ou seja, o quadro para negociar foi muito desfavorável aos trabalhadores, resultando não só em um número expressivo de categorias que não conseguiram recompor as perdas salariais como também na queda da média salarial, depois de 1997, quando os efeitos da estabilização dos preços, por si só, perderam dinamismo em segurar uma deterioração salarial. Nos dados acima não estão incluídos os servidores públicos, que também não tiveram, na sua grande maioria, reajustes durante o período.



**Gráfico 3**  
Percentual dos reajustes salariais iguais ou superiores ao INPC/IBGE – Brasil – 1996-2005

Fonte: Dieese, 2007.  
Elaboração própria.

Depois de 2000, com exceção de 2005, a variação do reajuste teve forte correlação com o desempenho da economia, dos indicadores de preços e do valor determinado para o salário mínimo. Em 2000, os resultados foram mais favoráveis aos trabalhadores, quando somente 33% das categorias não conseguiram o reajuste integral. O resultado reflete uma melhoria no

<sup>29</sup> 1998 foi um ano de baixa inflação, que chegou, segundo o INPC/IBGE, a 2,49%. O ICV/Dieese mostra uma inflação de 0,47%. Portanto, a pouca expressividade da inflação contribuiu para aumentar a proporção de categorias que conseguiram garantir a recomposição dos salários no período (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 1999). Apesar de o crescimento econômico ter sido pequeno, o indicador baixo é mais fácil de ser negociado na campanha salarial.

ambiente econômico, depois da desvalorização em 1999, com um crescimento de 4,2%, uma menor inflação, uma queda na taxa de desemprego. Apesar de ser um cenário mais favorável às negociações, um terço das categorias acumulou perdas. Entre 2001 e 2003, novamente, com a desaceleração do produto, a elevação do desemprego e o recrudescimento da inflação, especialmente em 2002 e 2003, tem-se um cenário complicado para as negociações coletivas, resultando num crescimento do número das categorias que não conseguiram a recomposição do poder de compra dos salários em relação à última data-base. Tendo como referência o índice de inflação medido pelo INPC/IBGE, 36%, 45% e 58% das categorias têm, respectivamente, um reajuste menor entre os anos 2001 e 2003 (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2007).

A combinação de baixo e instável dinamismo econômico com estreitamento do mercado de trabalho e repiques de inflação traz um contexto desfavorável aos salários, fazendo com que o rendimento médio do assalariado urbano perdesse quase um terço do seu poder de compra entre 1997 e 2003 (SANTOS, 2006). Em cada ano, o expressivo número de categorias com reajuste abaixo da inflação é reflexo desse ambiente econômico, que, combinado com o excedente de força de trabalho, vai ter influência decisiva na queda do poder de compra dos salários. Nem mesmo a valorização do salário mínimo no período teve um efeito positivo sobre as negociações, pois o seu valor continuava muito baixo.

A partir de 2004, a negociação salarial apresenta resultados melhores aos trabalhadores, conforme mostra o Gráfico 3. Não só um número significativo de categorias consegue recompor a inflação do período de vigência do contrato como algumas delas conseguem aumento real, algo raro nos anos anteriores desde o Plano Real. Em 2004, 54,7% das categorias analisadas pelo Dieese conseguiram aumento real e, em 2005, o número foi ainda mais expressivo, chegando a 72%. Em termos setoriais, a indústria apresentou dados mais positivos e o setor de serviços teve um número maior de categorias sem recomposição da inflação passada. Do ponto de vista regional, o melhor desempenho ficou com o Sul, em 2004, e com as regiões Centro Oeste e Sudeste, em 2005. O índice de aumento real ficou concentrado em até 2%. Do total das categorias analisadas, 16,4% e 12%, respectivamente em 2004 e 2005, obtiveram aumento real acima de 2%. A mesma tendência foi observada em uma pesquisa com entidades filiadas à CUT/SP no mesmo período (KREIN, 2007). O melhor desempenho das negociações salariais explica-se por quatro razões distintas: desempenho da economia, especialmente em 2004; queda dos indicadores de inflação; busca de recuperação de perdas passadas; e elevação do salário mínimo.

As negociações coletivas são, geralmente, reflexo do ambiente econômico passado e das perspectivas colocadas para o segmento. Por um lado, a economia teve um melhor desempenho em 2004 e, em boa parte do ano, não havia uma expectativa generalizada de queda acentuada no ritmo de crescimento – o que ficou evidente somente no final de 2005 –, combinada com um câmbio favorável e com uma pequena redução no nível do desemprego e aumento de emprego formal, favorecendo o poder de pressão dos sindicatos pela elevação da remuneração.

ração. O crescimento econômico é uma condição essencial, com a conseqüente melhora no mercado de trabalho, para ampliar o poder dos sindicatos na negociação salarial. Por outro lado, a queda progressiva da inflação, assegurada com uma política monetária ortodoxa, favoreceu a possibilidade de concretização dos reajustes. Como o valor a ser reajustado era, nominalmente, pequeno, não houve problema para viabilizar um índice que não implicasse perda do poder de compra dos salários.

A conquista de aumento real por algumas categorias no passado recente serviu de estímulo para outras lutarem pela elevação no valor nominal e real dos salários, especialmente considerando o fato de grande parte acumular perdas após o Plano Real. As conquistas de algumas categorias servem de referência para outras. Em outros termos, um número maior de sindicatos conseguiu recolocar a demanda pelo aumento real na mesa de negociação como forma de recompor perdas passadas e/ou de incorporar parte dos ganhos de produtividade aos salários. Com isso, a questão salarial, depois de muito tempo, consegue ser o ponto central da pauta de reivindicação dos trabalhadores.

Por último, mas não menos importante, coloca-se a influência do salário mínimo sobre as negociações, pois este serve de parâmetro para as categorias, especialmente no estabelecimento do seu piso normativo.

O resultado mostra que a negociação salarial está relacionada com o ambiente econômico e político de cada ano. No geral, com exceção dos cinco últimos anos, o número de categorias que não conseguiram recompor o poder de compra dos salários foi expressivo, constituindo-se em mais um indicador para ajudar a explicar a perda de participação do salário na renda e a queda do rendimento médio dos ocupados.

Com exceção dos trabalhadores domésticos, que apresentam nível de renda constante, durante todo o período pós-Plano Real [dados extraídos da PNAD, entre 1995 e 2004], todas as demais categorias de ocupação apresentaram níveis cada vez menores de rendimento médio da ocupação principal (CACCIAMALI, 2006, p. 73).

É importante frisar que os salários, especialmente depois da introdução da “livre negociação”, com o Plano Real, tiveram uma queda significativa de participação na renda nacional. A grande maioria das categorias acumulou perdas sucessivas, especialmente entre 1997 e 2003.

Ao longo dos anos 90 e início dos anos 2000, a participação dos rendimentos do trabalho na renda nacional caiu 9,5 pontos percentuais, ao passo que o excedente operacional bruto, correspondendo grosso modo ao lucro empresarial, aumentou a sua participação em 8 pontos. Ademais, a participação dos trabalhadores na renda é bastante baixa comparativamente a outros países (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2006, p. 8).

A tendência começada em 2004 ainda é muito recente para revelar uma melhora nas negociações salariais. Se a economia apresentasse melhor desempenho, entretanto, estaria instalado um ambiente geral muito favorável para os trabalhadores começarem a reverter as fortes perdas tidas a partir dos anos 1990 até 2004. Uma contribuição mais efetiva para a distribuição da renda e para a estruturação do mercado de trabalho depende de o aumento real ser continuado em uma série histórica, o que também está relacionado com um ambiente econômico de crescimento e com uma política de valorização do salário mínimo.

Em síntese, com o fim da política salarial, a introdução da PLR e a “livre negociação”, as categorias têm dificuldade de manter ou elevar o poder de compra dos salários (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 1999), estabelecendo-se uma mudança no padrão de remuneração do trabalho.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A regulação do trabalho é uma construção social histórica, tanto no que diz respeito à produção como à interpretação e aplicação das normas e regras (formais ou não) que regem as condições de uso e remuneração das ocupações. Em relação à remuneração do trabalho, mudanças expressivas foram observadas no Brasil, especialmente após a introdução do Plano Real. Mudanças estão caracterizando um novo paradigma na composição da remuneração do trabalho. As mudanças legais foram decisivas, pois possibilitaram uma redefinição na determinação da remuneração, abrindo espaço para que parte dela seja variável e mais individualizada. A tendência de uma remuneração variável foi impulsionada pela regulamentação do programa de Participação nos Lucros e Resultados e pelo fim da política salarial e introdução da “livre negociação” como elemento da estratégia de combate à inflação (Plano Real). Como a preocupação central era garantir uma subordinação dos salários à política de estabilização dos preços, a “livre negociação” salarial ficou de certa forma amarrada, pois proibiu a introdução de qualquer mecanismo de indexação dos salários, limitou reajustes relativos à produtividade por emprego e depois de aferir os resultados alcançados, bem como ampliou o poder do presidente do TST para conceder o efeito suspensivo de dissídios julgados pelos Tribunais Regionais, como forma de impedir o Judiciário Trabalhista de conceder majoração salarial acima da inflação.

O resultado foi que parte significativa das categorias acumulou perdas salariais pós Plano Real até 2003, e os reajustes variaram conforme a conjuntura econômica do período da negociação. Os dados evidenciam algo absolutamente lógico: nos anos de pior desempenho do produto e de elevação da inflação, as categorias tiveram maiores dificuldades para conseguir recuperar o poder de compra dos salários, o que contribuiu para explicar a queda do salário médio e da massa salarial entre 1997 e 2003.

A maior dificuldade de negociação salarial veio acompanhada da progressiva ampliação do programa de PLR, que, por definição, é uma remuneração variável. Como demonstram as diferentes

pesquisas citadas neste artigo, a PLR adquiriu grande centralidade nas negociações coletivas depois da sua regulamentação, a partir de 1995. Essa centralidade tem razões muito objetivas, pois houve certo consenso sobre a sua implantação entre os trabalhadores (e as suas entidades) e os empregadores, especialmente aqueles das categorias compostas por grandes empresas. Para os empregadores, a regulamentação da PLR – além de vincular o valor ao desempenho individual, da unidade e/ou da firma e de ser um fator de estímulo aos trabalhadores na busca de melhorias nas condições de competitividade e lucratividade, por meio do estabelecimento de metas – proporcionou uma forma mais barata de pagar o fator trabalho, por ser considerada uma verba não salarial e sobre ela não incidirem as contribuições sociais, além de esse tipo de bônus não ser incorporado no salário para cálculo de reajustes futuros. O avanço da remuneração variável tem relação direta com a renúncia fiscal de uma importante fonte de financiamento da seguridade social. Para os trabalhadores, diferentemente de todas as outras medidas aqui analisadas, a PLR é recebida com certo alívio e entusiasmo, pois possibilita o acesso, mesmo que não constante e variável de um ano para outro, de um bônus anual extra, cujo valor é significativo nas grandes empresas. Conforme assinalado, nas empresas selecionadas na pesquisa do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho a média foi de quatro salários no ano de 2004.

Essa, no entanto, não é a realidade da maioria dos acordos de PLR, que, em geral, estabelecem um bônus bem mais baixo. No levantamento feito pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (2006), verifica-se que, em 36% dos acordos, em 2005, o valor é definido em termos monetários e não proporcional ao salário, estabelecendo-se um bônus mínimo inferior a R\$ 500,00 (quinhentos reais). Entre os que preveem uma distribuição do valor proporcional ao salário, em 58% dos casos o valor é de até um salário. Já nos acordos em que o valor do bônus é superior a três salários, correspondem a somente 7% do total. Essa é exatamente uma característica do programa de PLR: a forte diferenciação do bônus pago entre empresas e categorias profissionais, contribuindo para a abertura do leque de rendimentos dos trabalhadores numa mesma unidade, caso ela seja puramente proporcional ao salário, e entre empresas e setores econômicos.

A PLR consolidou-se nos setores em que a negociação coletiva tem importância e os acordos são cada vez mais complexos, pois tendem crescentemente a condicionar o valor pago ao cumprimento de metas. O avanço vai revelando as disputas entre capital e trabalho na sua regulamentação que, além do valor do bônus, concentram-se especialmente em: formas de distribuição equânime ou proporcional ao salário, com a tendência de crescimento de um bônus desigual; estabelecimento das metas e das condições para cumpri-las; não substituição de parcelas fixas do salário por PLR; partilha dos ganhos de produtividade, de forma a não ser somente um indicador de PLR, mas incorporando-se aos salários; forma de acompanhamento das metas, o que implica o acesso às informações da empresa; e garantia de estabilidade aos membros da comissão de negociação. Os dois últimos aspectos estão praticamente excluídos dos acordos.

O avanço da remuneração variável é uma realidade mais frequente nas grandes empresas, setor em que aumenta gradativamente o valor pago em forma de PLR no conjunto da remuneração.

neração total anual dos trabalhadores. Mas a sua crescente importância, a despeito da adesão dos trabalhadores, pode aprofundar a segmentação da negociação, com a descentralização e pulverização dos acordos coletivos. Além disso, pode contribuir para a quebra da solidariedade de classe, pois a remuneração depende do desempenho do trabalhador ou da empresa, deslocando-se a regulação para o local de trabalho.

Este é um tema que necessita de maior estudo, pois ainda não existem dados disponíveis que possam dimensioná-lo. Inclusive, fez-se necessário estudar os seus efeitos sobre a distribuição da renda do trabalho, já que é um importante componente da renda anual de um trabalhador, especialmente nos setores mais estruturados da economia.

## REFERÊNCIAS

- CACCIAMALI, M. C. Ocupações de baixa qualidade, menor mobilidade social e diminuição dos níveis médios de renda. In: MACAMBIRA, J. (Org.). *O Mercado de trabalho formal no Brasil*. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2006. p. 69-86.
- CARVALHO NETO, A. M. *As negociações coletivas como expressão das relações de trabalho: estudo do caso brasileiro de 1992 a 1998*. 1999.540. Tese (Doutorado em Economia) – CEPEAD/Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1999.
- CASTEL, R. *A metamorfose da questão social*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- CENTRO DE ESTUDOS SINDICAIS E DE ECONOMIA DO TRABALHO. *Relações de trabalho: Brasil e experiências internacionais*. Relatório de Pesquisa apresentado pelo CESIT como produto do convênio com o Ministério do Trabalho e Emprego. Campinas e Brasília, 2006. Relatório de Pesquisa apresentado pelo Cesit como produto do convênio CESIT/MTE. Mimeografado.
- COSTA, S. A. *A prática das novas relações trabalhistas, por uma empresa moderna*. São Paulo: Atlas, 1997.
- DEDECCA, C. *Racionalização econômica e trabalho no capitalismo avançado*. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, 1999. (Coleção Teses).
- DEDECCA, C. et al. *As mudanças recentes nas relações de trabalho no Brasil* – Relatório de Pesquisa (OIT). Campinas: Cesit, IE/Unicamp, 1997.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. *O comportamento das negociações coletivas de trabalho nos anos 90: 1993-1996*. São Paulo, 1999. (Pesquisa DIEESE n.15).
- \_\_\_\_\_. *Participação dos trabalhadores nos lucros e resultados: um balanço*. Anote: informativo eletrônico do Dieese, São Paulo, v. 1, n. 9, dez. 2000.
- \_\_\_\_\_. *Os salários num contexto de baixa inflação*. *Notas técnicas*, n. 36. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/notatecnica/notatec36SalarioseBaixaInflacao.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2006.
- \_\_\_\_\_. *Balanço das negociações coletivas nos anos de 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 e 2005*. Disponível em: <[www.dieese.org.br](http://www.dieese.org.br)>. Acesso em: 10 jan. 2007.
- FREYSSINET, J. *Les trajectoires nationales vers la flexibilité du rapport salarial: le cas de la France dans le contexte de l'Union européenne*. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL, 2006, São Paulo. *Anais...* Novas Formas do Trabalho e do Desemprego: Brasil, Japão e França numa perspectiva comparada. São Paulo: Cebrap; Faculdade de Sociologia/USP, 2006.

- GALLON, A. V. et al. *Análise de conteúdo dos sistemas de remuneração variável de empregados nos relatórios de administração de companhias abertas*. São Carlos, 2005. Mimeografado.
- GONÇALVES, J. R. B.; KREIN, J. D.; CAPORALE MADI, M. Condições de trabalho e sindicalismo no setor bancário no Brasil. In: KREIN, J. D. et al. *As mudanças no mundo do trabalho e os direitos dos trabalhadores*. São Paulo: LTr; Campinas: CESIT; EMATRA, p. 99-120, 2006.
- KREIN, J. D. *As tendências recentes nas relações de emprego no Brasil: 1990-2005*. 2007. p.342. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.
- KREIN, J. D; SANCHES, A. T. PLR: um balanço das experiências cutistas. *Debate & Reflexões*, São Paulo, n. 12, p. 151- 176, 2004.
- LEAL FILHO, R. S. *Tendências recentes no mercado de trabalho: limites das propostas de flexibilização e regulamentação*. 1994.. Dissertação (Mestrado em Ciência Econômica) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1994.
- MARTINS, S. S.; VERIANO, C. E. A remuneração flexível como componente da gestão de salários. *ERA - Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 44, p. 22-33, 2004. Edição Especial Minas Gerais.
- MATTOSO, J. *A desordem do trabalho*. São Paulo: Página Aberta, 1995.
- PIZZUTI, S. T. L. *Os efeitos econômico-financeiros dos planos de participação dos empregados nas organizações*. 2000. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.
- SANTOS, A. L. *Trabalho em pequenos negócios no Brasil: impactos da crise no final do século XX*. 2006. p. 304. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.
- SCHUTTE, G. O sindicalismo na Europa e sindicalismo europeu. In: LORENZETTI, J.; FACCIO, O. O *sindicalismo na Europa, MERCOSUL E NAFTA*. São Paulo: LTr, 2000. p. 13-102.
- TEIXEIRA, M. *A dinâmica das relações de trabalho no setor de serviços domiciliares e no setor financeiro*. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, 2005. Relatório de pesquisa Cesist/Dieese/CNPq.
- TUMA, F. M. *Participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados das empresas no cenário de flexibilização das relações de trabalho*. 1999. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999.
- UCHIMA, R. *Flexibilização das relações de trabalho na telefonica SP*. Campinas: Instituto de Economia/ Unicamp, 2005. Relatório de pesquisa Cesist/Dieese/CNPq.
- URANI, A. Ajuste macroeconômico e flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil: 1981-95. In: CAMARGO, J. M. (Org.). *Flexibilização do mercado de trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996. p. 95-156.
- ZYLBERSTAJN, H. *Participação nos lucros e resultados: cinco anos de regulamentação*. São Paulo: MTE/ FIPE, 2000.
- \_\_\_\_\_. A participação dos trabalhadores nos lucros ou nos resultados das empresas – um balanço da negociação: 1995-2002. In: CHAHAD, J. P. Z.; PICCHETTI, P. *Mercado de trabalho no Brasil: padrões de comportamento e transformações institucionais*. São Paulo: FIP/MTE/LTr, 2003.

## COMO SE CHEGA ÀS OPORTUNIDADES DE TRABALHO? OS CAMINHOS EM SALVADOR, SÃO PAULO E PORTO ALEGRE<sup>1</sup>

*Nadya Araujo Guimarães\**  
*Murillo Marschner Alves de Brito\*\**  
*Paulo Henrique da Silva\*\*\**

### ACESSO ÀS OPORTUNIDADES DE EMPREGO: NOVIDADES NAS ANÁLISES SOCIOLÓGICAS DO MERCADO DE TRABALHO

Longa e rica tem sido a trajetória dos estudos sobre mercado de trabalho. Alimentada especialmente pelos achados da sociologia, da economia e da demografia, ela tem esquadrinhado tal mercado sob diferentes perspectivas. Por vezes, como no caso da demografia e da sociologia, o olhar analítico tendeu a fixar-se na oferta de força de trabalho; outras vezes, e esse foi o caso da economia, os elementos associados à demanda tenderam a atrair a atenção do pesquisador.

Talvez não seja exagerado dizer que um mínimo denominador comum entre essas diferentes abordagens estaria num certo estilo de narrativa analítica que representa o mercado de trabalho como o ponto de encontro, o momento em que oferta e demanda entrecruzam-se. Assim concebido, ele é o lócus no qual a firma localiza e recruta aqueles que darão consequência aos planos de produção de bens e serviços, e onde o trabalhador procura obter os meios de reprodução de suas condições de vida. O mercado é, dessa forma, um espaço essencial nos processos de alocação de recursos e de repartição de oportunidades e, nesse sentido, terreno no qual se expressam, ou se constituem, as desigualdades.

\* Professora Titular do Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo; pesquisadora do CNPq associada ao INCT/CEM, onde coordena a equipe do projeto “Redes Sociais e Obtenção de Trabalho”. [nadya@usp.br](mailto:nadya@usp.br)

\*\* Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de São Paulo; pesquisador associado à equipe do projeto “Redes Sociais e Obtenção de Trabalho”, do INCT/CEM. [murillomarschner@yahoo.com.br](mailto:murillomarschner@yahoo.com.br)

\*\*\* Sociólogo; pesquisador associado à equipe do projeto “Redes Sociais e Obtenção de Trabalho”, do INCT/CEM. [paulo@phi.com.br](mailto:paulo@phi.com.br)

<sup>1</sup> Este texto é um resultado intermediário do projeto “Redes e Obtenção de Trabalho” que conta com o apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) – Centros de Pesquisa, Inovação e Difusão (Cepid) 1998/14.432-9 – e do Programa Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia – MCT/CNPq/FAPESP (Processos CNPq 5738642008 e FAPESP 2008/57843-1). Trata-se de uma versão parcial e condensada do texto preparado pelos mesmos autores para o Seminário Internacional “Metropolis and Inequalities”, promovido pelo Centro de Estudos da Metrópole, Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT), cujo desenvolvimento beneficiou-se do suporte institucional do Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo e do INCT/CEM (GUIMARÃES; ALVES DE BRITO; SILVA, 2010). Agradece-se ainda ao Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), na pessoa de seu Diretor Sergio Mendonça, por haver facultado o acesso aos microdados da pesquisa “Informações sobre o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda”, conduzida em 2008 em algumas regiões metropolitanas brasileiras.

A sociologia econômica contemporânea tem colocado alguns novos ingredientes nesse debate, acentuando pelo menos duas características. Em primeiro lugar, a ideia explorada por Fligstein e Dauter (2007) de que o mercado seria, antes de tudo, uma arena em que interesses distintos se apresentariam e careceriam ser negociados. Nesse sentido, o encontro entre ofertantes e demandantes configuraria um processo antes que um mero efeito de cálculos racionais, estando marcado pela intensidade e contradição envolvidas nas relações sociais ali estabelecidas.

Por certo, esboços desta ideia já estavam presentes no pensamento de autores como Marx e Weber. O primeiro legou uma reflexão fortemente ancorada no papel explicativo da dinâmica dos interesses (via de regra antagônicos) das classes; no que concerne ao mercado de trabalho, chegou a recorrer à sugestiva metáfora do “exército” ao abordar a concorrência entre trabalhadores por postos de trabalho, e assim estabelecer a diferença entre aqueles diretamente ocupados nas formas capitalistas de produção, um verdadeiro “exército ativo”, e os membros supranumerários da classe trabalhadora em funções, ou seu “exército de reserva” (MARX, 1985)<sup>2</sup>. Weber, por sua vez, também salientou a permanente disputa por interesses que presidiria as relações mercantis, conquanto também houvesse sublinhado o sentido pacífico dessa disputa e seu assento nas mais diversas formas de racionalidade que orientariam as condutas dos agentes; a desafiar os intérpretes estaria o repto por ele lançado (e que estabeleceria o lugar de uma sociologia dos mercados): como explicar que dentre uma multiplicidade de trocas possíveis, em meio a um sem número de alternativas de encontro entre ofertante e demandante de uma mercadoria, somente uma delas se efetivaria (WEBER, 1961)?

Uma segunda novidade foi introduzida pela reflexão da chamada “nova” sociologia econômica. Em um instigante estudo, Granovetter (1974) argumentou que a distribuição das oportunidades ocupacionais poderia ter lugar por meio de múltiplos mecanismos, e demonstrou a importância das redes sociais mediando as relações entre empregadores e demandantes de trabalho. Ou seja, se o mercado é uma arena, nela os atores distam da atomização e da conduta assentada na ação racional, maximizadora de utilidade, calcada na informação perfeita e na transparência entre os contendores. Granovetter (1985), entretanto, insistia em afirmar que, enquanto um fenômeno socialmente enraizado, no mercado de trabalho os atores mobilizariam múltiplos mecanismos, inclusive aqueles de natureza extraeconômica (e, logo, não mercantil), por meio dos quais obtinham acesso à informação sobre alternativas de vagas (no caso dos demandantes de trabalho) e de trabalhadores dispostos a ocupá-las (no caso das firmas). Ampliava-se, assim, a agenda analítica dos estudos sobre o trabalho, iluminando-se uma dimensão até então pouco estudada, a saber, a da circulação *da informação* ocupacional. Assim, a posição (na estrutura social) dos contatos acionados pelos indivíduos em sua busca de empregos, e não apenas seus atributos pessoais, poderia definir não somente a possibilidade de vir a encontrar trabalho, tal como documentado por Granovetter (1985), mas a qualidade do emprego a ser obtido e, por essa via, as chances de realização socioeconômica

<sup>2</sup> É certo, igualmente, que Marx (1985) também insistira em que não era no âmbito da circulação (e, logo, do mercado) – um espaço assentado na troca de equivalentes – que se deveria buscar a chave para o entendimento da reprodução ampliada do capital.

e de mobilidade individual (DEGENNE et al., 1991; HSUNG; LIN; BREIGER, 2009; LIN, 2001). O programa de investigações aberto pelo estudo seminal de Granovetter ajudou a desvendar uma espécie de antessala, ainda pouco devassada, do mercado de trabalho, a *intermediação das oportunidades* de emprego.

Sabe-se hoje que os mecanismos de acesso à informação sobre as vagas disponíveis, pré-condição para a obtenção de trabalho, envolvem tanto as redes tecidas nos espaços da sociabilidade individual quanto os agentes econômicos voltados a intermediar oportunidades de emprego. Estes últimos formam um mercado que, convencionalmente, tem sido entendido como mercado de trabalho. Duas características especificam este outro mercado: por um lado, a mercadoria que nele circula, a saber, a informação sobre vagas (e não propriamente a força de trabalho); por outro, a existência de um terceiro ator econômico, a saber, o intermediador (e não apenas o comprador e o vendedor de força de trabalho). Tal mercado torna-se tanto mais pujante quanto mais flexíveis os empregos e incertas as oportunidades, em meio à intensa reestruturação da economia mundial, marcada por crises de maior ou menor abrangência em termos internacionais (AUTOR, 2008; BENNER; LEETE; PASTOR, 2007; GUIMARÃES, 2009b; GUIMARÃES; HIRATA; SUGITA, 2009; KOENE; PURCELL, 2004).

Com efeito, os resultados de pesquisas conduzidas nos anos 1990 e 2000 mostraram que o peso dos diversos expedientes acionados na procura de emprego variava de maneira significativa entre sociedades. Em estudo comparativo, por meio de *surveys* amostrais conduzidos em três metrópoles mundiais – Paris, Tóquio e São Paulo –, encontrou-se que os recursos habitualmente mobilizados na procura não tinham peso equivalente e variavam segundo o contexto em que se buscava trabalho (GUIMARÃES, 2009a). Assim, sob distintas formas de regulação do emprego e sob modalidades diversas de institucionalização da proteção social variavam os mecanismos que ligavam os indivíduos às oportunidades ocupacionais. Dessa maneira, em sistemas de emprego em que o padrão de duração dos vínculos era mais estável (como no Japão), ou em que a regulação institucional do desemprego o fazia socialmente mais protegido (como na França), ganhavam proeminência dispositivos de obtenção de ocupação distintos daqueles que se observava no Brasil, país onde a recorrência das transições ocupacionais se aliava à fraca institucionalização da proteção social que se concedia àquele em busca de trabalho (KASE; SUGITA, 2006).

Desse modo, em São Paulo, as redes pessoais foram os mecanismos que de longe mais se destacaram, especialmente por meio dos elos fortes do grupo familiar e dos amigos mais chegados; sobressaía-se também o esforço individual da prospecção direta junto às empresas; aos agentes econômicos do mercado de intermediação e aos meios anônimos (anúncios em jornais e revistas especializadas) restava papel muito claramente secundário. Em Tóquio, ao contrário, a informação disponível no espaço público, na forma de anúncios em jornais e revistas e pelo recurso às agências do sistema público de emprego, era aquela acionada de maneira mais recorrente pela maioria dos indivíduos. Já na região de Paris-Île de France, prospectar individualmente as possíveis vagas existentes no mercado, mediante contato direto com as

empresas, era o meio que se destacava, combinado com o recurso à informação veiculada pelo sólido e abrangente sistema público de apoio ao demandante de trabalho.

No caso das regiões metropolitanas de São Paulo e Tóquio, por razões particulares ao modo como foram construídos os levantamentos, foi possível avançar um pouco mais e investigar o mecanismo de procura que se mostrara efetivo, pois permitira ao entrevistado encontrar seu último trabalho. Eficazes, em São Paulo, eram as redes pessoais e a prospecção individual no mercado, através do contato direto com as empresas. Em Tóquio, as redes pessoais (pouco relevantes entre os mecanismos reconhecidos como os mais acionados para procura) surgiram, entretanto, como recursos em alguma medida eficazes para obter trabalho, conquanto o destaque maior continuasse com os mecanismos públicos (anúncios em jornais e revistas, agências do sistema público e escola); ali, e ao contrário de São Paulo, a prospecção direta era tida como uma iniciativa que rendia muito poucos frutos.

Ficava evidenciada, por esses achados, uma diferença analiticamente importante entre duas formas principais de categorizar o modo de conexão entre candidato e vaga. Por um lado, ele poderia se fazer por meio de dispositivos de circulação de informação ocupacional institucionalizados no espaço público e postos em prática pelos agentes do mercado ou pelos mecanismos enraizados nos espaços de sociabilidade privada e realizadas pelas redes de contatos pessoais. Por outro lado, o encontro entre candidato e vaga poderia se estabelecer por uma relação direta entre o indivíduo e o mercado de trabalho (procura direta junto a empresas, uso de anúncios de jornais, realização de concursos) ou por uma relação mediada, seja por agentes do mercado de trabalho (agências de emprego, empresas de trabalho temporário), seja por redes de contatos pessoais.

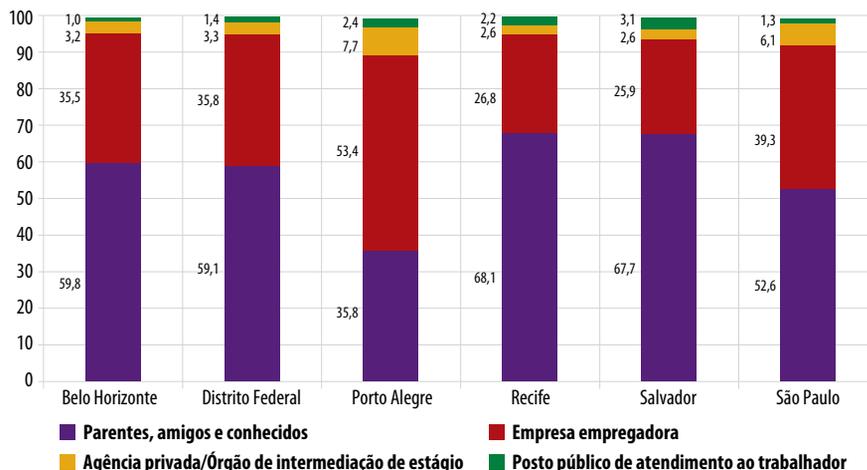
À luz dos achados da pesquisa que comparou as três metrópoles mundiais, destacava-se, assim, o peso explicativo da dimensão macroinstitucional, notadamente das formas de regulação do trabalho e do emprego e das modalidades de institucionalização da proteção social. Entretanto, poder-se-ia dizer que tais diferenças também se exprimem em nível subnacional; ou seja, quando se mantém constante a dimensão macroinstitucional? Esta é a indagação que move o interesse no presente texto.

Pretende-se neste artigo, por isso mesmo, avançar a reflexão ao redor de um argumento: se os indivíduos estão expostos a diferentes alternativas para ter acesso às informações sobre oportunidades de trabalho e se, a depender da alternativa acionada, são distintos os efeitos quanto a oportunidades a que se acede, será possível reconhecer um padrão que se associe mais intensamente a cada um dos modos de circulação da informação ocupacional?

Assim formulado o interesse analítico, pretende-se refletir sobre o movimento que dá lugar ao encontro entre o demandante de trabalho e a vaga; argumentar-se-á que, a depender do tipo de mecanismo de informação pelo qual se chega a saber da existência de uma oportunidade de trabalho, variam as características da vaga e os perfis daqueles que logram obtê-la.

## AONDE ANDA A VAGA ANSIADA? COMO SABER DA OPORTUNIDADE DE TRABALHO? UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA

Em recente pesquisa amostral, foi possível registrar a notável diferença existente nos padrões de procura e de obtenção de trabalho entre regiões metropolitanas brasileiras<sup>3</sup> (Gráfico 1).



**Gráfico 1**  
Como se chega ao emprego privado? Diversidades entre metrópoles brasileiras – 2008

Fonte: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (2008).

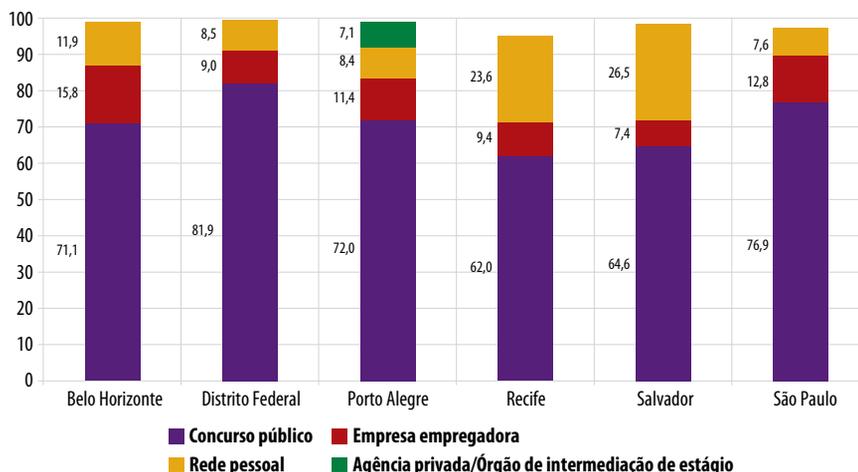
O Gráfico 1 reproduz os achados tal como inicialmente veiculados, agrupando em quatro os mecanismos indicados pelos assalariados do setor privado como os propiciadores da obtenção do último trabalho: (i) informações obtidas junto a parentes, amigos ou conhecidos; (ii) contato direto com a empresa empregadora; (iii) o recurso a agências privadas; (iv) o recurso a agente do sistema público de emprego. Vê-se que o recurso às instituições do mercado de trabalho (sejam elas públicas ou privadas) é, via de regra, de muito pequena significação, ganhando algum destaque apenas em São Paulo e Porto Alegre. Já as redes de contatos pessoais, ao contrário, foram indicadas pela maioria dos entrevistados (com destaque especial para os de Recife e Salvador) como o mecanismo eficaz pelo qual encontraram o emprego atual. Uma exceção notável, a da região metropolitana de Porto Alegre; ali, é a prospecção direta junto às firmas que se sobressai.

Em grandes linhas, a distribuição das oportunidades ocupacionais abertas pelo setor privado nas metrópoles brasileiras parece fazer-se por meio de dois mecanismos principais de circu-

<sup>3</sup> Pesquisa "Informações sobre o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda" conduzida pelo Dieese, entre maio e outubro de 2008, por meio de questionário suplementar à Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED). Na ocasião, foram investigados cerca de 94.000 domicílios em seis regiões metropolitanas (Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, São Paulo e Distrito Federal), com vistas à coleta de dados sobre os requisitos de contratação, os serviços de intermediação de mão de obra, as dificuldades dos desempregados e dos inativos para inserção no mercado de trabalho, o uso do seguro-desemprego e a realização de cursos de capacitação ou qualificação profissional.

lação da informação: de um lado, as redes de contatos pessoais; de outro, a ação individual do trabalhador que, de posse de sua carteira de trabalho, se lança ao mercado em busca do contato com a firma empregadora. Nessa diferença parece estar inscrita a polarização entre duas situações destacáveis do ponto de vista analítico: a de uma intensa imersão da operação do mercado na estrutura de relações sociais tecidas em espaços de sociabilidade privada (via redes) e a da aparente atomização do indivíduo institucionalmente desprotegido na busca por um posto de trabalho (via prospecção direta).

Tamanho é o peso das redes que, em pelo menos duas das metrópoles analisadas, mesmo quando observado o modo de acesso a postos no setor público – ordinariamente preenchidos por concurso público –, os contatos pessoais continuam tendo um destaque nada desprezível. Tal é o caso de Recife e, especialmente, de Salvador (Gráfico 2).



**Gráfico 2**  
Como se chega ao emprego público? Diversidades entre metrópoles brasileiras – 2008

Fonte: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (2008).

Instigados por esses achados, considera-se plausível assumir que as características do contexto metropolitano poderiam ser um importante fator a determinar o modo pelo qual se repartem as oportunidades ocupacionais no Brasil. Entretanto, por detrás das variações expressas nos dois gráficos anteriores, poderiam estar atuando particularidades que especificariam seja o perfil dos demandantes de trabalho, seja o perfil dos postos de trabalho a que tiveram acesso, seja outras características do contexto metropolitano.

De modo a seguir adiante na reflexão, e buscando separar o joio do trigo, selecionaram-se, para uma análise mais aprofundada, três metrópoles que tipificavam distintos modos de divisão de oportunidades: aquela em que era avassalador o peso das redes pessoais no acesso a chances ocupacionais, até mesmo no emprego público (Salvador); aquela em que tal redistribuição baseava-se majoritariamente nos mecanismos mercantis de busca, seja pela

via (predominante) da prospecção direta, seja pela via dos agentes do mercado de intermediação de empregos (Porto Alegre); e aquela em que os mecanismos de acesso via mercado e via redes pessoais apresentavam o menor desequilíbrio (São Paulo).

Em termos operacionais mais precisos, investigam-se os fatores associados à variação nos meios eficazes de obtenção de postos de trabalho pelos trabalhadores assalariados nessas três metrópoles brasileiras – São Paulo, Porto Alegre e Salvador. Por “meios eficazes”, entendem-se os diversos modos pelos quais os entrevistados tiveram acesso à informação sobre o posto em que trabalhavam, seja na condição de empregados, seja de trabalhadores domésticos<sup>4</sup>; ou seja, focalizou-se a análise naqueles que, para sobreviver careciam vender a sua força de trabalho e que, portanto, precisavam ter acesso a mecanismos de redistribuição da informação ocupacional<sup>5</sup>.

A pesquisa que serviu de fonte investigou um amplo leque de meios eficazes para a obtenção do posto de trabalho: contato direto com o atual empregador, concurso público, postos públicos de atendimento ao trabalhador, agências privadas de emprego, organizações comunitárias, centrais sindicais (ou sindicatos), órgãos de integração de estagiários, parentes amigos ou conhecidos. Para apurar o foco analítico, reclassificaram-se as categorias originais em quatro novas classes, concebidas pela combinação de duas dimensões, quais sejam: (i) o tipo de relação estabelecida entre cada um dos meios eficazes e o mercado de trabalho (se direta ou mediada); e (ii) seu enraizamento (maior ou menor) em relações sociais.

Por essa via, identificaram-se dois tipos de mecanismos que operam com base na relação direta entre o indivíduo e o mercado de trabalho: o contato direto com o atual empregador e o concurso público<sup>6</sup>. Na prospecção direta, o processo de encontro entre o trabalhador e a vaga está sujeito ao particularismo das imagens que pautam culturas gerenciais, postas em ação na situação de triagem; já o acesso por concurso tende a ser mais universalista e, portanto, menos dependente das representações do selecionador, construídas no curso da interação na situação de entrevista.

São também dois os mecanismos de circulação da informação ocupacional que supõem uma relação indireta entre o indivíduo e o mercado: as instituições atuantes no mercado como intermediadores de trabalho (agências e intermediadores de empregos ou de estágios, de tipo governamental, sindical, comunitário ou privado) e as redes de contatos pessoais tecidas pelo indivíduo em seus espaços privados de sociabilidade (seus parentes, amigos ou conhecidos).

<sup>4</sup> O que representa uma amostra de 30.994 casos.

<sup>5</sup> Convém aclarar que vem do próprio desenho do questionário da pesquisa-fonte a circunscrição a empregados e trabalhadores domésticos da investigação sobre o meio de procura que se mostrou eficaz. Pela razão indicada no corpo do texto, tal circunscrição é analiticamente conveniente.

<sup>6</sup> Lamentavelmente, o banco de dados utilizado restringe as formas de procura não mediada aos dois tipos antes referidos (prospecção direta e concurso), deixando de considerar outros mecanismos anônimos pelos quais o indivíduo também aciona diretamente o mercado, como a Internet (procura virtual em sites de emprego) e os anúncios em jornais e revistas. Este último é um meio recorrentemente destacado na literatura e, conforme pesquisas anteriores realizadas pela equipe (GUIMARÃES, 2009a, 2009b), mostrou-se central em outras metrópoles mundiais; já a procura virtual tem se revelado crescentemente importante, tal como foi possível documentar para o caso paulistano (VIEIRA, 2009).

O Quadro 1 apresenta as categorias originais do questionário e sua reclassificação nas novas categorias de análise, que serão doravante utilizadas.

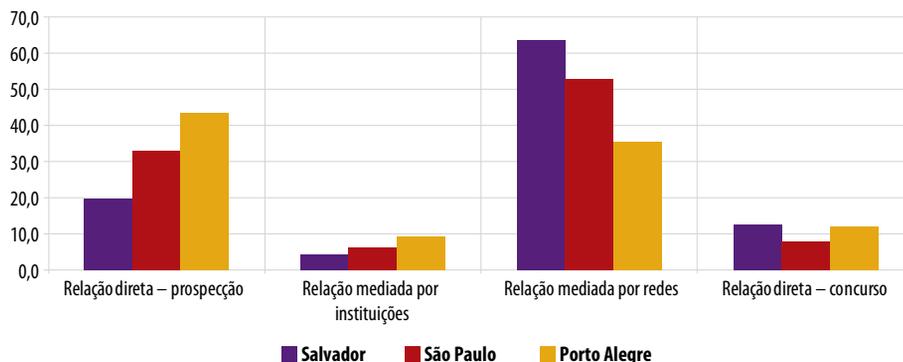
<b>Categoria recodificada</b>	<b>Categoria original</b>
Relação direta – prospecção no mercado	Direto com a atual empresa/empregador
Relação direta – concurso	Concurso público
Relação mediada por instituições	Postos públicos de atendimento ao trabalhador
	Agências de emprego privadas
	Organizações comunitárias
	Centrais sindicais/sindicatos
Relação mediada por redes	Órgãos de integração de estagiários
	Parentes, amigos ou conhecidos

**Quadro 1**  
**Meio eficaz de obtenção do posto de trabalho – compatibilização entre categorias originais e recodificadas**

Fonte: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (2008).

Que se pode dizer das diferenças que tipificam as três metrópoles? Grosso modo, elas se mantêm (Gráfico 3). Em Salvador e em São Paulo, continuam predominando os postos de trabalho obtidos pelas relações com o mercado de trabalho mediadas pela rede de amigos, parentes e conhecidos. Em Porto Alegre, persiste a ligeira predominância da relação direta via prospecção no mercado, o que contrapõe a metrópole gaucha ao padrão observado para as outras duas; mas é também ali que o papel mediador das instituições, mesmo minoritário, mostra-se mais significativo. Em outras palavras, o mercado é, em Porto Alegre, o local em que se busca o acesso à informação ocupacional, seja pela ação individual isolada, seja com o suporte das instituições de intermediação de empregos. São Paulo parece continuar representando uma situação intermediária entre os dois polos. De tal sorte que o Gráfico 3 mostra que cresce sistematicamente o peso dos mecanismos mercantis e decresce sistemática e significativamente o peso daqueles não-mercantis em Salvador, São Paulo e Porto Alegre.

Para além das diferenças entre as três metrópoles, chama a atenção uma convergência: mesmo passados quinze anos da implementação dos mecanismos de proteção social à procura do trabalho (seguro-desemprego, Fundo de Amparo ao Trabalhador, Sistema Público de Emprego e Renda), e transcorridos quatro períodos presidenciais de corte social-democrata (tomados a grosso modo e em seus diversos tons), é *ao indivíduo* que cabe fazer face aos ônus da opacidade do mercado e das imperfeições no entrecruzamento entre trabalhador e vaga. Com efeito – e em todas as três metrópoles – é pela via de sua ação isolada (expressa na busca direta pela oportunidade de trabalho, no contato pessoal com o empregador) ou com o suporte de sua rede de contatos pessoais que chega a saber da vaga que se transformaria no trabalho atual.



**Gráfico 3**  
**Mercado ou redes? Os meios eficazes para se localizar empregos**  
 Salvador, São Paulo e Porto Alegre – 2008

(n=30994)

Fonte: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (2008).  
 Elaboração própria.

Voltando-se ao objeto primeiro, qual seja o de entender a diversidade de modos de chegar à oportunidade de trabalho, questiona-se: existem características específicas associadas à escolha de estratégias particulares? Estarão essas estratégias associadas a características *dos indivíduos* ou a características *do contexto* em que eles competem? Haverá alguma variância nessas associações, quando se comparam as três metrópoles?

<b>Atributos do indivíduo</b>	Sexo	1. Masculino	2. Feminino
	Cor	1. Branca	2. Preta
		3. Parda	4. Amarela
		5. Mais de 65 anos	
	Idade	1. 0 a 15 anos	2. 16 a 24 anos
		3. 25 a 50 anos	4. 51 a 65 anos
		Tempo de residência	
		1. Até um ano	2. Mais de 1 a 2 anos
	Escolaridade (grau da última série concluída)	3. Mais de 2 a 5 anos	4. Mais de 5 a 10 anos
		5. Mais de 10 anos	
Capacitação na área	1. Nunca frequentou escola	2. 1º grau	
Língua estrangeira	3. 2º grau	4. 3º grau	
<b>Atributos do contexto</b>	Tipo de relação de trabalho	1. Não	2. Sim
		1. Não	2. Sim
	Tipo de empregador	1. Assalariado sem comissão	2. Assalariado com comissão
		3. Ganha em espécie	4. Militar, religioso
		5. Por produção	6. Doméstico mensalista
	Tipo de vínculo (tem carteira?)	7. Doméstico diarista	8. Doméstico ganha em espécie
		1. Privado	2. Público
		3. Serviços domésticos	
	1. Não, estatutário	2. Não	
	3. Sim		

**Quadro 2**  
**Identificando possíveis fatores correlatos ao meio de procura eficaz. Dimensões e variáveis utilizadas**

Fonte: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (2008).

Especifica-se a dimensão individual com base em variáveis relativas tanto a atributos (como sexo, cor, idade, tempo de residência) quanto a características aquisitivas que são ativos valorizados no mercado de trabalho (como escolaridade, capacitação na área, conhecimento de língua estrangeira, conhecimentos em informática). Já a dimensão contextual foi especificada por variáveis relativas a características do posto de trabalho pelo qual se competiu (tipo de relação de trabalho, tipo de empregador, tipo de vínculo). O Quadro 2 apresenta as variáveis selecionadas para traduzir operacionalmente as duas dimensões escolhidas para análise.

Como todas as variáveis são de tipo categórico, optou-se por usar o coeficiente de Cramer para medir a intensidade da associação existente entre elas<sup>7</sup>. Os resultados, apresentados na Tabela 1, são sugestivos. Logo à primeira vista sobressai-se que as características do posto pelo qual se compete estão mais fortemente associadas ao meio pelo qual se obteve a vaga que as características individuais. E isso vale para as três metrópoles. Em todas elas, os atributos da vaga obtida congregam o conjunto de variáveis com maior nível de associação com o meio que se mostrou eficaz para obtê-la.

Tabela 1

Os fatores correlatos ao meio de procura eficaz: características do indivíduo ou do posto de trabalho? Salvador, São Paulo e Porto Alegre – 2008

(Coeficientes de Cramer – variável dependente: meio de procura eficaz)

Dimensão	variável	Cramer (coeficiente)		
		Salvador	São Paulo	Porto Alegre
Atributos do indivíduo	Sexo	0,076	0,079	<b>0,088</b>
	Cor	<b>0,075</b>	0,054	0,029
	Idade	<b>0,125</b>	<b>0,105</b>	<b>0,140</b>
	Tempo de residência	0,030	0,051	0,015
Características aquisitivas (escolaridade e capacitação)	Nível de escolaridade (por grau)	<b>0,210</b>	0,175	<b>0,228</b>
	Capacitação na área	0,150	0,115	0,164
	Língua estrangeira	0,033	0,063	0,044
	Informática	0,110	<b>0,132</b>	0,099
Características do posto de trabalho	Tipo de relação de trabalho	0,152	0,158	0,167
	Tipo de empregador	0,389	<b>0,527</b>	0,480
	Tipo de vínculo	<b>0,575</b>	<b>0,574</b>	<b>0,590</b>

Fonte: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (2008).  
Elaboração própria.

Dentre as características individuais, as que se referem aos ativos de qualificação e, dentre essas, o grau da última série concluída, apresentaram considerável associação com o meio pelo qual se obteve trabalho. Isso indica que pessoas com diferentes níveis de escolaridade

<sup>7</sup> O coeficiente de Cramer é similar aos coeficientes de correlação mais comumente utilizados (Pearson e Spearman), conquanto mais adequado para testes de associação com variáveis categóricas. O resultado é expresso em um coeficiente que varia entre 0 e 1, de sorte que, quanto mais próximo de 1, maior é o nível de associação entre o par de variáveis em questão.

não apenas ocupam empregos de qualidade distinta (o que é fartamente conhecido), mas *chegam a esses empregos* por mecanismos igualmente diversos; assim, se já se sabia que diferente era o tipo de vaga que se abria para o candidato mais educado, agora sabe-se que igualmente distinto é o *modo pelo qual ele toma conhecimento dessa vaga*.

Interessante observar que há uma ligeira diferença a esse respeito entre as metrópoles: para Salvador e Porto Alegre, a escolaridade é o ativo relevante por excelência para marcar as diferenças no capital cultural acumulado; já para São Paulo, parece haver uma síndrome melhor composta, pois a formação escolar não se distancia tanto em importância dos indicadores de qualificação profissional (notadamente do conhecimento de informática).

Por fim, e como salientado antes, as variáveis que medem os atributos individuais são aquelas com o nível de associação mais baixo com relação ao meio eficaz de obtenção do posto de trabalho. A idade é a que apresenta maior coeficiente de associação, a sugerir que indivíduos em faixas etárias distintas tendem a ter meios eficazes distintos de obtenção de trabalho. Sexo e cor são atributos de associação significativa, conquanto baixa; a cor importa, ligeiramente mais no caso de Salvador, enquanto a condição de sexo destaca-se no caso de Porto Alegre. O tempo de residência na região metropolitana apresenta significância apenas em São Paulo.

Em síntese, à luz dos dados explorados neste texto, pode-se sugerir que postos de trabalho com características similares (sobretudo no que concerne ao tipo de vínculo, mas também ao tipo de empregador) são obtidos por meios também específicos; ou seja, nem todos os caminhos levam a empregos com características parecidas. Do mesmo modo, se é sabido que as chances individuais de acesso aos postos de trabalho variam conforme seus atributos, os dados agora explorados indicam o peso de tais atributos também no modo pelo qual se toma conhecimento da vaga.

Entretanto, apesar de prover sugestivas indicações, o teste de Cramer pouco diz sobre o sentido da associação entre as variáveis que indica estarem conectadas. Isto impede afirmar-se de maneira mais precisa que tipos de meios eficazes de obtenção do posto de trabalho ligam os indivíduos aos distintos tipos de ocupação. Esse é o desafio deixado pelo estudo aqui apresentado e se constituiu no seguinte passo na continuidade desta análise<sup>8</sup>.

## REFERÊNCIAS

AUTOR, David. *Studies of Labor Market Intermediation*. Paper preparado para a NBER Conference on Labor Market Intermediation. Cambridge, Massachusetts, 2008.

BENNER, Chris; LEETE, Laura; PASTOR, Manuel. *Staircases or treadmills?* Labor market intermediaries and economic opportunity in a changing economy. New York: Russell Sage Foundation, 2007.

DEGENNE, Alain et al. Les relations sociales au coeur du marché du travail. *Sociétés Contemporaines*, Paris, n. 5, p. 75-97, 1991.

<sup>8</sup> Para continuidade da exploração desses dados, ver o estudo mais extenso de Guimaraes, Alves de Brito e Silva (2010).

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. *Informações sobre o sistema público de emprego, trabalho e renda*. São Paulo: Dieese, 2008.

FLIGSTEIN, Neil; DAUTER, Luke. The Sociology of Markets. *Annual Review Sociology*, Palo Alto, California, n. 33, p.105-128, 2007.

GRANOVETTER, Mark. *Getting a Job*. A study of contacts and careers. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1974.

\_\_\_\_\_. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, v. 91, p.481- 510, 1985.

GUIMARÃES, Nadya A. *Desemprego: uma construção social*. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2009a.

\_\_\_\_\_. *À procura de trabalho: instituições do mercado e redes*. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2009b.

GUIMARÃES, Nadya A.; HIRATA, Helena; SUGITA, Kurumi. Trabalhos flexíveis, empregos precários? Reflexões à guisa de introdução. In: GUIMARÃES, Nadya A.; HIRATA, Helena; SUGITA, Kurumi (Org.). *Trabalho flexível, empregos precários? uma comparação Brasil, França, Japão*. São Paulo: EDUSP, 2009.

GUIMARÃES, Nadya A.; ALVES DE BRITO, Murillo M.; SILVA, Paulo H. *O acesso a oportunidades de trabalho no Brasil: uma comparação inter-metropolitana sobre os mecanismos de circulação da informação ocupacional e a reprodução da desigualdade*. São Paulo: INCT/Centro de Estudos da Metrópole, 2010.

HSUNG, Ray-May; LIN, Nan; BREIGER, Ronald L. *Contexts of social capital: social networks in markets, communities, and families*. New York: Routledge, 2009.

KASE, Kasutoshi; SUGITA, Kurumi (Org.). *The unemployed and unemployment in an international perspective: comparative studies of Japan, France and Brazil*. Tóquio: University of Tokyo, Institute of Social Sciences 2006. (ISS Research Series, 19).

KOENE, Bas; PURCELL, Kate. *The value of relationships in a transactional labour market: constructing a market for temporary employment*. Coventry, 2004. Mimeografado.

LIN, Nan. *Social capital: a theory of social structure and action*. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 2001.

MARX, Karl. *El Capital*. Crítica de la economía política. México: Fondo de Cultura Económica, 1985. Livro I, cap. XXIII. (1. ed. de 1887).

VIEIRA, Priscila P. F. *A experiência da procura de trabalho*. Um estudo de caso. 2009. 211 p. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

WEBER, Max. *Economía y sociedad: esbozo de Sociología comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica, 1961. (1. ed. de 1922).

## PARTE II

# FLEXIBILIZAÇÃO E PRECARIZAÇÃO: IMPACTOS SOBRE GRUPOS POPULACIONAIS E FAMÍLIAS

86

*Série Estudos e Pesquisas*

SEP



## PRECARIZAÇÃO SOCIAL DO TRABALHO NO BRASIL: O CASO DA VULNERABILIDADE DOS JOVENS E DOS SINDICATOS

*Graça Druck\**  
*Luiz Paulo Jesus de Oliveira\*\**  
*Selma Cristina Silva de Jesus\*\*\**

### INTRODUÇÃO

A precarização social do trabalho expressa-se, fundamentalmente, pela desregulamentação do mercado, provocada pela crise do fordismo e a transição para um modelo de acumulação flexível, bem como no desemprego estrutural. As novas (e precárias) formas de contratação da mão de obra associadas a esse processo alteraram profundamente a configuração do trabalho em diversos países.

No caso do Brasil, a precarização do trabalho constitui-se em um fenômeno novo que se instala nas últimas duas décadas, no qual as características, as modalidades e dimensões indicam um processo de precarização social nunca visto, expresso nas mudanças nas formas de organização do trabalho, na legislação social e do trabalho, no papel do Estado e suas políticas sociais, na atuação dos sindicatos e das instituições públicas e associações civis. A especificidade deste fenômeno no país sustenta-se na tese de que há um processo que se instala econômica, social e politicamente, renovando e reconfigurando a precarização histórica e estrutural.

O objetivo deste artigo é analisar o processo de precarização social do trabalho no Brasil e suas implicações para os trabalhadores e seus órgãos de representação. Para tanto, elege-se como foco da análise os jovens e os sindicatos. Tal recorte justifica-se na medida em que se evidencia que esse fenômeno atinge diferenciadamente segmentos do mercado de trabalho e as formas mais tradicionais de organização dos trabalhadores, cujos indicadores mais expressivos são as elevadas taxas de desemprego e de informalidade entre os jovens e a crise dos sindicatos.

Nas próximas seções do artigo apresenta-se inicialmente um quadro geral da precarização social do trabalho no mundo e na América Latina; em seguida analisam-se alguns indicadores

\* Pós-doutora em Sociologia do Trabalho pela Université Paris XIII; professora do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS) da Universidade Federal da Bahia (UFBA); pesquisadora do Centro de Recursos Humanos (CRH/UFBA) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). [druckg@gmail.com](mailto:druckg@gmail.com)

\*\* Doutorando e mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); professor da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). [luzpauloliveira@gmail.com](mailto:luzpauloliveira@gmail.com)

\*\*\*Doutora e mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); pesquisadora Associada do Centro de Recursos Humanos (CRH/UFBA). [selma\\_oliveira1@hotmail.com](mailto:selma_oliveira1@hotmail.com)

deste processo no Brasil, com ênfase nas formas precárias de inserção, na organização e nas condições de trabalho. Na sequência, problematiza-se a vivência desigual da precarização do trabalho, tendo como foco a situação da juventude trabalhadora. Por fim, abordam-se as consequências deste processo para o movimento sindical.

## PRECARIZAÇÃO SOCIAL DO TRABALHO: O QUADRO MUNDIAL E LATINO-AMERICANO

Em documento publicado em 2008 – *World of Work Report 2008: Income inequalities in the age of financial globalization* – pelo Instituto Internacional de Estudios Laborales, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) apresenta um panorama mundial do trabalho no período 1990 a 2007, alertando sobre o quadro ainda frágil e precário no mundo, marcado por “déficits de trabalho decente” e, portanto, numa situação de alta vulnerabilidade que tende a se aprofundar gravemente em decorrência da crise mundial que se abre em 2008.

Na síntese do relatório, destacam-se os seguintes resultados: 1) o crescimento do emprego ficou abaixo das necessidades de incorporação ao mercado de trabalho e, para 51 países que disponibilizam informações, houve queda da participação dos salários como parte do total da renda, sendo que América Latina e Caribe registraram a maior queda (-13 %), seguida da Ásia e Pacífico (-10%) e dos países avançados (-9%); 2) para dois terços dos países, cresceu a desigualdade de renda, aumentando em 70% a disparidade entre os 10% de assalariados com renda mais alta e os 10% com renda mais baixa<sup>1</sup>; 3) em países com mercado financeiro sem regulamentação, caso típico dos Estados Unidos da América (EUA), houve o endividamento dos trabalhadores e suas famílias, estimulados a investir no mercado imobiliário e de consumo, num quadro de salários estagnados; 4) constatou-se o crescimento do chamado “emprego atípico” (contratos temporários, por tempo determinado, trabalho informal, sem registros, sem direitos sociais e trabalhistas, com salários mais baixos e condições de trabalho mais precárias), o que “[...] pode ter contribuído para o enfraquecimento da capacidade de negociação dos trabalhadores, especialmente os menos qualificados” (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2008, p. 12). Este fato também foi verificado na análise, ou seja, as dificuldades dos sindicatos de se contraporem às imposições da globalização financeira têm sido responsáveis pela perda de força na defesa do emprego e dos rendimentos dos trabalhadores.

Ainda de acordo com o referido documento, em 2007 havia 179,5 milhões de desempregados no mundo, o que correspondia a uma taxa de desemprego de 5,7%. As primeiras estimativas para 2008 eram de se atingir 190,2 milhões, ou seja, mais 11,3 milhões de desempregados. Nos cenários apresentados, desde a propagação e mundialização da crise que se iniciou nos

<sup>1</sup> Em 2007, por exemplo, os diretores executivos (CEOs) das 15 maiores empresas dos Estados Unidos receberam salários que eram mais de 520 vezes superiores aos do trabalhador médio, comparado com uma diferença de 360 vezes em 2003. Situações similares – ainda que com salários mais baixos – podem ser observadas em outros lugares, como Alemanha, Áustria, Hong Kong (China), Países Baixos e África do Sul (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2008).

EUA, as estimativas para o ano de 2009 atingiam, no pior deles, o número de 230 milhões de desempregados no mundo, isto é, um acréscimo de 40 milhões em relação ao ano de 2008 (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2008).

Em 2009, no relatório mais recente da OIT – *World of Work Report 2009 – The Global Jobs Crisis and Beyond* –, entre outubro de 2008, quando se iniciou a crise, e final de 2009, para 51 países que disponibilizaram informações, foram perdidos 20 milhões de postos de trabalho e 5 milhões de trabalhadores encontram-se numa situação extremamente vulnerável, ameaçados de perder o emprego, já que estão com jornada de trabalho reduzida, desemprego parcial ou trabalho involuntário em tempo parcial. Além disso, estima que 43 milhões de trabalhadores podem ficar fora do mercado de trabalho, especialmente no caso dos pouco qualificados, imigrantes, mais velhos e jovens, se não houver programas governamentais adequados acompanhados de crescimento econômico de longa duração (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2009c).

Neste último relatório, embora a OIT considere que a economia mundial esteja dando sinais de recuperação e que a queda do emprego foi inferior às previsões em função da intervenção do estado e dos governos, alerta que a “[...] crise do emprego está longe de ser superada [...]” (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2009c, p. 7).

De acordo com a *Agenda do Trabalho Decente* criada, em 1999, pela OIT:

O *Trabalho Decente* é um trabalho produtivo e adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade, e segurança, sem quaisquer formas de discriminação, e capaz de garantir uma vida digna a todas as pessoas que vivem de seu trabalho [...] Os quatro eixos centrais da Agenda do Trabalho Decente são a criação de emprego de qualidade para homens e mulheres, a extensão da proteção social, a promoção e fortalecimento do diálogo social e o respeito aos princípios e direitos fundamentais no trabalho, expressos na Declaração dos Direitos, adotada em 1998 (BRASIL, 2006, p. 5).

Tal proposição originou-se do diagnóstico sobre o “mundo do trabalho” na América Latina nos anos 1990. Vale a pena reproduzir as conclusões da OIT:

21. No plano social e do mercado de trabalho, os resultados das reformas da década de 1990 foram bastante decepcionantes na América Latina e no Caribe. O produto por trabalhador cresceu a uma taxa muito baixa (0,21% ao ano entre 1990 e 2005), e, ao mesmo tempo, se observou um incremento do desemprego e do emprego informal. Em alguns países (os casos mais notáveis são Argentina, Colômbia e Peru), efetuaram-se reformas que flexibilizaram a contratação e a demissão, e, em muitos casos, foram abandonados mecanismos solidários de proteção social, tanto relativos às aposentadorias e pensões como à

saúde e à proteção a acidentes e enfermidades profissionais, sem que houvesse um aumento da cobertura do sistema. Produziu-se, ainda, um enfraquecimento de algumas das instituições do mundo do trabalho, em particular a negociação coletiva (em termos de cobertura e conteúdos), e dos mecanismos tradicionais de solução de conflitos, que se tornaram insuficientes e tiveram sua eficácia questionada.

22. A justificativa para esses processos era que todas essas instituições do mundo do trabalho constituíam uma forma de rigidez que devia ser eliminada para possibilitar a criação de emprego formal. No entanto, depois de uma década, a experiência de vários países mostra que, apesar dessas reformas, em lugar do aumento do emprego formal, o que se produziu foi um incremento do desemprego e da informalidade, acentuando-se ainda a precarização dos empregos, associada à insegurança das remunerações, à menor proteção social, à maior rotatividade da força de trabalho etc. *Argumentou-se que os maus resultados se deviam ao fato de as reformas não terem sido completadas, ficando na metade do caminho. No entanto, não dispomos de qualquer evidência de que uma dose maior de reformas desse tipo traria melhorias a essa situação. Pelo contrário, a experiência recente faz pensar que mais reformas talvez a piorasse ainda mais* (BRASIL, 2006, p. 3, grifos nossos).

Em documento mais recente – *Emprego, Desenvolvimento Humano e Trabalho Decente: a Experiência Brasileira Recente* (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2008) –, afirma-se que as características mais gerais do mercado de trabalho para os anos 2000 na América Latina (e que também são encontradas no Brasil), embora apresente uma taxa média de desemprego que cai de 11,4% em 1999 para 8% em 2007, ainda mantém a tendência e os principais problemas que caracterizam a precarização social do trabalho na região: 1) mesmo com menor crescimento da População Economicamente Ativa (PEA), geração insuficiente de postos de trabalho; 2) crescimento da produtividade restrito a um grupo de setores produtivos, enquanto que nos demais houve estagnação ou baixo crescimento, indicando que parte das ocupações deu-se com trabalho informal; 3) o trabalho nos serviços e comércio (terciário) ganhou peso; 4) aumentaram o desemprego, a informalidade, os empregos temporários e sem contrato, a população ocupada sem acesso à seguridade social; e flexibilizaram-se as condições para a rescisão dos contratos de trabalho, reduziram-se as indenizações por demissão, impuseram-se limitações ao direito de greve, e os rendimentos do trabalho deterioraram-se num significativo número de países (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2008).

Em síntese, após oito anos de criação da Agenda de Trabalho Decente, ainda se mantém um quadro de desrespeito à dignidade ou “decência” do trabalho, em que pese o esforço de algumas

agências nacionais da OIT, no sentido de comprometer os governos locais com a agenda. Na realidade, a prática do trabalho decente não tem resistido à avassaladora precarização social do trabalho trazida pela mundialização e continuidade das políticas neoliberais nos anos 2000.

É parte das análises sobre América Latina e Caribe a ressalva de que o crescimento econômico é indispensável, porém insuficiente, já que não garante a criação de empregos de qualidade e nem o aumento de postos de trabalho que responda às necessidades do mercado:

O crescimento econômico sustentado é o principal estímulo à maior demanda por mão de obra, mas não assegura automaticamente a criação de mais e melhores empregos. Por isso, devem ser priorizadas as políticas que ajudem a conciliar as estruturas de demanda e de oferta de trabalho, assim como aquelas que apoiem setores que contribuem mais para a geração de trabalho decente. (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2008, p. 11).

Os recentes relatórios e documentos da OIT, referentes às duas últimas décadas, são exemplares pela sistematização das informações sobre o quadro mundial e latino-americano e pelas consistentes análises apresentadas, cujas conclusões demonstram não ter ocorrido uma ruptura das tendências e dos indicadores de precarização social do trabalho no período, em que pese alguns movimentos conjunturais, a exemplo da retomada do crescimento econômico a partir de 2000, que atingiu a maior parte dos países em todo o mundo, com ritmos diferenciados de crescimento em cada país ou região.

A década de 1990, marcada pela mundialização das políticas neoliberais, pela hegemonia do capital financeiro e tendo como estratégia central a flexibilização e precarização, teve sua continuidade nos anos 2000, sem sofrer inflexão ou ruptura no quadro mais geral do trabalho no mundo. Mesmo considerando alguns resultados como a diminuição das taxas de desemprego e de redução de níveis de pobreza para certos países na América Latina, mas que não chegaram a se firmar como tendências consolidadas, pois a crise mundial, que se abriu em 2008, em meses colocou por terra alguns avanços localizados, evidenciando a permanência de uma profunda vulnerabilidade social.

## PRECARIZAÇÃO SOCIAL DO TRABALHO NO BRASIL: ALGUNS INDICADORES<sup>2</sup>

No caso brasileiro é importante registrar que a precarização esteve fortemente presente desde o trabalho escravo e em sua transição para o trabalho assalariado. É reconhecido, por exemplo, o

<sup>2</sup> Versão preliminar de alguns resultados do Projeto *A Precarização Social do Trabalho no Brasil: uma Proposta de Construção de Indicadores*, em curso, coordenado por Graça Druck e apoiado pelo CNPq e Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

grau de informalidade do trabalho, especialmente nas regiões de fraco desempenho industrial, como é o caso do Norte e Nordeste, como uma das expressões da precarização. Entretanto, em vários momentos históricos, houve conquistas dos trabalhadores nas formas de proteção social e trabalhista, a exemplo do surgimento da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1944, e do avanço da industrialização e do crescimento da classe operária brasileira.

Na atualidade, considera-se que há uma nova precarização social do trabalho no Brasil. Nova porque foi reconfigurada e ampliada, levando a uma regressão social em todas as suas dimensões. E isto porque hoje seu caráter abrangente, generalizado e central: 1) atinge tanto as regiões mais desenvolvidas do país, a exemplo de São Paulo, quanto as regiões mais tradicionalmente marcadas pela precariedade; 2) está presente tanto nos setores mais dinâmicos e modernos do país, como nas indústrias de ponta, quanto nas formas mais tradicionais do trabalho informal, por conta própria, autônomo etc.; 3) atinge tanto os trabalhadores mais qualificados quanto os menos qualificados. Enfim, essa precarização se estabelece e se institucionaliza como um processo social que instabiliza e cria uma permanente insegurança e volatilidade no trabalho, fragilizando os vínculos e impondo perdas dos mais variados tipos (de direitos, do emprego, da saúde e da vida) para todos os que vivem do trabalho.

Conforme Druck e Franco (2007) e Druck (1999, 2009), sinteticamente podem ser nomeados cinco tipos de precarização do trabalho: 1) as formas de mercantilização da força de trabalho produzindo um mercado de trabalho heterogêneo, segmentado, marcado por uma vulnerabilidade estrutural e com formas de inserção (contratos) precários e de redução na proteção social, com destaque para a difusão da subcontratação/terceirização, recurso a cooperativas, “pejotalização”, consultorias etc.; 2) os padrões de gestão e organização do trabalho, que têm levado a condições extremamente precárias, em razão da intensificação do trabalho (imposição de metas inalcançáveis, extensão da jornada, polivalência etc.), sustentados na gestão pelo medo; 3) a perda das identidades individual e coletiva, fruto da desvalorização simbólica e real, à medida que há uma estratégia de gestão centrada na descartabilidade das pessoas, na insegurança e na responsabilização dos indivíduos por sua empregabilidade. A condição que mais evidencia essa fragilização é o desemprego, que se torna, cada vez mais, de longa duração, deixando de ser uma condição provisória, para se tornar uma situação de longo prazo ou mesmo permanente; 4) as condições de (in)segurança e saúde no trabalho, resultado dos padrões de gestão que desrespeitam o necessário treinamento, as informações sobre riscos, medidas preventivas coletivas etc., na busca de maior produtividade a qualquer custo, inclusive de vidas humanas; 5) a organização sindical e as formas de luta e representação dos trabalhadores, decorrentes da violenta concorrência, heterogeneização e divisão, implicando uma pulverização dos sindicatos criada pela terceirização.

### **Desemprego: condição mais precária e vulnerável**

As taxas metropolitanas, calculadas pela Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), para uma série disponível de 1998 a 2008, indicam o alto patamar de desemprego no período: em

1998, 18,7% ou 2.975.000 pessoas; em 2003, a mais alta, 20,3% ou 3.777.000 pessoas, caindo 6,7 pontos percentuais nos últimos cinco anos, chegando a 14,1% em 2008 ou 2.812.000.

As taxas de desocupação medidas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), que cobre também regiões não metropolitanas, mostram que a evolução no período de 1992 a 2007 é mais preocupante ainda, pois, para pessoas com 16 anos ou mais, sai de 6,2% em 1992 e atinge 8% em 2007, mesmo que também apresente uma queda nos últimos três anos, respectivamente, 9,2 em 2005, 8,4 em 2006 e 8,0 em 2007, o que se explica pela conjuntura de crescimento econômico mundial, especialmente da China e EUA, conforme observado pelos relatórios da OIT. Este processo ocorreu em todo o mundo e na América Latina. Entretanto o patamar de desemprego ainda é muito alto e não reverteu a tendência que iniciou em 1990, assim como, no caso de São Paulo, ainda não caiu abaixo das taxas de 1990 e 1991.

As taxas de desemprego urbano medidas pela PED ou pela Pesquisa Mensal de Emprego (PME), cujas metodologias diferem, apresentam as mesmas trajetórias e tendências no período, mesmo que apresentem patamares diferentes (maior no caso da PED). Assim, ao se analisar seus níveis para as regiões metropolitanas cobertas pela pesquisa, observa-se, para o caso de São Paulo, que disponibiliza dados desde 1990, que exatamente nesse ano é menor em todo o período (até 2008), ou seja, 10,3%. A mais alta é a de 2003, 19,9%, representando 1.944.000 pessoas desempregadas. O mesmo acontece para as regiões metropolitanas de Belo Horizonte (20% - 457.000), Distrito Federal (22,9% - 257.000), Salvador (28% - 468.000), Recife (23,2% - 357.000) e Pará (16,7% - 296.000).

Em recente relatório publicado pelo Escritório da OIT no Brasil, *Perfil do Trabalho Decente no Brasil* (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2009a), afirma-se que, no período 1992-2007, houve alguns avanços significativos: o declínio do trabalho infantil, o crescimento do trabalho formal, o aumento proporcional de idosos que recebem aposentadoria ou pensão, a diminuição percentual de trabalhadores que trabalham acima da jornada normal de trabalho, o crescimento proporcional dos que permanecem mais tempo no emprego, o aumento das taxas de sindicalização e o crescimento proporcional de acordos que efetivaram aumentos reais de salários. Cabe ressaltar que esse período analisado no documento não inclui as rápidas alterações no mercado de trabalho em decorrência da crise mundial que se difundiu a partir de outubro de 2008<sup>3</sup>.

Entretanto, no mesmo documento, o exame da evolução dessas taxas evidencia o grau de desigualdade presente no mercado de trabalho em todo o período. Entre 1992 e 2007, o desemprego masculino cresceu de 5,4% para 6,1%; já o feminino subiu de 8,0% para 11,10%; a dos trabalhadores brancos aumentou de 5,8% para 7,3%, enquanto a dos trabalhadores negros saiu de 7,2% para 9,3%.

<sup>3</sup> O Relatório justifica que a série histórica analisada encerra-se em 2007 em decorrência da não disponibilidade de dados da PNAD 2008, o que só ocorreu em setembro de 2009 e o relatório foi publicado em 16 de dezembro de 2009 (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2009a).

A análise das taxas de desemprego urbano no Brasil, após a crise mundial, desencadeada a partir de outubro de 2008, evidencia a vulnerabilidade dos empregos no país, indicando as dificuldades de superação dos altos níveis de desemprego, decorrentes da forma de inserção do país na globalização. Entre outubro de 2008 e março de 2009, em apenas seis meses, os *desocupados* cresceram 19%, passando de 1.743.000 para 2.082.000, igualando-se ao mesmo percentual de recuperação do desemprego em cinco anos, no período 2003/2007, quando saiu de um total 2.608.000 desocupados em 2003 para 2.100.000 em 2007. A taxa de desocupação aumentou de 7,5% em outubro de 2008 para 9% em março de 2009. O setor industrial (extrativo, de transformação e outros) atingiu, em abril de 2009, 5,9% de desocupação, voltando ao patamar de 2003, ano em que alcançou as mais altas taxas de toda a década de 2000 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2009). Um quadro, cujos números sintetizam o grau de precarização em que vive um segmento ainda muito grande de trabalhadores.

A condição de desempregado e a ameaça permanente da perda do emprego têm se constituído numa eficiente estratégia de dominação no âmbito do trabalho. O isolamento, a perda de enraizamento, de vínculos, de inserção, de uma perspectiva de identidade coletiva resultantes da descartabilidade, da desvalorização e da exclusão são condições que afetam decisivamente a solidariedade de classe, solapando-a pela brutal concorrência que se desencadeia entre os próprios trabalhadores, estimulada conscientemente pelo capital, por meio da gestão do medo e da chantagem. Uma vulnerabilidade social cujos traumas ainda estão por ser compreendidos e analisados no contexto atual, especialmente para as novas gerações de jovens que não conseguem inserir-se no mercado de trabalho, conforme será demonstrado mais à frente.

### **Os *sem emprego*<sup>4</sup> (os desempregados e os informais): condição da maioria dos trabalhadores brasileiros**

Os “*sem emprego*”<sup>5</sup>, constituídos pelos desempregados e pelos trabalhadores informais, são a maioria dos trabalhadores brasileiros hoje. No período 1998-2007, com base na PED, que engloba seis regiões metropolitanas, eles chegaram a 62,9% da população economicamente ativa em 2003, caindo para 54,4% em 2007. Estes dados refletem a queda do desemprego e o aumento do emprego formal nos últimos quatro anos, conforme mencionado, cuja recuperação foi interrompida pela crise mundial que atingiu o país.

Quando se analisam as taxas de informalidade<sup>6</sup> por região metropolitana, observa-se um fenômeno que merece destaque: entre 2000 e 2007, houve uma inédita aproximação da

<sup>4</sup> Denominação extraída de Barreto (2005).

<sup>5</sup> Os desempregados e trabalhadores informais, independentemente das metodologias que estimam o seu efetivo, são denominados pela Agenda de Trabalho Decente da OIT de “Déficit de Emprego Formal” (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2006).

<sup>6</sup> Consideraram-se trabalhadores informais: assalariados sem carteira, assalariados que não souberam em que categoria estão inseridos, autônomos, empregadores que não contribuem para previdência, empregadas domésticas sem carteira, trabalho familiar, dono de negócio familiar e outros.

proporção da informalidade na Região Metropolitana de São Paulo, maior centro industrial do país, com a da Região Metropolitana de Salvador, marcada pela forte tradição de trabalho informal. Em 2007, essas taxas, nas duas regiões, igualaram-se: 41,5% em Salvador e 41,8% em São Paulo. Esse indicador confirma a nova configuração do trabalho precário, à medida que uma de suas expressões – o trabalho informal – generaliza-se em todo o país, aproximando as regiões mais desenvolvidas, a exemplo de São Paulo, àquelas mais tradicionalmente marcadas pela precariedade, a exemplo da Bahia.

Esse movimento pode ser explicado pelas diferentes trajetórias dos mercados de trabalho em cada uma das regiões. Em Salvador, o tamanho da informalidade sempre foi maior do que em São Paulo. Com os processos de reestruturação produtiva e de deslocamento industrial, o centro mais desenvolvido do país perdeu muitos empregos formais, mas ainda havia muito espaço para o crescimento do trabalho informal em São Paulo. O mesmo não se pode dizer para Salvador, pois o espaço para a informalidade, especialmente aquela que congrega os trabalhadores por conta própria e autônomos, vai se esgotando e já não tem lugar para os que estão sendo demitidos e os que estão chegando.

Importa também observar que o limite entre o desemprego e a informalidade é muito tênue. As pesquisas qualitativas têm demonstrado o desejo dos trabalhadores informais de ter um emprego com carteira assinada, motivando que um segmento desses trabalhadores, mesmo desenvolvendo alguma atividade informal, continue procurando emprego, o que deu origem à seguinte categoria medida pela PED: “desemprego oculto por trabalho precário”.

Assim, aos discursos oficiais, dos meios empresariais e das escolas de administração que pregam a saída para o desemprego pelo estímulo ao empreendedorismo e empregabilidade, pode-se contrapor que essas “qualidades” são típicas dos que vivem do trabalho informal: criatividade, dinamismo, adaptabilidade, iniciativa, desprendimento etc. E que a informalidade não se constitui como alternativa ao desemprego, não só pela precariedade que carrega, como por seus limites: não há lugar para todos, nem mesmo no trabalho nas ruas<sup>7</sup>.

### **Organização e condições de trabalho: um quadro de regressão social e de precarização da vida**

A base de dados fornecida pelas pesquisas oficiais – Instituto de Geografia e Estatística (IBGE) e Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) –, assim como aquelas já consagradas, realizadas pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) e Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), mesmo reconhecendo o avanço nas metodologias, especialmente para o campo do *trabalho e rendimentos*, bem como a ampliação da cobertura, ainda não conseguem retratar as transformações que vêm ocorrendo nas *formas de organização do trabalho* nas últimas duas décadas; portanto não permitem dimensionar

<sup>7</sup> Um estudo qualitativo sobre o trabalho informal em Salvador, Bahia, por meio de estudos de casos mais típicos de trajetórias de vida de trabalhadores informais problematiza e demonstra as implicações das “competências”, da empregabilidade e do empreendedorismo identificados nestes trabalhadores. Ver Oliveira (2005).

quantitativa e qualitativamente a realidade das condições de trabalho no país<sup>8</sup>. Nesta medida, são os inúmeros estudos setoriais e estudos de casos, realizados por projetos de pesquisas individuais ou coletivos, que têm revelado, invariavelmente, a precarização do trabalho nas duas últimas décadas<sup>9</sup>.

Um dos sintomas da precarização das condições de trabalho resultante dos processos de reestruturação produtiva e da implementação das práticas toyotistas de organização do trabalho nas últimas duas décadas, para aqueles que permanecem empregados, é a *intensificação do trabalho*. O que pode ser evidenciado pela extensão da jornada no local de trabalho e nos domicílios (que não tem medida); pela aplicação da “polivalência”; pela aceitação de atividades e horas extras sem remuneração (caso mais encontrado entre os bancários); pela implementação da informática/microeletrônica que aumenta substancialmente a produtividade do trabalho, além de impor um novo comportamento dos usuários em sua relação com o tempo de processamento das operações realizadas; pela inserção num “segundo” emprego para além do trabalho principal, em decorrência da necessidade de complementação de renda; pelo acúmulo de tarefas ou mesmo funções, devido ao “enxugamento” nas empresas e à falta de concursos no setor público e estatal; ou, até mesmo, por uma doentia compulsão para o trabalho, conhecida no meio empresarial como *workaholics*.

Ao lado dessa intensificação, novas e mais sofisticadas formas de maus-tratos no ambiente de trabalho vão se multiplicando em todos os setores – público e privado – em empresas industriais modernas e de ponta, assim como nos setores mais tradicionais, como o comércio e a prestação de serviços. É a gestão e dominação pelo constrangimento ou *assédio moral*, como foi denominado mais recentemente, termo que surge oficialmente em 1999, numa lei municipal de São Paulo. A pesquisa pioneira, em 2000, foi realizada por Margarida Barreto (1995 apud AGUIAR, 2008), que investigou 2072 trabalhadores adoecidos, em 97 empresas químicas e farmacêuticas de São Paulo. Deste universo, 42% afirmaram sofrer humilhações – assédio moral – no trabalho. O estudo revelou também que 90% das mulheres e 60% dos homens do total pesquisado foram demitidos por motivos de doenças ou acidentes de trabalho.

O ambiente atual de trabalho, num contexto de precarização como estratégia de dominação, de “gestão pelo medo”, é extremamente fértil para a propagação dos maus-tratos, incentivados por uma perversidade que contamina o ambiente, estimulando condutas que levam à desqualificação, desvalorização e depreciação do “outro”, causando dano, sofrimento e até mesmo adoecimento. Um comportamento estimulado, muitas vezes, pela concorrência entre os próprios colegas, mas que se torna uma “política da empresa” (BARRETO, 2005 apud AGUIAR, 2008).

Em pesquisa realizada em 28 acórdãos e uma ação civil pública no Tribunal Regional do Trabalho – Bahia (TRT-BA), entre os anos de 1999 a 2003, Aguiar (2008) analisa os processos por

<sup>8</sup> Uma referência importante de pesquisa nesse âmbito é *L'enquête Conditions de travail est réalisée en complément de l'enquête Emploi de l'Insee*, França.

<sup>9</sup> Consultar o Banco de Dados disponível no site Trabalho, Flexibilização e Precarização (2009).

danos morais encaminhados por demitidos e verifica que 14 ações foram indeferidas e 14 aceitas pela Justiça do Trabalho. Neste universo, os setores de atividades dos trabalhadores abarcavam sete cidades da Bahia e estavam distribuídos da seguinte forma: serviços, 41%; indústria, 38% e comércio, 21%. Dentre os envolvidos, 41% eram mulheres e 59% eram homens. Os motivos de assédio foram: religioso, orientação sexual, doença, representante sindical, revista de pessoal, improbidade, desobediência administrativa ou resistência à padronização, maus-tratos/rescisão indireta e racismo.

As principais conclusões de pesquisas recentes sobre assédio moral destacam a evolução do adoecimento dos trabalhadores, em particular os problemas de saúde mental, que tem sido responsável pelo crescimento do número de afastamentos do trabalho. Segundo o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), representaram, em 2002, 50% dos afastamentos por mais de 15 dias. Esse quadro permite uma visibilidade maior do assédio moral no Brasil (SOBOLL,) e é reforçada pela atuação e denúncia dos sindicatos e de pesquisadores que tratam da questão da saúde dos trabalhadores, em particular da saúde mental, a exemplo do clássico trabalho de Seligmann-Silva (1994).

No campo da saúde do trabalhador, os estudos sobre a terceirização têm demonstrado a transferência de riscos e de acidentes dos contratados para os terceirizados, já que são obrigados a se submeter a condições inseguras (sem treinamentos, sem equipamentos de prevenção, sem fiscalização). Na condição de subcontratados, não são contabilizados e nem registrados os acidentes sofridos nas plantas das empresas, já que não estão sob sua responsabilidade, mas de uma terceira, constituindo assim um “manto de invisibilidade” que encobre os acidentes de trabalho e o adoecimento (FRANCO, 1997).

Além disso, tem se constatado o aparecimento de novas doenças relacionadas ao trabalho, inclusive reconhecidas pela previdência social, caso do *burn-out* e de doenças que, a despeito de serem antigas, tomam uma forma epidêmica, como é a LER-DORT, relacionada fortemente às novas tecnologias (informatização e automação). E ainda poder-se-ia incluir como situação extrema, com ocorrência significativa entre os trabalhadores da cana-de-açúcar, a morte súbita por esgotamento físico provocado por excesso de trabalho, conhecido mundialmente pelo nome de *Karoshi*, em virtude de ser no Japão sua origem (FRANCO, 2003).

Ainda cabe mencionar a existência das mais velhas e precárias formas de trabalho anteriores ao capitalismo ou típicas da primeira revolução industrial: o trabalho escravo e o trabalho infantil. Práticas fortemente denunciadas pela OIT e que têm sido objeto de fiscalização especial do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o que tem resultado em seu desvendamento, por meio das estatísticas do número de trabalhadores resgatados nessas condições. De acordo com Abramo, Sanches e Costanzi (2008), somente em 2006 foram resgatados 3.417 trabalhadores em condição de trabalho forçado. O trabalho infantil (de cinco aos 15 anos) vem apresentando uma queda em todos os anos desde 1998, quando representava 10%, chegando a 6,2% em 2006.

## VIVÊNCIA DESIGUAL DA PRECARIZAÇÃO SOCIAL DO TRABALHO: O CASO DA JUVENTUDE TRABALHADORA

É neste contexto mais geral de precarização que o “problema” da inserção dos jovens no mercado de trabalho ganha visibilidade e centralidade, suscitando um amplo debate acadêmico e político sobre as rupturas do padrão tradicional de sua inserção ocupacional no Brasil. No bojo deste debate, as elevadas taxas de desemprego e de informalidade juvenis aparecem como umas das principais consequências sociais do processo de desestruturação do mercado de trabalho e da vivência desigual da precarização social do trabalho no Brasil.

Diversos estudos têm demonstrado que os jovens compõem um dos segmentos mais vulneráveis ao fenômeno do desemprego, seja em países desenvolvidos ou subdesenvolvidos. De acordo com os dados publicados em estudo da OIT, eles representam 46% do total de desempregados da América Latina. Observa-se ainda que os jovens latino-americanos enfrentam outros problemas, pois, atualmente, existem 10 milhões de desempregados, mais de 30 milhões trabalham na informalidade e em condições precárias<sup>10</sup> e existem 22 milhões que não estudam, nem trabalham (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2007). Em estudo recente apresentado pela OIT sobre o trabalho decente e juventude no Brasil (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2009b) com base nos dados da PNAD, em 2006 os jovens de 15 a 24 anos representavam 49% do total dos desempregados do país. Nesta faixa etária havia 3,9 milhões de desempregados e 11 milhões ocupados na informalidade, correspondendo a 67,5% da PEA. Além disto, 6,5 milhões (18,8%) não estudavam e nem trabalhavam, explicitando o grau de vulnerabilidade e o déficit de “trabalho decente” para esse segmento no Brasil.

Esse quadro inicial ratifica em boa medida os resultados de pesquisas sobre juventude brasileira na atualidade, que têm indicado a necessidade de adicionar outro adjetivo para qualificá-los, a saber: juventude *trabalhadora* brasileira. Diversos estudos têm destacado que parcela desse contingente começa a trabalhar na infância e adolescência. Ao se levar em conta que os estudos clássicos da sociologia, inspirados na realidade francesa, sempre enfatizaram o papel da escola enquanto formadora da “juventude”, constata-se que quem faz a juventude no Brasil é o trabalho, ou seja, o jovem brasileiro faz uma suposta transição para vida adulta mediante uma socialização antecipada e temporã no trabalho (GUIMARÃES, 2005; SPOSITO, 2005).

Diante do contexto social vivido pelos jovens no mercado de trabalho na atualidade, estudos recentes no âmbito das Ciências Sociais, em especial na Sociologia do Trabalho, têm despertado interesses pela análise das experiências laborais e de desemprego das novas gerações enquanto recurso analítico capaz de decifrar os enigmas e transformações sociopolíticas no Brasil na década de 1990 e metade dos anos 2000, principalmente no que concerne à desregulamentação e desestruturação do mercado de trabalho social protegido, cujos efeitos

<sup>10</sup> De acordo com Organização Internacional do Trabalho (2007), atualmente residem aproximadamente 106 milhões de jovens entre 15 a 24 anos na América Latina e Caribe.

tornaram-se eloquentes no aumento do desemprego, da informalidade, da flexibilização das relações trabalhistas e da redução dos direitos trabalhistas e sociais, conforme analisado. Neste sentido, as interfaces entre juventude e trabalho tornam-se centrais para a compreensão das mudanças do trabalho, pois “[...] enquanto o adulto vive ainda sob o impacto de um modelo de sociedade que se decompõe, o jovem já vive em um mundo radicalmente novo, cujas categorias de inteligibilidade ele ajuda a construir” (PERALVA, 1997, p. 23).

Seguindo esta perspectiva, a diferença entre as gerações torna-se um recorte analítico privilegiado, que permite entender as mudanças do trabalho e suas implicações no mundo social, uma vez que tal diferença tem na atualidade a especificidade histórica de coincidir com as mudanças estruturais do mundo do trabalho (TELLES, 2006). Assim, os elos que vinculam juventude e trabalho decifram as mudanças figuradas com o desmonte do “mundo fordista” e da cultura de trabalho a ele relacionada, e das formas de inserção no mercado de trabalho. Como afirma Telles (2006, p. 89):

Para os mais jovens [...] a situação ganha outras configurações e tem outros sentidos. Suas histórias já não podem ser compassadas pelas venturas e desventuras da epopéia do progresso que estrutura a narrativa de seus pais. As circunstâncias atuais do mercado de trabalho não significam uma degradação de condições que foram melhores ou mais promissoras em outros tempos; já entraram num mundo revirado, em que trabalho precário e desemprego compõem um estado de coisas com o qual têm que lidar, e estruturam o solo de uma experiência de trabalho em tudo diferente da geração anterior.

É com base nas diferenças entre gerações de trabalhadores que Sennett (2005) analisa as principais consequências do capitalismo flexível, demonstrando que, para a geração de trabalhadores fordistas, embora o trabalho fosse profundamente burocratizado e rotinizado, era possível construir uma história de vida cumulativa, baseada no uso disciplinado do tempo com expectativas de longo prazo. No entanto, para a nova geração de trabalhadores do capitalismo flexível, as relações de trabalho, os laços de afinidade com os outros não se processam no longo prazo, em decorrência de uma dinâmica de incertezas e de mudanças constantes de emprego e de locais que impossibilitam aos indivíduos a manutenção de laços de afinidade com os vizinhos, amigos e com a própria família, tendo também consequências para a construção de identidades coletivas, tal como é requerida pela ação sindical.

Inseridos no mundo do trabalho “revirado” e nas ruínas do “trabalho fordista”, experiências juvenis de trabalho processam-se pelo oposto, o “desemprego”. Submersos no presente contínuo, expostos às incoerências e oscilações do “moinho satânico” do mercado (POLANY, 2000), os jovens têm uma vida de trabalho saturada de incertezas. É verdade que a incerteza não é uma novidade deste momento histórico da sociedade capitalista, mas a incerteza do presente produz um fato novo: a incapacidade de projetar o futuro.

Diferentemente das gerações mais velhas, o signo da incerteza para os jovens assume proporções inteiramente novas, principalmente para aqueles que vivem recorrentemente na condição de desempregados. Suas experiências de trabalho estão sendo forjadas num contexto societal em que a instabilidade, a precariedade e a incerteza institucionalizaram-se como regras de vida e do devir, sem apresentar nenhum horizonte de mobilidade (AUGUSTO, 2005)<sup>11</sup>.

É nesta perspectiva que se busca construir e analisar os indicadores de precarização social do trabalho juvenil no Brasil, a fim de demonstrar as especificidades e a vivência desigual entre os jovens, com base nas informações da PNAD no período de 1992 a 2008<sup>12</sup> para aqueles com idade entre 15 a 24 anos<sup>13</sup>, selecionando-se os seguintes indicadores: relação escola e trabalho; taxas de participação, de nível de ocupação, de desemprego, de formalidade; formas de inserção, jornada de trabalho, rendimentos e contribuição à previdência social.

Considerando que a juventude no Brasil não é homogênea, a análise dos indicadores levará em conta que sua relação com o trabalho é marcada por diversas clivagens sociais, condicionadas pela heterogeneidade e desigualdades que marcam a realidade brasileira. Portanto os dados analisados serão desagregados, de modo que possibilite a avaliação das diferenças entre mulheres e homens, negros e brancos, rural e urbano das áreas metropolitanas e não metropolitanas.

### Indicadores da precarização do trabalho dos jovens

A juventude brasileira em sua diversidade é fundamentalmente trabalhadora. Em 1992, 59,2% dos jovens de 15 a 24 anos já trabalhavam, sendo que para o grupo etário de 20 a 24 anos esta proporção se elevava para 67,7%. Associado a isto, destaca-se, dentre esses, que 83,1% já não frequentavam a escola, o que evidencia a centralidade do trabalho e as consequências de sua ausência na experiência da condição juvenil e no processo de transição para o mundo adulto. Em 2008, aqueles que “vivem-do-trabalho” representavam 53,3% do total, uma redução de 5,9 p.p. em relação a 1992. Dentre os fatores que explicam essa queda, merece destaque o aumento da proporção de estudantes no grupo etário de 15 a 19 anos, passando de 31,1% em 1992 para 47,9% em 2008. Por outro lado, observa-se a evolução dos que trabalham do grupo etário de 20 a 24 anos, pois, em 2008, representavam 68,5% dos indivíduos nesta faixa. Entretanto ainda persiste a negação do direito ao trabalho e à educação a esse segmento, pois, em 2008, 17,9% entre 15 e 24 anos (5,8 milhões) não trabalhavam e nem estudavam, sendo registrada em duas décadas uma redução de apenas 3.2 p.p., já que em 1992 esta proporção era de 21,1%.

A análise da taxa de atividade ou de participação<sup>14</sup> dos jovens no período analisado também demonstra a centralidade que o trabalho ocupa na vida juvenil. Embora se verifique uma

<sup>11</sup> “O que é singular na incerteza hoje é que ela existe sem qualquer desastre histórico imaneente; ao contrário, está entremeadada nas práticas cotidianas de um vigoroso capitalismo.” (SENNETT, 2005, p. 33).

<sup>12</sup> Os dados da série histórica de 1992 a 2009 da PNAD utilizados neste texto excluem a área rural do norte do país, exceto o estado de Tocantins, uma vez que a cobertura da pesquisa para todo o território nacional ocorreu a partir de 2004. Por isto, tendo em vista assegurar a comparabilidade dos dados da série histórica, tal área foi excluída.

<sup>13</sup> Para garantir a comparabilidade com outros estudos desenvolvidos no Brasil, optou-se por utilizar a faixa de 15 a 24 anos, convencionalmente utilizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) e outras instituições, a exemplo da OIT.

<sup>14</sup> A taxa de atividade ou de participação é a proporção das pessoas economicamente ativas em relação às pessoas em idade ativa.

redução da taxa de participação em 3,9 p.p. entre 1992 (67,2%) e 2008 (63,3%), a evolução dessa taxa ao longo do período indica que é significativa a proporção daqueles que estavam trabalhando ou procurando uma ocupação. Em outros termos, em 2008, de cada 100 jovens, 60 estavam trabalhando ou a sua procura. Contudo observa-se o aumento da participação daqueles com idade entre 20-24 anos, de 75,6% em 1992 para 78,6% em 2008; e a redução da participação do grupo etário entre 15 a 19 anos, de 59,8% em 1992 para 48,2% em 2008.

(Continua)

<b>Tabela 1</b>															
<b>Indicadores de precarização social do trabalho dos jovens no Brasil – 1992-2008</b>															
<b>Taxa de participação dos jovens – pessoas de 15 a 24 anos</b>															
<b>Ano</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>Total Brasil</b>	<b>67,2</b>	<b>66,4</b>	<b>65,2</b>	<b>62,6</b>	<b>63,1</b>	<b>63</b>	<b>63,3</b>	<b>61,8</b>	<b>63</b>	<b>62,7</b>	<b>63,8</b>	<b>65,2</b>	<b>63,8</b>	<b>63,6</b>	<b>63,3</b>
Mulheres	52,8	52,1	51,8	49,9	50,4	50,7	51,8	51,2	52,9	52,8	54,4	55,9	55	55	54,5
Homens	81,7	80,8	78,5	75	75,8	75,1	74,8	72,7	71,3	72,5	73,1	74,5	72,8	72,2	71,7
Negros	68,1	67,2	65,6	62,6	63,6	63,5	64	61,6	63	62,5	63,8	65,1	63,6	62,8	62,7
Branco	66,4	65,7	64,8	62,5	62,7	62,5	62,7	62,2	63,1	63,1	63,8	65,4	64,3	64,5	63,9
Rural	75,6	76	74,3	70	70,9	70,3	71,3	68,6	70,2	68,5	70,3	70,1	68,1	66,7	65,0
Urbano	64,9	63,8	62,8	60,7	61,2	61,2	61,3	60,6	61,7	61,7	62,6	64,3	63,1	63,1	63,0
Metropolitanos	62,8	61,5	61,2	59,9	60,1	60,5	60,8	60,3	62,5	60,9	62,7	64,8	62,9	63,9	62,9
Não metropolitanos	66,2	65,1	63,8	61,2	61,9	61,6	61,7	60,7	61,2	62,1	62,5	64,1	63,2	62,6	63,0

<b>Taxa de desocupação dos jovens – pessoas de 15 a 24 anos</b>															
<b>Ano</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>Total Brasil</b>	<b>11,9</b>	<b>11,5</b>	<b>11,4</b>	<b>12,6</b>	<b>14,4</b>	<b>17,2</b>	<b>18,3</b>	<b>17,9</b>	<b>18,0</b>	<b>19,0</b>	<b>18,4</b>	<b>19,6</b>	<b>18,0</b>	<b>17,0</b>	<b>15,7</b>
Mulheres	15,0	14,2	14,1	16,1	18,4	22,3	23,0	22,4	22,8	24,5	23,5	25,1	23,1	22,1	20,6
Homens	9,9	9,8	9,7	10,3	11,8	13,8	15,1	14,6	14,6	15,1	14,5	15,5	14,0	13,2	12,0
Negros	12,3	12,0	11,8	12,9	14,8	17,5	18,9	19,2	18,9	19,7	19,5	21,0	19,0	18,0	16,6
Branco	11,5	11,1	11,1	12,4	14,1	17,0	17,7	16,6	17,1	18,3	17,2	18,1	16,8	15,9	14,3
Rural	3,1	3,1	3,3	4,1	4,5	6,2	6,2	5,2	5,5	5,7	5,9	6,9	7,1	7,1	6,1
Urbano	14,7	14,3	13,9	15,1	17,3	20,3	21,7	20,5	20,7	21,7	20,9	22,2	20,1	18,8	17,4
Metropolitanos	17,3	18,0	15,9	18,1	20,7	24,9	27,0	24,0	25,8	26,8	27,1	26,9	24,8	22,9	21,0
Não metropolitanos	13,2	12,1	12,7	13,3	15,3	17,5	18,6	18,6	17,7	18,9	17,4	19,6	17,5	16,6	15,5

<b>Proporção de jovens que não estudam e nem trabalham – pessoas de 15 a 24 anos</b>															
<b>Ano</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>Total Brasil</b>	<b>21,1</b>	<b>20,2</b>	<b>19,3</b>	<b>19,9</b>	<b>19,6</b>	<b>19,6</b>	<b>18,9</b>	<b>19,4</b>	<b>18,9</b>	<b>18,9</b>	<b>18,7</b>	<b>18,7</b>	<b>18,8</b>	<b>18,8</b>	<b>17,9</b>
Mulheres	31,4	30,1	28,2	28,5	28,2	28,2	26,9	27,5	26,1	26,4	25,8	25,9	25,8	25,8	24,4
Homens	10,8	10,2	10,4	11,5	11,0	11,0	11,0	11,1	11,6	11,6	11,5	11,6	11,8	12,0	11,6
Negros	22,7	21,5	21,0	21,9	21,5	21,2	20,6	21,5	20,8	21,1	20,6	21,0	21,0	21,2	20,0
Branco	19,6	19,0	17,7	18,2	17,9	18,1	17,3	17,3	16,9	16,8	16,7	16,3	16,5	16,2	15,3
Rural	17,8	17,3	17,4	19,2	17,5	17,3	15,9	16,9	15,7	16,0	15,7	15,7	16,9	16,9	16,8

**Tabela 1**  
**Indicadores de precarização social do trabalho dos jovens no Brasil – 1992-2008**

Urbano	22,0	21,0	19,7	20,1	20,1	20,1	19,7	19,8	19,4	19,5	19,2	19,3	19,2	19,2	18,1
Metropolitanos	22,4	22,1	19,1	20,0	20,4	19,8	20,2	19,4	19,6	20,3	19,9	19,2	19,1	18,9	18,0
Não metropolitanos	21,8	20,3	20,2	20,2	20,0	20,3	19,3	20,1	19,4	19,0	18,9	19,3	19,2	19,3	18,1

**Taxa de informalidade dos jovens – pessoas de 15 a 24 anos**

Ano	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Total Brasil</b>	<b>63,3</b>	<b>64,9</b>	<b>63,4</b>	<b>63,1</b>	<b>63,0</b>	<b>63,4</b>	<b>64,4</b>	<b>62,1</b>	<b>63,7</b>	<b>62,4</b>	<b>61,7</b>	<b>60,3</b>	<b>59,8</b>	<b>58,2</b>	<b>56,3</b>
Mulheres	64,7	65,7	64,2	62,3	62,9	62,8	63,4	61,3	63,4	62,3	61,9	60,1	60,6	59,0	56,5
Homens	63,2	64,4	62,9	63,4	63,1	64,3	65,0	62,7	64,0	62,5	61,5	60,4	59,3	57,7	56,2
Negros	72,9	73,9	72,7	71,6	72,1	72,7	73,7	71,2	72,5	71,4	70,0	68,4	68,0	65,4	63,6
Branco	55,1	56,1	54,9	55,4	54,4	55,3	55,7	53,7	55,3	53,5	52,9	51,8	51,2	50,6	48,2
Rural	88,6	88,8	87,2	86,0	87,0	86,9	86,3	88,4	88,4	88,4	87,5	85,7	86,2	84,6	81,1
Urbano	54,7	56,0	55,3	55,7	55,2	53,3	56,9	55,6	57,6	56,1	55,5	54,0	53,9	52,5	51,3
Metropolitanos	42,7	43,2	43,9	45,9	44,3	46,0	47,8	48,2	50,1	48,1	48,3	48,2	47,3	47,1	45,4
Não metropolitanos	61,4	63,9	61,7	61,0	61,2	61,8	61,8	59,5	61,4	60,1	59,0	57,0	57,2	55,3	54,1

**Proporção de jovens que contribui para previdência social**

Ano	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Total Brasil</b>	<b>35,5</b>	<b>34,3</b>	<b>35,7</b>	<b>35,5</b>	<b>35,9</b>	<b>36,9</b>	<b>36,1</b>	<b>38,7</b>	<b>37,4</b>	<b>38,8</b>	<b>39,4</b>	<b>41,0</b>	<b>41,3</b>	<b>44,3</b>	<b>46,3</b>
Mulheres	35,4	34,4	35,9	36,9	37,1	39,2	38,2	41,1	38,9	40,3	40,3	42,4	42,0	44,7	47,4
Homens	35,6	34,2	35,6	34,7	35,1	35,6	34,7	37,2	36,4	37,9	38,7	40,0	40,9	44,0	45,5
Negros	26,2	25,0	26,4	26,9	27,1	27,8	26,8	29,6	28,5	29,5	30,2	32,7	32,9	36,7	38,9
Branco	44,3	43,2	44,4	43,3	44,3	45,5	44,8	47,2	45,9	47,9	48,5	49,6	50,2	52,5	54,6
Rural	11,2	11,1	12,7	13,4	13,0	13,9	14,5	12,6	12,4	12,6	13,6	15,5	14,9	18,1	21,2
Urbano	44,4	42,8	43,5	42,7	43,4	44,3	43,5	45,3	43,6	45,1	45,6	47,2	47,2	50,0	51,4
Metropolitanos	55,9	55,3	54,1	51,1	52,9	54,4	52,4	52,1	50,9	52,7	52,3	52,7	53,3	54,9	56,3
Não metropolitanos	38,0	36,1	37,6	38,1	38,1	39,0	38,7	41,6	39,9	41,4	42,3	44,4	44,3	47,5	49,0

**Proporção de jovens associados a sindicatos**

Ano	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Total Brasil</b>	<b>8,4</b>	<b>7,7</b>	<b>7,5</b>	<b>7,8</b>	<b>7,1</b>	<b>6,8</b>	<b>6,7</b>	<b>7,9</b>	<b>7,6</b>	<b>8,6</b>	<b>8,8</b>	<b>9,2</b>	<b>9,0</b>	<b>8,4</b>	<b>8,9</b>
Mulheres	7,4	6,9	6,6	7,2	6,4	6,5	6,4	8,2	7,3	9,0	9,1	9,3	8,8	8,3	9,0
Homens	9,1	8,1	8,1	8,2	7,6	7,0	6,9	7,6	7,8	8,4	8,7	9,1	9,2	8,5	8,8
Negros	5,8	5,5	5,0	5,5	5,3	4,6	4,8	5,8	5,9	6,6	6,9	7,3	7,4	7,1	7,4
Branco	10,9	9,7	9,9	9,8	8,9	8,9	8,5	9,8	9,2	10,6	10,8	11,1	10,8	9,9	10,4
Rural	4,6	4,2	3,9	4,5	3,9	4,1	4,7	5,8	5,8	6,8	7,4	7,9	7,6	7,4	8,2
Urbano	9,9	9,0	8,7	8,8	8,2	7,7	7,4	8,4	8,0	9,1	9,2	9,5	9,3	8,7	9,0
Metropolitanos	11,5	10,9	10,6	11,0	10,6	9,5	8,4	8,2	9,0	10,8	9,9	9,2	10,1	9,6	9,2
Não metropolitanos	8,9	7,9	7,7	7,6	6,9	6,8	6,8	8,5	7,5	8,2	8,8	10,0	9,0	8,2	9,0

Fonte: IBGE-PNAD (1992 a 2008).

Elaboração própria.

Nota: Exclui moradores das áreas rurais de AM, AC, RO, RR, PA, AP.

No que se refere ao recorte de gênero, os estudos sobre a transição de jovens para a vida adulta apontam que tradicionalmente há modelos diferenciados para homens e mulheres. A transição masculina é marcada por um conjunto de mudanças que englobam a conclusão dos estudos, seguida de inserção no mercado de trabalho, saída das casas dos pais, casamento e constituição de família; enquanto, na transição feminina, o ingresso no mercado de trabalho após os estudos não é um delimitador da entrada na vida adulta, sendo mais comum o casamento e a constituição de nova família. No entanto, a partir dos anos 1990, observa-se que a transição feminina tende a se aproximar do modelo masculino, embora permaneçam elementos do padrão tradicional, a exemplo da responsabilidade feminina relacionada aos afazeres domésticos e à reprodução (BORGES, 2008). Tal tendência, denominada processo de feminização do mercado de trabalho por alguns autores, expressa-se efetivamente na maior incorporação de mulheres ao mercado de trabalho (NOGUEIRA, 2004).

No caso do Brasil, a taxa de participação das mulheres jovens apresenta um pequeno acréscimo de 53,8 em 1992 para 54,5% em 2008, porém muito abaixo das taxas de participação de 16 a 64 anos. Em contraposição, há um decréscimo de dez p.p. da participação dos homens jovens, que em 1992 era de 81,7% e em 2008 reduz para 71,7%. No que diz respeito à participação das mulheres jovens, é importante enfatizar que o conceito de trabalho enquanto atividade econômica utilizado na PNAD não permite captar um conjunto de atividades laborais que são realizadas por elas no espaço doméstico, as quais são classificadas como inativas, o que contribui para a invisibilidade do trabalho feminino<sup>15</sup>.

Quanto à taxa de participação dos jovens por cor, observa-se uma redução na taxa de participação maior entre negros<sup>16</sup>, passando de 68,1% em 2002 para 62,7% em 2008; enquanto para os brancos, reduziu de 66,4% em 1992 para 63,9% em 2008. No tocante às diferenças entre rural e urbano, deve-se ressaltar que há uma redução significativa da participação dos jovens rurais, diminuindo de 75,6% em 1992 para 65% em 2008. Já para os que vivem nas áreas urbanas, principalmente nas regiões metropolitanas, a taxa de participação permaneceu praticamente inalterada: 62,8% em 1992 e 62,9% em 2008.

Se, de um lado, as taxas de participação expressam as demandas da juventude em sua heterogeneidade em torno da importância do trabalho em suas vidas, de outro, o desemprego constitui-se como uma das facetas mais perversas do processo de precarização social do trabalho que os atinge de forma severa no Brasil. Em 1992, os jovens representavam 52,3% (2,2 milhões) do total de desempregados do país e em 2008 correspondiam a 47,3% (3,2 milhões) dos desempregados brasileiros.

A evolução das taxas de desemprego dos jovens no Brasil durante os anos 1990 e 2000, embora reproduzam, conjunturalmente, as melhoras no desempenho da economia e no nível de emprego formal do mercado de trabalho do país, apresentam uma linha ascendente na

<sup>15</sup> Ver Organização Internacional do Trabalho (2009a).

<sup>16</sup> Neste estudo a categoria negros é resultante do somatório de pretos e pardos.

década de 1990, elevando-se de 11,9% em 1992 para 18,3% em 1999. Nos anos 2000, também se reproduz esse movimento: chega ao pico de 19,6% em 2005, maior percentual da série histórica e decresce a partir de 2006 (18%), 2007 (17%) e 2008 (15,7%), acompanhando o movimento mais geral do emprego no país. Entretanto essa mesma taxa medida pela PME (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2009) para o Brasil, após a eclosão da crise mundial, entre outubro de 2008 e março de 2009, apresenta um aumento de 3.6 p.p., passando de 16,8% para 21,2%, respectivamente, ou seja, superando a taxa de 2005, que era, até então, a mais alta do período.

O grau de vulnerabilidade dos jovens torna-se mais grave quando se compara com as taxas de desemprego da população adulta (25 ou mais) e com a taxa de desemprego total (16 anos ou mais). Em 2008 a taxa de desemprego juvenil (15,7%) era o triplo da taxa de desemprego da população adulta (4,8%) e mais que o dobro da taxa de desemprego das pessoas de 16 ou mais anos (7,2%). Ao se comparar com 1992, é possível concluir que a vulnerabilidade nos anos 2000 aumentou significativamente, pois, naquele ano, a taxa de desemprego entre eles (11,9%) era 2,7 vezes maior que a da população adulta (4,3) e 1,8 vezes maior que a das pessoas de 16 ou mais anos.

Além disso, o desemprego atinge diferenciadamente a juventude trabalhadora, quando se analisam os dados desagregados por gênero, cor e a situação do domicílio. Verifica-se que as mulheres, os negros e os residentes em áreas metropolitanas são os segmentos mais expostos ao desemprego. A taxa de desemprego das mulheres entre 1992 e 2008 passou de 15% para 20,6%, respectivamente, aumentando 37% no período analisado. Já a taxa de desemprego dos homens aumentou em 21,2%, saindo de 9,9% em 1992 para 12% em 2008. No que se refere aos atributos por cor, a taxa de desemprego dos negros em 1992 era de 12,3%; em 2008 este percentual atingiu 16,6%, representando um aumento de 35%. Em contraposição, a taxa de desemprego dos brancos cresceu em ritmo menos intenso (24,3%), passando de 11,5% em 1992 para 14,3% em 2008. Ressalta-se ainda o aumento expressivo de 96% da taxa de desemprego dos jovens do mundo rural, passando de 3,1% em 1992 para 6,1% em 2008. E, por fim, destaca-se que a taxa de desemprego dos residentes nas áreas metropolitanas aumentou 21,4% entre 1992 e 2008, passando de 17,3% para 21%, respectivamente, ficando acima da média registrada para o grupo etário analisado (15 a 24 anos) no período 1992 (11,9%) a 2008 (15,7%).

Outro indicador da precarização do trabalho dos jovens diz respeito à qualidade dos postos de trabalho ocupados, o que pode ser analisado com base na proporção de ocupados sem proteção social e trabalhista, ou seja, na informalidade. As taxas de informalidade indicam que parcela significativa está ocupada no trabalho precário. Embora registre uma redução de 11% da taxa de informalidade entre 1992 (63,3%) e 2008 (56,3%), a proporção na informalidade ainda é bastante elevada, pois, de cada dez ocupados, cinco estavam na informalidade em 2008. Quando se analisa a taxa de informalidade juvenil na perspectiva de sua diversidade, também se constata que as mulheres, negros e residentes no mundo rural são os segmentos que apresentam as maiores taxas de informalidade em 2008.

Em paralelo à permanência da informalidade entre os jovens ocupados, a participação no estoque de empregos formais apresentou uma taxa de participação decrescente. De acordo com os dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do total de 14,7 milhões de empregos formais criados entre 1986 e 2006, apenas 1.147 milhões foram ocupados por jovens de 15 a 24 anos, o que representa apenas 7,8% do total. A participação deles no estoque de empregos formais, que em 1985 era de 26,6%, declina consideravelmente na década de 1990 e na década de 2000, atingindo a marca de 18,7% em 2006 (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2009b).

Ratificando a condição ocupacional precária dos jovens, os dados da “posição na ocupação” (PNAD/IBGE)<sup>17</sup>, em 2008, demonstram que o emprego sem carteira assinada (inclusive o trabalho doméstico) representava 36,6% do total de ocupados; ao se acrescentar os “por conta própria” (uma das formas mais tradicionais de informalidade dos mercados de trabalho urbanos do Brasil), 8,8%, chegam a 45,4% aqueles sem direitos trabalhistas, enquanto apenas 39,4% tinham carteira assinada. Cabe ressaltar que a proporção de jovens por conta própria põe em questão a já citada falácia da empregabilidade/empreendedorismo amplamente propagada nos discursos oficiais, das escolas de administração e do empresariado, como alternativa de inserção no mercado de trabalho, principalmente frente às elevadas taxas de desemprego. Entretanto diversos estudos têm demonstrado que o ingresso neste núcleo da tradicional informalidade também apresenta requisitos que a maioria dos jovens não tem, a exemplo da disponibilidade de algum montante de capital, rede de relações sociais, experiência em algum tipo de ofício e maturidade para disputar um lugar no “trabalho informal” (BORGES, 2008). Além disso, a informalidade não se constitui como alternativa ao desemprego juvenil, não só porque é marcado pela precariedade, mas porque tem seus próprios limites; é um espaço de trabalho saturado e não há lugar para todos.

No tocante à estrutura setorial da ocupação, os dados da PNAD 2008 demonstram que os setores do comércio (23%), da indústria de transformação (16,4%) e das atividades agrícolas (15,5%) são responsáveis por 54,9% do total dos jovens ocupados. Em estudo realizado pelo Dieese em 2008 sobre o trabalho dos jovens no comércio, com base nos dados do Sistema de Pesquisa de Emprego e Desemprego – Sistema PED –, conclui-se que o setor do comércio não exige muito experiência e qualificação para a maioria dos postos de trabalho oferecidos, absorvendo parcela significativa desse segmento. Esse estudo ainda revelou que a maior parte deles trabalha sem contrato de trabalho e direitos trabalhistas, os rendimentos são inferiores aos trabalhadores adultos, independente de terem o mesmo tempo de trabalho ou instrução, e tem dificuldades de prosseguir ou retomar os estudos devido às extensas jornadas de trabalho (O JOVEM..., 2009).

Neste sentido, a distribuição dos jovens por agrupamento ocupacional reitera a estrutura setorial apresentada acima. Em sua maioria, são trabalhadores da produção de bens e serviços e de reparação (24,7%); trabalhadores dos serviços (17,8%), trabalhadores administrativos (16,3%)

<sup>17</sup> Os dados da PNAD 2008, segundo posição na ocupação, estrutura setorial da ocupação, agrupamento ocupacional e rendimentos incluem a área rural do Norte do país.

e vendedores e prestadores de serviços do comércio (12,4%); e apenas 2% são dirigentes. Por fim, destaca-se que há maior participação de mulheres entre os trabalhadores de serviços administrativos e de serviços; de homens entre os trabalhadores da produção de bens e serviços, e de reparação e manutenção e ainda entre os trabalhadores agrícolas.

No que se refere à qualidade do trabalho dos jovens, a jornada semanal é um indicador importante. Em 2008, 40,7% trabalhavam de 40 a 44 horas semanais e 29,4% trabalhavam acima da jornada legal (44 horas). Em comparação com 1992, registra-se uma melhora, já que 42% trabalham mais de 44 horas e 34,8% trabalham de 40 a 44 horas semanais. No entanto a extensa jornada laboral a que são submetidos é um dos elementos que impossibilita a conciliação entre trabalho e estudo ou retorno para os estudos. Em 1992, 64% daqueles que trabalhavam e estudavam tinham jornada de trabalho acima de 40 horas e esta elevava-se para 81,1% entre os que apenas trabalhavam. Já em 2008, os que trabalhavam e estudavam com jornada de trabalho acima de 40 horas eram 52,3% e alcançavam 79,4% entre os que somente trabalhavam.

Quanto aos rendimentos, os dados da PNAD reforçam o grau de precarização das ocupações dos jovens brasileiros em 2008, ou um déficit de trabalho decente, conforme indicado, uma vez que 96% dos ocupados ganhavam até três salários mínimos, sendo que deste total 38,1% recebiam até um salário mínimo e 57,9% entre um e três salários mínimos<sup>18</sup>. Observa-se também que os rendimentos são desiguais entre os trabalhadores, principalmente entre os residentes no mundo rural (70,9% ganhavam até um salário mínimo), os negros (46,2%, até um salário mínimo) e as mulheres (97%, até três salários mínimos).

Os indicadores apresentados sintetizam uma condição de trabalho da juventude brasileira marcada por um processo intenso de precarização social, apresentando duas importantes facetas vivenciadas de forma desigual: o desemprego e as formas de emprego precário. Este segmento da população brasileira insere-se em um “novo” e “reinventado” mercado de trabalho, cuja precariedade histórica passada é reconfigurada no presente, de tal forma que os filhos e herdeiros da atual precarização passam a viver uma condição permanente de instabilidade e insegurança do capitalismo flexível brasileiro, cujas feições concretas expressam-se num contingente de 19 milhões de brasileiros vulneráveis socialmente<sup>19</sup>, dos quais 13,1 milhões são “sem emprego” (desempregados e trabalhadores informais) e 5,9 milhões não estudam e nem trabalham.

## PRECARIZAÇÃO SOCIAL DO TRABALHO E SUAS IMPLICAÇÕES SOBRE OS SINDICATOS

Para além dos indicadores que demonstram uma vivência desigual dos efeitos perversos da precarização social (desemprego e informalidade), também se defende que são graves suas

<sup>18</sup> O valor nominal do salário mínimo na época da pesquisa era de R\$ 415,00.

<sup>19</sup> Com base na metodologia elaborada por estudo da Organização Internacional do Trabalho (2009b) para calcular o déficit de trabalho decente e o Índice de Vulnerabilidade Social dos Jovens de 15 a 24 anos em 2006, os dados foram calculados para 2008.

consequências sobre as formas mais tradicionais de organização dos trabalhadores no Brasil, quais sejam, os sindicatos.

Há uma relativa concordância entre vários autores (ALVES, 2000; ANTUNES, 1997; NORONHA, 2009; POCHMANN; BARRETO; MENDONÇA; 1998; RODRIGUES, 1998) que o sindicalismo, a partir de 1990, vivencia uma crise. Mas quais são os principais indicadores desta crise? Identificam-se pelo menos cinco alterações importantes na década de 1990, que têm sido concebidas como expressões da crise do sindicalismo: diminuição da quantidade de greves, queda na taxa de sindicalização<sup>20</sup>, maior fragilização dos coletivos de trabalho, pulverização das entidades sindicais e maior atuação dos sindicatos nos espaços institucionais.

Geralmente, a taxa de sindicalização é concebida como um indicador da representatividade sindical. Assim, a queda dessa taxa, observada em praticamente todas as sociedades ocidentais, tem sido tomada como referência para diagnosticar a crise do sindicalismo. Rodrigues (2002, p. 23), com base nos dados de sua pesquisa realizada em 18 países – Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Irlanda, Itália, Holanda, Noruega, Suécia, Suíça, Reino Unido, Canadá, Estados Unidos, Austrália, Japão e Nova Zelândia –, revela que houve uma queda na taxa de sindicalização, passando de 35% na década de 1979 para 28% em 1980. No caso do Canadá e Estados Unidos, o declínio é ainda mais acentuado, caindo de 30% (1970) para 15,5% (1995).

No Brasil é possível verificar o mesmo movimento de dessindicalização? Defende-se que a taxa de sindicalização é um dos indicadores para mensurar a capacidade de ação coletiva dos sindicatos, mas, isoladamente, não é capaz de mensurar a crise nem o grau de sua representatividade. Por isso, associada a outros indicadores é útil, pois se constitui em medida aproximada da representatividade e do poder do sindicalismo, enquanto instituição e/ou movimento (CARDOSO, 2001).

Cardoso (2001) demonstra que, no Brasil, a taxa de sindicalização mantém-se relativamente estável desde sua primeira medição pela PNAD/IBGE, em 1988. Nesse ano, quase 22% da população adulta assalariada<sup>21</sup> estava associada a um sindicato. Esta proporção aumentou um pouco em 1992 (22,53%) e foi registrando pequena queda até 1998. Essa diminuição, entretanto, é tão insignificante que, levando em conta a totalidade dos anos pesquisados (1988-1998), há uma perda de apenas 1,85 p.p. em dez anos.

Diante destes dados, Cardoso (2001) questiona-se: o que significa esta relativa estabilidade? Existe relação entre intensidade e efeitos das mudanças macroeconômicas e políticas na taxa de sindicalização? O autor, ao desagregar os dados da população assalariada de 18 anos ou mais por setores econômicos, revela que, naqueles em que o processo de reestruturação foi mais intenso, levando a um aumento expressivo do desemprego, houve uma perda de

<sup>20</sup> A taxa de sindicalização refere-se à proporção dos trabalhadores filiados a sindicatos no conjunto da população assalariada.

<sup>21</sup> A população assalariada foi composta pelos empregados com ou sem carteira de trabalho, empregados domésticos de qualquer tipo, trabalhadores rurais e funcionários públicos. Exclui os militares, conta-própria, empregadores e trabalhadores para o próprio consumo (CARDOSO, 2001).

filiados. Desse modo, os dados indicam que 16 segmentos apresentaram queda na taxa de sindicalização, contra apenas nove em que houve crescimento. As quedas mais acentuadas – ou seja, aquelas que são iguais ou superiores a 100 mil pessoas – ocorreram nos seguintes setores: indústria metalúrgica, instituições de crédito e seguros (como os bancos, por exemplo), agropecuária e extração animal e vegetal. Em segundo lugar, com cerca de 70 mil perdas, estão os setores da indústria têxtil e de extração de mineral. Em contrapartida, entre as maiores variações positivas, estão os serviços de ensino (ganharam mais de 400 mil vinculações), de alojamento e de médicos (cada um acolheu mais de 200 mil) e a administração pública.

A análise desagregada expressa que onde houve queda acentuada do emprego, o número absoluto de filiados caiu. Segundo os dados da PNAD-IBGE, a taxa de sindicalização no Brasil manteve-se relativamente estável durante a década de 1990 e a partir dos anos 2000 iniciou-se um processo lento, mas gradativo, de novos vínculos. Os dados também indicam que, em comparação ao total da população ocupada, essas taxas ainda são muito reduzidas. Em 2006, existiam pouco mais de 89,3 milhões de trabalhadores ocupados, e somente 16,7 milhões encontravam-se associados a um sindicato, revelando, ainda que de forma aproximada, que no Brasil os sindicatos ainda têm baixa representatividade entre os trabalhadores ocupados.

A desagregação da taxa de sindicalização por grupos geracionais revela que a proporção de jovens (15 a 24 anos) associados a sindicatos é bem menor do que em relação à população adulta (25 anos ou mais). Segundo a PNAD/BGE, em 2008 a taxa de sindicalização dos jovens era de 8,9% e a de adultos 20,7%. A menor presença dos primeiros nos sindicatos resulta, em certa medida, do fato de este segmento encontrar-se mais vulnerável na estrutura ocupacional brasileira. Conforme demonstrou-se, a taxa de desemprego e de informalidade da juventude trabalhadora é superior em relação aos trabalhadores adultos. Ademais, este distanciamento da juventude trabalhadora dos sindicatos deve ser explicado também em função dos problemas relacionados à própria estrutura burocrática e de representação política.

Diante deste cenário, alguns estudiosos têm revelado que um dos problemas para o movimento sindical é a dificuldade de renovação de seus quadros. Disto resulta a preocupação de vários sindicatos em desenvolver uma linha de ação mais específica, voltada para a juventude trabalhadora. Essas ações vão desde a realização de campanhas de sindicalização, congressos e seminários para esse público até curso de formação de novas lideranças. O sindicato dos Metalúrgicos de Taubaté e região, em parceria com a Federação Estadual dos Metalúrgicos da CUT/SP (FEM) e a Confederação Nacional dos Metalúrgicos (CNM), por exemplo, realizou, nos dias 23 e 24 de março de 2010, a “Campanha de Sindicalização da Juventude Metalúrgica” (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS METALÚRGICOS, 2010). Outro dado que indica esta mesma direção foi a realização do Encontro da Juventude Trabalhadora da Confederação Sindical das Américas, nos dias 10 e 11 de março de 2010, em São Paulo. Dentre os temas debatidos, destaca-se a avaliação dos sindicalistas quanto à vivência da precarização do trabalho desigual pelos jovens e a necessidade de os sindicatos buscarem o “rejuvenescimento” (INSTITUTO OBSERVATÓRIO SOCIAL, 2010).

Outro indicador que revela o quadro da atuação sindical é o número de greves. Antunes (1988), analisando essas ocorrências no ABC paulista no período de 1978-1980, afirma que foi prioritariamente por meio da greve que o sindicalismo ressurgiu no cenário brasileiro como ator social e político. Esse fenômeno atingiu níveis tão altos que, entre os anos 1985 e 1992, o Brasil encontrava-se na história dos países ocidentais como um dos maiores no *ranking* de paralisações (NORONHA, 2009). Sem dúvida alguma, a greve pode não ser a única, mas é uma das principais expressões do exercício do poder sindical. Por isso, a queda no número desses eventos constituiu-se em um dos principais indicadores da crise do sindicalismo brasileiro.

Noronha (2009) apresenta estatísticas atualizadas sobre o ciclo de greves no Brasil de 1978 até 2007. É possível verificar dois grandes ciclos. O primeiro compreende os anos de 1978-1997 e está subdividido em três fases: início, auge e declínio do movimento. O segundo grande ciclo inicia-se em 1998 e desenvolve-se até os dias atuais. Este último é marcado pelo processo denominado por Noronha (2009) de “normalização”, e sua ocorrência se dá entre os governos de Fernando Henrique e Lula. Os dados apresentados pelo autor sobre a evolução das greves no Brasil estão expostos na Tabela 2:

Tabela 2 Média anual de greves por períodos político-econômicos – Brasil – 1978-2007		
Períodos	Média anual	
<b>O primeiro grande ciclo de greves no Brasil: transições</b>	<b>N.A.</b>	<b>(%)</b>
1978-1984 – Militares: abertura e início do primeiro grande ciclo de greve (a)	214	4
1985-1989 – Governo Sarney: o auge do ciclo na transição política sob inflação (b)	1.102	22
1990-1992 – De Collor ao impeachment: greves na democracia incerta	1.126	23
<b>1985-1992 – Subtotal do período auge de greves</b>	<b>2.228</b>	<b>45</b>
1993-1994 – O interregno Itamar: expectativas e incertezas até o Plano Real	842	17
1995-1998 – FHC: resistência e mudança sindical no final do primeiro ciclo	865	18
<b>A normalidade: greves na jovem democracia brasileira</b>		<b>0</b>
1999-2002 – FHC: consolidação da economia liberal e normalidade das greves	440	9
2003-2007 – Lula: das greves à presidência – da elite operária ao Bolsa Família	322	7

Fonte: Tabela elaborada com base em quadro apresentado por Noronha (2009, p. 216).

(a) NEPP/Unicamp. Pesquisa de Acompanhamento de Greves no Brasil.

(b) SAG/Dieese. Sistema de Acompanhamento de Greves.

Os dados revelam que, de fato, há um declínio do número de greves a partir de 1993. No primeiro grande ciclo (1978-1997), há uma tendência crescente desse número, desde a fase inicial em 1978 até 1992. Na fase inicial (1978-1984), a média anual era de 214 greves, chegando a 2.228 no período de 1985-1992, caracterizado pelo autor como momento auge do movimento. A partir de 1993, constata-se que a média anual sofre queda acentuada e gradativa, passando de 842 (1993-1994) para 322 (2003-2007). Embora Noronha (2009) reconheça que a queda no volume tem relação com a crise do sindicalismo, sobretudo no período dos governos Fernando Henrique e Lula, o autor ressalta que a explicação dos ciclos tem relação também

com as questões macropolíticas e macroeconômicas do Brasil desde Geisel, que alteraram profundamente a agenda sindical.

Nesta perspectiva, a redução do volume desses eventos no Brasil não pode ser explicada apenas por variáveis econômicas, tais como indicadores de desemprego, renda e inflação ou por variáveis políticas genéricas, como, por exemplo, questões partidárias. A greve tem um comportamento cíclico e estas variáveis, apesar de influenciarem no caso brasileiro, não são suficientes para explicar os movimentos de rupturas de um determinado ciclo grevista. No Brasil, nos 20 anos do primeiro grande ciclo, os processos políticos como liberalização política, redemocratização, consolidação da democracia e abertura da economia aprofundada pelo governo Collor influenciaram os movimentos grevistas (NORONHA, 2009).

O aumento da participação dos sindicatos nos espaços institucionais tem sido considerado como mais um indicador da crise. Na avaliação de Pochmann, Barreto e Mendonça (1998), tal participação (como os fóruns tripartites) na década de 1990 resultou numa maior burocratização e institucionalização, tendo em vista que ocorreu no momento histórico de retração do poder de mobilização dos trabalhadores.

A atuação institucional tem gerado um distanciamento entre a ação sindical de cúpula e as demandas dos trabalhadores, pois, em geral, quem participa desses espaços são as centrais sindicais. E não é comum, no caso da agenda institucional, serem convocadas assembleias ou criados outros espaços e mecanismos para saber a opinião dos trabalhadores em relação a questões presentes na pauta da negociação. Neste sentido, a participação em espaços institucionais poderia ser benéfica se o movimento sindical aproveitasse esse momento para mobilizar os trabalhadores, possibilitando-lhes participar dos assuntos neles debatidos e das possíveis tomadas de posição.

Em síntese, pode-se afirmar que os limites da ação sindical neste último período decorre, em grande medida, dos fatores macroeconômicos e políticos mencionados ao longo deste artigo, especialmente do processo de precarização social do trabalho, compreendido em sua dimensão política, ou seja, como um novo regime de dominação. Entretanto considera-se que o sindicalismo começa a apresentar sinais de recuperação. Dentre os indicadores, cita-se, por exemplo, as diversas ações conjuntas que têm sido realizadas entre os sindicatos de trabalhadores primeirizados e os de trabalhadores terceirizados, a exemplo da última greve dos petroleiros realizada em 2009. Estas ações, ainda que pontuais, demonstram que o sindicalismo brasileiro pode dar um salto qualitativo, como aconteceu no momento de constituição do novo sindicalismo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se, diante dos indicadores analisados, que o grau de precarização em que vive a maioria dos trabalhadores brasileiros ainda é muito grande, sendo a condição de desempregado e

de “sem emprego” as formas por excelência do “novo” e “reinventado” mercado de trabalho, cuja precariedade histórica do passado é reconfigurada no presente, de modo que os filhos e herdeiros da atual precarização – os jovens – passam a viver sob a regra permanente da instabilidade e insegurança no capitalismo flexível.

Do mesmo modo, a fragilização e a crise do movimento sindical demonstram que os efeitos da precarização social, seja pelo desemprego, pela informalidade ou pela terceirização, tiveram consequências danosas à capacidade de organização/representação dos trabalhadores e se refletem nas taxas de sindicalização, no número de greves e na incapacidade de os sindicatos reverterem ou conterem o processo de precarização do trabalho.

Por fim, cabe destacar as correlações entre a vivência desigual da precarização experienciada pela juventude trabalhadora e a crise do movimento sindical no Brasil. Algumas pesquisas têm revelado que um dos problemas para o movimento sindical é o envelhecimento de suas direções, isto é, a dificuldade de renovação de seus quadros, que está associada não só a aspectos da precarização do mercado de trabalho, que resultou na diminuição dos ocupados formais, mas também à própria estrutura burocrática e de representação política. Tal evidência, quando relacionada à elevada taxa de desemprego e da informalidade da juventude trabalhadora brasileira, torna a questão mais grave ainda, pois a presença dos jovens nos sindicatos é muito inferior em relação aos trabalhadores adultos. Disto resulta a preocupação dos sindicatos e centrais com a formação de jovens lideranças e com a questão do desemprego que afeta os trabalhadores desse grupo. Assim, a precarização social do trabalho não só diferencia e discrimina segmentos do mercado do trabalho, como também revela que os jovens sem emprego – desempregados e informais – contribuem fortemente para a fragilização das direções sindicais e de sua própria continuidade histórica.

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, L.; SANCHES, S.; COSTANZI, R. Análise preliminar dos déficits de trabalho decente no Brasil no período 1992-2006. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 16., 2008, Caxambu-MG. *Trabalho apresentado...* Caxambu, MG: ABEP, 2008.

AGUIAR, A. L. S. *Assédio moral* – o direito à indenização pelos maus-tratos e humilhações sofridos no ambiente do trabalho. São Paulo: LTr, 2008.

ALVES, G. Do “novo sindicalismo” à “concertação social”: ascensão (e crise) do sindicalismo no Brasil (1978-1999). *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 15, p. 111-124, nov. 2000.

ANTUNES, R. *Adeus ao trabalho?* – ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

\_\_\_\_\_. *A rebeldia do trabalho*. O confronto no ABC paulista: as greves de 1978/80. São Paulo: Ensaio/UNICAMP, 1988.

AUGUSTO, M. H. O. Retomada de um legado intelectual Marialice Foracchi e a sociologia da juventude. *Tempo Social*, São Paulo, v. 17, n. 2, p. 11-33, nov. 2005.

BARRETO, T. da R. *Informalidade e desemprego: os mortos vivos da precarização do trabalho. Um estudo sobre as trajetórias dos trabalhadores informais e desempregados na RMS – no final do século XX.* 2005. 236 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

BARRETO, Margarida M. S. *Violência, saúde e trabalho.* São Paulo: EDUC, 2003.

BORGES, A. Os jovens nos anos 1990: desemprego, inclusão tardia e precariedade. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 18, n. 1, p. 157-270, abr./jun. 2008.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Agenda Nacional do Trabalho Decente.* Brasília: MTE, 2006.

CARDOSO, A. M. A filiação sindical no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 1, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 8 nov. 2009.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente: a experiência brasileira recente.* Brasília, 2008.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS METALÚRGICOS. *Site institucional.* São Bernardo do Campo – SP, CNM, [2010]. Disponível em: <<http://www.cnmcut.org.br>>. Acesso em: 22 abr. 2010.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. *Balço de greves de 2007.* Disponível em: <[http://www.sinal.org.br/download/macro\(272008118David\)Greves2007.pdf](http://www.sinal.org.br/download/macro(272008118David)Greves2007.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2009.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) no período de 1990-2008.* São Paulo, 2009.

DRUCK, G. *Terceirização: (des)fordizando a fábrica – um estudo do complexo petroquímico de Camaçari.* Campinas: Boitempo, 1999.

\_\_\_\_\_. *Principais indicadores da precarização social no Brasil. 2009.* In: GT: SINDICATO, TRABALHO E AÇÕES COLETIVAS, 14., 2009, Rio de Janeiro. *Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), 1990-2008.* Trabalho apresentado... Rio de Janeiro, 2009.

DRUCK, G.; FRANCO, T. *A perda da razão social do trabalho: terceirização e precarização.* São Paulo: Boitempo, 2007.

FRANCO, T. *Trabalho, riscos industriais e meio ambiente: rumo ao desenvolvimento sustentável.* Salvador: Edufba, 1997.

\_\_\_\_\_. *Trabalho alienado: habitus e danos à saúde humana e ambientais (o trabalho entre céu, a terra e a história).* 2003. 270 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2003.

FRANCO, T.; DRUCK, G. *O trabalho contemporâneo no Brasil: terceirização e precarização.* In: SEMINÁRIO FUNDACENTRO. 2009, São Paulo. *Trabalho apresentado...* São Paulo, 2009.

FRANCO, T.; SILVA, S. C. Flexibilização do trabalho: vulnerabilidade de prevenção e fragilização sindical. In: DRUCK, G.; FRANCO, T. *Perda da razão social do trabalho: terceirização e flexibilização.* São Paulo: Boitempo, 2007. p. 97-118.

GUIMARÃES, N. Trabalho: uma categoria chave no imaginário juvenil? In: ABRAMO, H. W.; BRANCO, P. P. M. (Org.). *Retratos da juventude brasileira: análise de uma pesquisa nacional.* São Paulo: Perseu Abramo, 2005. p. 149-174.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) no período de 1992-2008.* Rio de Janeiro; IBGE, 2009.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa Mensal de Emprego (PME) no período de out. 2008 a mar. 2009.* Rio de Janeiro; IBGE, 2009.

INSTITUTO OBSERVATÓRIO SOCIAL. *Site institucional*. Disponível em: <<http://www.observatoriosocial.org.br>>. Acesso em: 22 abr. 2010.

MACHADO DA SILVA, L. A. Mercado de trabalho, ontem e hoje: informalidade e empregabilidade como categorias de entendimento. In: SANTANA, M. A.; RAMALHO, J. R. (Org.). *Além da fábrica: trabalhadores, sindicatos e a nova questão social*. São Paulo: Boitempo, 2003. p. 140-172.

NOGUEIRA, C. M. *A feminização no mundo do trabalho*. São Paulo: Autores Associados, 2004.

NORONHA, E. G. Ciclo de greves, transição política e estabilização: Brasil, 1978-2007. *Lua Nova*, São Paulo, n. 76, p. 119-168, 2009.

O JOVEM comerciário: trabalho e estudo. *Boletim Técnico[do DIEESE]*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, maio 2009.

OLIVEIRA, L. P. J. de. *A condição "provisória-permanente" dos trabalhadores informais: o caso dos trabalhadores de rua na cidade de Salvador*. 2005. 236 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Trabalho decente nas Américas: uma agenda hemisférica 2006-2015. Brasília, 2006. In: REUNIÃO REGIONAL AMERICANA, 16., 2006, Brasília. *Trabalho apresentado...* Brasília: OIT, 2006..

\_\_\_\_\_. *Juventud e trabajo decente*. Lima: OIT, 2007.

\_\_\_\_\_. *Perfil do trabalho decente no Brasil*. Brasília; Genebra, 2009a.

\_\_\_\_\_. *Trabalho decente e juventude no Brasil*. Brasília, 2009b.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Instituto Internacional de Estudios Laborales. *World of work report 2008: Income inequalities in the age of financial globalization*. Genebra, 2008.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO ; INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *World of Work Report 2009 - The global jobs crisis and beyond*. Genebra, 2009c.

PERALVA, A. O jovem como modelo cultural. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, n. 5-6, p. 15-24, 1997.

POCHMANN, M.; BARRETO, R. M.; MENDONÇA, S. E. A. Ação sindical no Brasil: transformações e perspectivas. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 10-22, 1998.

POLANY, K. *A grande transformação*. São Paulo: Campus, 2000.

RODRIGUES, L. M. O declínio das taxas de sindicalização: a década de 80. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 13, n. 36, p. 1-31, 1998.

\_\_\_\_\_. *Destino do sindicalismo*. São Paulo: Edusp/Fapesp, 2002.

SELIGMANN-SILVA, E. *Desgaste mental no trabalho dominado*. São Paulo: Cortez, 1994.

SENNET, R. *A corrosão do caráter: as conseqüências pessoais do novo capitalismo*. 10. ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

SOBOLL, L. A. P. (Org.) *Violência psicológica e assédio moral no trabalho – pesquisas brasileiras*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2008.

SPOSITO, M. Algumas reflexões e muitas indagações sobre as relações entre juventude e escola no Brasil. In: ABRAMO, H. W.; BRANCO, P. P. M. (Org.). *Retratos da juventude brasileira: análise de uma pesquisa nacional*. São Paulo: Perseu Abramo, 2005. p. 175-214.

TELLES, V. Trajetórias urbanas: fios de uma descrição da cidade. In: TELLES, V.; CABANES, R. (Org.). *Nas tramas da cidade: trajetórias urbanas e seus territórios*. São Paulo: Humanistas, 2006. p. 69-116.

TRABALHO, FLEXIBILIZAÇÃO E PRECARIZAÇÃO. Projeto do Centro de Recursos Humanos da UFBA. *Website*. Disponível em: <<http://www.flexibilizacao.ufba.br>>. Acesso em: 01 dez. 2009.



## A REMONTAGEM DE UMA NAÇÃO? MIGRAÇÃO, ESTRUTURAÇÃO E INTERIORIZAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL, DÉCADA DE 2000

*Mario Marcos Sampaio Rodarte\**

*Joseane de Souza Fernandes\*\**

*Ricardo Ojima\*\*\**

### INTRODUÇÃO

Por todo o século XX, o processo de crescimento brasileiro deu-se pelo binômio da urbanização e da industrialização. Esse processo mudou radicalmente o perfil da nação que, de rural e agroexportadora, passou a se identificar com um elevado nível de urbanização e significativa industrialização, embora também tenha sofrido acentuado aumento das desigualdades regionais. Um dos mais importantes elementos constitutivos desse processo de urbanização e industrialização foi o movimento migratório conhecido como êxodo rural, ou seja, o afluxo para as grandes cidades (principalmente para São Paulo e seu entorno) de levadas de migrantes das áreas rurais e pouco desenvolvidas. Esse processo esgotou-se, ao menos parcialmente, a partir de 1980, em decorrência da desaceleração econômica, que durou duas décadas.

Dados mais recentes de pesquisas sobre mercado de trabalho sinalizam, porém, duas novas tendências e mudanças estruturais da economia brasileira que são investigadas neste artigo. A primeira é o crescimento expressivo da demanda de trabalho, com a consequente redução das taxas de desemprego. Essa demanda tem um aumento não só quantitativo, como qualitativo, uma vez que se percebe um crescimento mais acentuado da geração de postos de trabalho formais e recuperação – ainda que parcial – do rendimento do trabalho.

A segunda mudança da economia brasileira é mais estrutural e lenta e envolve a desconcentração do crescimento do emprego formal, uma vez que o ritmo mais acelerado do emprego vem ocorrendo, sobretudo, nos municípios com cidades de pequeno e médio

\* Doutor em Demografia e mestre em Economia pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais (Cedeplar), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); professor da Faculdade de Ciências Econômicas (FACE/UFMG), pesquisador do Cedeplar/UFMG e coordenador da Pesquisa de Emprego e Desemprego na Região Metropolitana de Belo Horizonte (PEDRMBH), pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese). mrodarte@cedeplar.ufmg.br

\*\* Doutora e mestre em Demografia pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais (Cedeplar), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); professora do Unicentro Newton Paiva, pesquisadora em Ciência e Tecnologia, Fundação João Pinheiro (FJP). joseane.souza@fjp.mg.gov.br

\*\*\*Doutor em Demografia pelo Núcleo de Estudos de População da Universidade de Campinas (Nepo), Universidade de Campinas (Unicamp), mestre em Sociologia pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da Unicamp; gestor de Ensino e Pesquisa da Fundação João Pinheiro (FJP/MG) e pesquisador colaborador do Departamento de Demografia (DD/IFCH/Unicamp). ricardo.ojima@fjp.mg.gov.br

porte, pelos dados do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Isso não quer dizer, exatamente, a transferência do emprego formal das grandes cidades brasileiras para as menores, já que o crescimento do assalariamento formal nessas cidades, muitas delas capitais, tem sido também intenso e muito superior ao crescimento da própria força de trabalho ao longo do mesmo período.

O presente trabalho propõe-se investigar esse duplo movimento que tem caracterizado a primeira década do século XXI, procurando ressaltar, nesse contexto, as mudanças quantitativas e qualitativas da migração para as grandes regiões metropolitanas brasileiras. Esta investigação é feita mediante análise dos dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), de metodologia desenvolvida pelas instituições Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) e Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), em seis importantes áreas metropolitanas brasileiras (São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador, Recife e Distrito Federal), entre 1998 e 2007. Além da abrangência espacial, o uso desta pesquisa justifica-se por dois motivos: o ineditismo de trabalhar esses dados de migração; e a forma mais acurada da metodologia desta pesquisa para aferir a heterogeneidade do mercado de trabalho brasileiro.

## A REMONTAGEM DE UMA NAÇÃO?

Não se responde uma pergunta sem que ela tenha sido formulada antes. A interrogação acima pode se complementada por outra. Depois de duas décadas de baixo crescimento econômico, subsequentes a um longo período de virtuoso e acelerado progresso, estaria o Brasil retomando o crescimento estruturado sobre uma nova lógica de organização econômica? O texto a seguir busca pontuar alguns aspectos mais importantes dessa inflexão, ainda em curso, no processo de desenvolvimento econômico e social do Brasil.

### **Industrialização e urbanização do Brasil entre as décadas de 1930 e 1970**

O processo de industrialização brasileiro despontou nos anos 1930, durante o primeiro governo de Getúlio Vargas, e intensificou-se a partir da segunda metade dos anos 1950, durante o governo Juscelino Kubitschek. Como características gerais desse processo, pode-se mencionar a concentração de investimentos produtivos na região Sudeste, notadamente no eixo São Paulo-Rio de Janeiro-Minas Gerais.

Ao processo de industrialização estão relacionados outros processos demográficos, igualmente relevantes. No caso brasileiro, assim que teve início o processo de industrialização, observou-se redução lenta, porém contínua, dos níveis de mortalidade, em praticamente todas as regiões do país. Mais tarde, já em meados dos anos 1960, os efeitos da industrialização – e de outros processos dela decorrentes – fizeram-se sentir nos níveis de fecundidade, que diminuíram ininterrupta e rapidamente, em praticamente todas as regiões do país, a partir daquela data.

O processo de industrialização também foi causa e, em certa medida, consequência do recrudescimento e redefinição dos movimentos migratórios, uma vez que “[...] a maioria das decisões que afetam de modo desigual regiões ou setores produtivos influem no volume, destino e velocidade dos deslocamentos da população” (BALÁN, 1980, p. 852). Entre 1940 e 1960, as migrações internas caracterizaram-se pelos volumosos fluxos interestaduais, principalmente por aqueles originários do Nordeste com destino ao Sudeste (especialmente para São Paulo) e também pelos movimentos intraestaduais das áreas menos para as mais desenvolvidas dos estados.

Aquele período, no qual as grandes cidades destacavam-se como destinos prioritários das migrações interestaduais e também das migrações intraestaduais, foi marcado pelo que se denominou “metropolização da população”<sup>1</sup>, dado que as taxas de crescimento das regiões metropolitanas apresentavam-se superiores àquelas verificadas nos respectivos estados, e a taxa média anual de crescimento populacional dos grandes centros urbanos apresentava-se significativamente superior às taxas de crescimento das cidades periféricas<sup>2</sup>.

A partir dos anos 1960, inicia-se uma nova fase das migrações internas no Brasil. Por um lado, os movimentos rurais-urbanos, inclusive aqueles intramunicipais, intensificaram-se. Segundo Brito (2006, p. 223), “[...] somente entre 1960 e o final dos anos 1980, estima-se que saíram do campo em direção às cidades quase 43 milhões de pessoas, incluindo o efeito indireto da migração”. Como resultado de tão intensa migração rural-urbana, o Censo de 1970 detectou, pela primeira vez, uma população urbana superior à população rural, tendo se elevado o grau de urbanização brasileiro, que passou de 31,2%, em 1940 para 55,9%, em 1970, chamando atenção a velocidade com que esse processo teve lugar na sociedade brasileira. Para Brito (2006, p. 223), “[...] apenas na segunda metade do século XX, a população urbana passou de 19 milhões para 138 milhões, multiplicando-se 7,3 vezes, com uma taxa média anual de crescimento de 4,1%”.

Consoante Brito e Souza (2005), com a intensificação da industrialização as cidades brasileiras – notadamente as grandes e médias pertencentes a áreas metropolitanas – foram reforçando seu papel enquanto locais de residência e enquanto lócus da atividade econômica, difundindo novos padrões de produção, consumo e modos de vida. Nesse contexto, é facilmente compreensível a permanência das grandes cidades como destino prioritário para a grande maioria dos migrantes internos.

Em 1970, contabilizava-se uma população de cerca de 93 milhões de habitantes para o país e aproximadamente um terço desse total tinha

<sup>1</sup> As primeiras – e principais – regiões metropolitanas brasileiras foram criadas nos anos 1970. Segundo Azevedo e Mares Guia (2003, p. 210 apud SOUZA, 2008, p. 68), naquele período, “[...] as Regiões Metropolitanas contavam com uma estrutura institucional e a disponibilidade de recursos financeiros, que permitiram a implementação de vários projetos, especialmente na área de saneamento básico, transporte e tráfego urbano”, buscando-se a implementação de serviços e equipamentos urbanos que atendessem tanto à população residente no grande centro (núcleo) quanto àquela residente nos demais municípios pertencentes à região metropolitana (periferia).

<sup>2</sup> Neste aspecto, a busca de explicitação da tese de que as características do crescimento urbano brasileiro (e latino-americano) decorrem do processo de desenvolvimento das relações capitalistas (SINGER, 1973) torna-se uma característica marcante e demonstra, por um lado, as relações entre as características particulares da metropolização e a reprodução do capital na economia brasileira e, por outro, identifica uma dinâmica que gera e reproduz as desigualdades sociais das metrópoles (RIBEIRO; LAGO, 1994).

como residência municípios pertencentes às aglomerações metropolitanas. Considerando-se somente a população urbana, essa proporção chega a quase 50%. Levando em conta que foi somente na década de 60 que a população urbana superou a rural, pode-se afirmar que a transformação urbana no Brasil foi tão acelerada que fez coincidir, no tempo, a urbanização e a metropolização (BRITO; SOUZA, 2005, p. 50).

Por outro lado, pode-se dizer que as migrações do tipo urbana-urbana, principalmente intra-metropolitanas, tornavam-se cada vez mais relevantes. O Censo de 1970 revelou, também pela primeira vez, uma inversão do crescimento populacional nas principais áreas metropolitanas do país. Naquelas regiões, as cidades periféricas passaram a crescer aceleradamente, superando o ritmo de crescimento dos municípios-sede.

### **Dois décadas de crise no final do século**

Na década de 1980, o modelo de industrialização pelo processo de substituição de importações (responsável pelo contínuo e elevado crescimento econômico do Brasil por cinco décadas) atingiu seu limite. Assim, a interrupção da dinâmica de crescimento vultoso de postos de trabalho nos grandes centros causada pela crise econômica agravou um problema visto como marginal, o crescimento do desemprego nas grandes cidades, diminuindo também a atratividade desses lugares para a migração. Na verdade, no final dos anos 1970 já era possível identificar uma desconcentração da atividade econômica em alguns estados brasileiros com reflexos, em maior ou menor intensidade, nos fluxos migratórios.

A partir dos anos 1980, as migrações rurais-urbanas tornaram-se inexpressivas, em função do esvaziamento populacional do campo, verificado nas décadas anteriores; a migração urbana-urbana passou, então, a ser predominante; as migrações de retorno (principalmente em direção ao Nordeste do país), que puderam ser captadas pelos quesitos sobre migrações internas no Censo de 1980, revelaram-se significativas; as áreas metropolitanas, apesar de continuarem com crescimento populacional acima da média estadual, apresentaram arrefecimento em seu ritmo; não obstante o abrandamento verificado também entre os municípios periféricos das áreas metropolitanas, a periferização continuou seguindo seu curso.

Os resultados do Censo de 2000 confirmaram o que em 1991 já se desenhava, ou seja, a manutenção do processo de desaceleração do ritmo de crescimento das antigas metrópoles brasileiras, especialmente São Paulo (com uma taxa de 1,70% a.a.), Rio de Janeiro (1,54% a.a.) e Porto Alegre (1,70% a.a.), que apresentaram taxas menores que a verificada para o conjunto da população urbana do país (2,44% a.a.) e para o conjunto das áreas metropolitanas (2,00% a.a.). No Brasil, as nove regiões metropolitanas mantiveram, nos anos 1990, o mesmo ritmo de crescimento dos anos 1980, inferior ao conjunto da população urbana do país. O processo de desaceleração metropolitano é explicitado pela perda na participação relativa dessas metrópoles no total da população urbana do país: em 1970 a população das nove regiões

metropolitanas correspondia a 45,56% da população urbana brasileira, passando para 37,03% em 2000 (BAENINGER, 2004).

### Crescimento e interiorização do mercado de trabalho no novo século

Um dos aspectos mais importantes que marcam o mercado de trabalho na década de 2000 é o acentuado crescimento da formalização, contrariando muitos prognósticos pessimistas sobre sua performance no final do século XX. Em dez anos, o crescimento do emprego formal foi estimado em mais de 60%. Confrontando os dados da Tabela 1 com os da Tabela 2, constata-se que o ritmo de crescimento dos postos de trabalho foi de 4,9% a.a. (acelerando-se depois de 2003), ao passo que o crescimento da População em Idade Ativa (PIA) foi expressivamente menor, de 2,0% a. a. (desacelerando-se no período mais recente).

Tabela 1 Número de assalariados no setor formal (1), por ano, segundo tamanho das cidades Brasil – 1999/2003/2006-2009									
Localidades	Ano						Taxa de crescimento anual (em % a. a.)		
	1999	2003	2006	2007	2008	2009 (4)	2003-1999	2009-2003	2009-1999
Regiões metropolitanas (2)	11.361.673	12.515.509	14.516.990	15.607.247	16.362.923	16.826.502	2,4	5,1	4,0
Capitais	8.443.526	8.932.854	10.301.435	11.107.582	11.632.331	11.982.659	1,4	5,0	3,6
Demais municípios	2.918.147	3.582.655	4.215.555	4.499.665	4.730.592	4.843.843	5,3	5,2	5,2
Demais áreas	13.631.379	17.029.418	20.638.259	22.000.183	23.078.643	23.610.174	5,7	5,6	5,6
Tamanho das cidades (3)									
Menos de 75.000 hab.	5.897.996	7.769.173	9.339.184	9.947.975	10.303.494	10.525.585	7,1	5,2	6,0
75.000 a 199.999 hab.	3.588.984	4.550.316	5.518.816	5.900.577	6.192.108	6.364.806	6,1	5,8	5,9
200.000 a 499.999 hab.	3.466.523	4.137.880	4.992.174	5.352.666	5.658.818	5.821.177	4,5	5,9	5,3
500.000 ou mais hab.	12.039.549	13.087.558	15.305.075	16.406.212	17.287.146	17.725.108	2,1	5,2	3,9
<b>Total</b>	<b>24.993.052</b>	<b>29.544.927</b>	<b>35.155.249</b>	<b>37.607.430</b>	<b>39.441.566</b>	<b>40.436.676</b>	<b>4,3</b>	<b>5,4</b>	<b>4,9</b>

Fonte: MTE-RAIS.

(1) Com vínculo ativo em 31/12 de cada ano.

(2) Contempla os municípios atuais das regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza e Belém.

(3) Classificação, em número de habitantes na área urbana dos municípios, segundo a Contagem da População de 2007 (IBGE).

(4) Valores estimados – MTE-Caged.

Um crescimento das oportunidades de trabalho muito além do crescimento da PIA, tal como observado aqui, implica, necessariamente, a redução da inatividade involuntária, e/ou redução do desemprego, e/ou redução do componente informal do mercado de trabalho. Uma pesquisa mais aprofundada deverá ser feita para analisar os impactos desse aumento sobre o mercado de trabalho<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Numa análise preliminar com dados da Pesquisa Domiciliar por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE, entre 2004 e 2008, apontou-se que o crescimento dos empregos formais reduziu a informalidade ao aumentar a proporção de empregos formais no total de ocupados (de 37,1% para 42,7%). Nessa análise, realizada mediante processamento dos microdados da PNAD, observou-se redução do desemprego aberto – com tempo de procura de sete dias – (de 8,9% para 7,1%). Contudo, a proporção da PIA inativa manteve-se inalterada, uma vez que a taxa de participação manteve-se em 62,0%, ao longo do período.

**Tabela 2**  
**População em Idade Ativa (PIA) , por ano, segundo tamanho das cidades**  
**Brasil – 1999/2003/2009**

Localidades	Ano			Taxa de crescimento anual (em % a. a.)		
	1999	2003	2009	2003-1999	2009-2003	2009-1999
Regiões metropolitanas (1)	39.811.729	43.499.215	48.129.488	2,2	1,7	1,9
Capitais	22.944.165	24.780.347	26.862.776	1,9	1,4	1,6
Demais municípios	16.867.564	18.718.868	21.266.712	2,6	2,1	2,3
Demais áreas	90.669.356	99.036.843	110.702.967	2,2	1,9	2,0
Tamanho das cidades (2)						
Menos de 75.000 hab.	57.168.578	62.002.828	68.664.050	2,1	1,7	1,8
75.000 a 199.999 hab.	20.258.690	22.673.758	25.816.575	2,9	2,2	2,5
200.000 a 499.999 hab.	16.421.297	18.147.041	20.590.611	2,5	2,1	2,3
500.000 ou mais hab.	36.632.520	39.712.431	43.761.219	2,0	1,6	1,8
<b>Total</b>	<b>130.481.085</b>	<b>142.536.058</b>	<b>158.832.455</b>	<b>2,2</b>	<b>1,8</b>	<b>2,0</b>

Fonte: Estimativas municipais do intercensitárias elaboradas pelo MS/SE/Datasus e do Projeto UNFPA/IBGE.

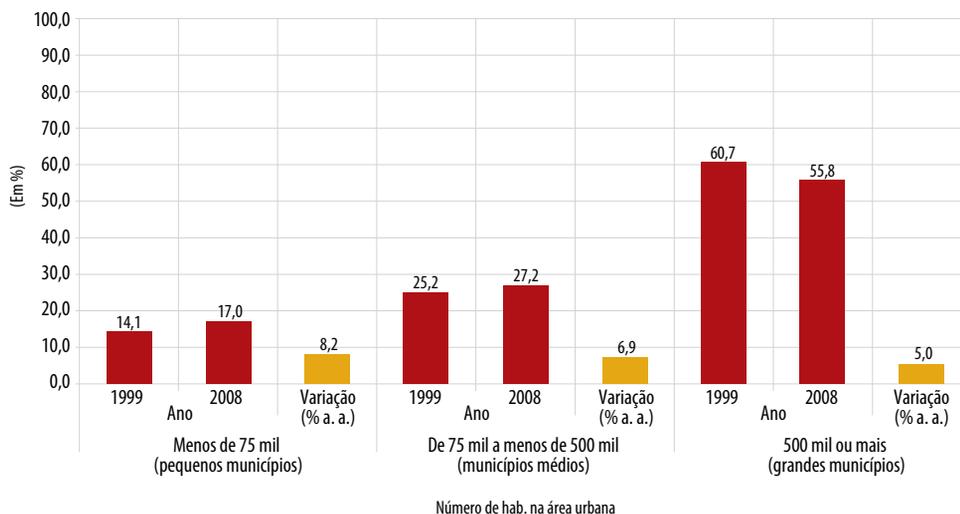
(1) Contempla os municípios atuais das regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza e Belém.

(2) Classificação, em número de habitantes na área urbana dos municípios, segundo a Contagem da População de 2007 (IBGE).

Ao desdobrar os dados para os municípios, classificando-os por pertencentes ou não das nove principais regiões metropolitanas e pelo tamanho da área urbana, constata-se que o crescimento do emprego formal foi mais intenso nos municípios não metropolitanos, nas pequenas e médias cidades, e não nos grandes polos com população de meio milhão ou mais de pessoas. Esse transbordamento do emprego formal dos grandes centros para os menores constitui um segundo aspecto muito importante a diferenciar a década de 2000 do que tinha sido observado até então, ao longo do processo de industrialização brasileira que se acentuou no século XX a partir de 1930, e que foi caracterizada pela concentração das oportunidades de trabalho nos grandes centros, sobretudo no de São Paulo.

Indicador do tamanho do mercado interno, que tem sido apontado como um dos principais pilares da economia brasileira, a massa de salários cresceu não apenas em decorrência do aumento de vagas, mas também pela majoração (ainda que módica) dos rendimentos, entre 1999 e 2008. Por ter crescido mais nas pequenas e médias cidades, a evolução do emprego formal foi responsável pelo aumento da massa de rendimentos em ritmo mais acelerado que nos grandes centros, em quase uma década (Gráfico 1)<sup>4</sup>. Com isso, a massa de rendimentos recentes passou a ficar cada vez menos concentrada nos grandes centros, que passaram a possuir 55,80% do total em 2008, quase cinco pontos percentuais a menos que em 1999 (60,7%). Tal fator pode fazer com que os efeitos positivos do crescimento da demanda agregada repercuta ainda mais fora dos grandes centros.

<sup>4</sup> Além disso, nos municípios com menos de 75 mil habitantes, a elevação da massa de rendimentos contou com a contribuição de aumentos salariais mais expressivos que em outros lugares.



**Gráfico 1**  
Distribuição da massa salarial contratual no setor formal (1), por ano, e taxas de crescimento, segundo tamanho dos municípios – Brasil – 1999/2008

Fonte: MTE-RAIS.

(1) Com vínculo ativo em 31/12 de cada ano.

Em síntese, a conformação espacial do emprego formal nos anos 2000 provavelmente teve o efeito de estimular ainda mais a redefinição dos fluxos migratórios engendrada pelo baixo crescimento econômico dos anos 1980 e 1990. Saber em que medida as imigrações têm contribuído para o mercado de trabalho das regiões metropolitanas é o que será tratado na seqüência, após as notas metodológicas.

## NOTAS METODOLÓGICAS

A PED vem sendo realizada, ininterruptamente, desde dezembro de 1995 na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Tem como principal objetivo produzir informações que permitam analisar o mercado de trabalho de importantes regiões metropolitanas do país, entre elas São Paulo, Porto Alegre, Salvador e Recife, além do Distrito Federal. Mais recentemente, em dezembro de 2008, a PED passou também a levantar os dados da Grande Fortaleza. Como é aplicado o mesmo questionário em todas as localidades onde é realizada a pesquisa, seus resultados permitem comparações regionais em um determinado período, assim como a observação do comportamento desses mercados de trabalho ao longo do tempo, dado seu caráter contínuo.

Desde que o questionário da PED foi idealizado, em meados da década de 1980, são captadas cinco informações que permitem, com certa limitação, identificar e separar os migrantes e, portanto, avaliar seu papel e posição no mercado de trabalho das regiões metropolitanas. As informações são as seguintes:

1. estado onde nasceu;
2. último local de residência anterior à região metropolitana, podendo-se identificar se o indivíduo sempre morou em municípios a ela pertencentes; se o indivíduo residia em outro município do próprio estado, com exceção daqueles pertencentes à região metropolitana; se o indivíduo residia em outro estado da federação ou em outro país. Tal informação possibilita captar os imigrantes intraestaduais, interestaduais e estrangeiros residentes e sobreviventes à mortalidade e à remigração na região metropolitana, no momento da pesquisa. Esse quesito permite considerar-se não migrante todo indivíduo que declarou ter sempre residido em um município pertencente à região, ainda que tenha realizado movimentos migratórios intrametropolitanos, impossíveis de serem captados pela pesquisa. Esta é, inclusive, uma de suas limitações, dado que, nas principais metrópoles brasileiras, as migrações internas a elas apresentam-se não apenas volumosas como crescentes, impulsionadas pelos mecanismos de seletividade migratória, pela desconcentração do mercado de trabalho e pelo aperfeiçoamento dos sistemas de transporte e comunicação;
3. último município de residência anterior. Este quesito foi incluído apenas na PED das regiões metropolitanas de Belo Horizonte e Salvador a partir de 2003 e respondido apenas por aqueles que declararam, no quesito 2, residência anterior em município do próprio estado, externo às respectivas metrópoles. Se, por um lado, a introdução deste quesito preenche a lacuna relativa à origem dos fluxos migratórios intraestaduais, por outro lado, infelizmente, continua impossibilitada a estimativa da migração intrametropolitana;
4. último estado de residência anterior à região metropolitana. Neste quesito, tem-se a informação da unidade da Federação (UF) de residência anterior, que pode ou não coincidir com a UF de nascimento.

Por exemplo, caso o indivíduo tenha declarado, no quesito 2, ter residido em Minas Gerais, em município não pertencente à RMBH, detecta-se a migração intraestadual, que pode ser tanto de um natural de Minas Gerais quanto de um migrante interestadual que, antes de residir na RMBH, morou no interior do estado (Figura 1).



**Figura 1**  
Primeiro exemplo de fluxo migratório

Se a informação do movimento intraestadual for cruzada com aquela referente à UF de nascimento, identificam-se, no máximo, duas etapas migratórias desse indivíduo. As etapas intermediárias (no caso, a de São Paulo, mas que podem ser inúmeras) são desconhecidas. Por meio desse mesmo cruzamento é possível captar também a migração de retorno dos naturais da UF que, tendo residido anteriormente em outro estado, retornaram para algum município da região metropolitana da UF de nascimento e lá permaneceram até a data de referência da pesquisa (Figura 2). Deve-se ressaltar que o município de residência atual (aquele em que o indivíduo residia no momento de realização da pesquisa) pode

ou não coincidir com o município de nascimento ou com o município de residência na UF antes da emigração. Além disso, deve-se lembrar que todos os resultados referem-se a um determinado período, englobando apenas os sobreviventes tanto à mortalidade quanto à remigração, até a data da pesquisa;



Figura 2  
Segundo exemplo de fluxo migratório

5. tempo ininterrupto de residência na região metropolitana. Torna possível alocar temporalmente os movimentos migratórios. A questão central relativa a este quesito é que os processos de inserção e adaptação dos migrantes no mercado de trabalho da sociedade receptora estão sujeitos às condições sociais e econômicas do momento em que se deu o movimento, além, obviamente, de uma série de atributos pessoais dos indivíduos.

Sabe-se que o processo de inserção e adaptação dos migrantes no mercado de trabalho tem sido objeto de estudo de muitos pesquisadores, os quais buscam melhor compreender a relação existente entre a mobilidade espacial e social. Em outras palavras, pretendem verificar se a mobilidade espacial proporciona, de fato, uma melhor inserção do indivíduo no mercado de trabalho ou se ela constitui, na realidade, uma importante estratégia de sobrevivência para um grande número de famílias e indivíduos. Felizmente, a PED possibilita a realização, ainda que parcial, de um estudo dessa natureza. Embora não existam informações das atividades exercidas pelos migrantes na sociedade de origem, é possível cotejar as diferentes inserções de imigrantes e não imigrantes no mercado de trabalho metropolitano, o que é realizado no presente estudo.

Procurou-se, neste trabalho, segmentar a população em idade ativa e seus componentes entre não imigrantes e imigrantes. Os últimos, por sua vez, foram estratificados, pela origem da última migração, entre provenientes: 1) de outro município do estado; 2) de outro estado; e 3) de outro país. Além disso, os imigrantes foram separados por tempo de residência: 1) até três anos; 2) de quatro a dez anos; e 3) com mais de dez anos de residência na região metropolitana. Essas subdivisões do segmento imigrante foram concebidas para se depreender as relações entre mercado de trabalho e perfil de imigrante pela origem e também por seu tempo de adaptação ao mercado de trabalho metropolitano.

Para entender a evolução do movimento de imigração nas metrópoles e as próprias transformações do mercado de trabalho, considerou-se um período de dez anos, indo de 1998 a 2007. A razão para a escolha desse período reside no fato de o Sistema PED (com as seis primeiras regiões analisadas) passar a existir a partir de 1998. Para acumular dados suficientes para proceder a uma análise mais aprofundada, consideraram-se biênios, ao invés de anos simples. Foram selecionados os anos de 1998 e 1999, 2002 e 2003 e de 2006 e 2007, não somente pela equidistância entre eles mas também porque tais períodos retratam períodos de inflexão na

trajetória do mercado de trabalho brasileiro. O primeiro biênio retrata o momento em que a crise da década de 1990 chegou ao paroxismo, com taxas de desemprego recordes e com outros indicadores mostrando acentuado processo de precarização dos mercados de trabalho metropolitanos. Já o biênio de 2002 e 2003 apresenta um mercado de trabalho em processo de recuperação, mas, ainda assim, com baixo ritmo de crescimento de ocupações. Por fim, o período final, de 2006 e 2007, espelha a fase de rápida expansão do mercado de trabalho e com transformações qualitativas, tais como o movimento de aumento da formalização em ritmo mais acelerado, conforme estudo de Schneider e Rodarte (2006).

### MIGRAÇÃO E MERCADO DE TRABALHO NAS ÁREAS METROPOLITANAS QUE COMPÕEM O SISTEMA PED NOS ANOS 2000

O afluxo de pessoas oriundas do interior dos estados e de outros lugares, nos últimos anos, tem contribuído cada vez menos para a formação da população residente nas metrópoles brasileiras e de seus mercados de trabalho, segundo dados da PED. Aliada a esta busca de se aquilatar a intensidade da imigração, o texto a seguir, como já se antecipou nas notas metodológicas, procura investigar a inserção dos imigrantes no mercado de trabalho local.

#### Imigrantes nas áreas metropolitanas

No período analisado, a PIA das áreas metropolitanas analisadas pela PED cresceu 16,1%; sendo que seu segmento formado por imigrantes havia ampliado apenas 0,7% (Tabela 3). Ao considerar apenas a força de trabalho, constata-se que o segmento migrante manteve-se praticamente sem crescer, ao passo que os residentes permanentes tinham expandido 35,0%, com o incremento de 2,8 milhões de pessoas na PEA.

(Continua)

População e tempo de residência	Períodos			Variação 2006-2007/1998-1999	
	1998-1999	2002-2003	2006-2007	Absoluta	Em %
<b>PIA</b>	<b>27.021</b>	<b>29.238</b>	<b>31.378</b>	<b>4.357</b>	<b>16,1</b>
Residentes permanentes	15.265	17.061	19.543	4.278	28,0
<b>Imigrantes</b>	<b>11.756</b>	<b>12.177</b>	<b>11.835</b>	<b>79</b>	<b>0,7</b>
Até 3 anos	1.682	1.412	1.234	-448	-26,6
De 4 a 10 anos	2.385	2.386	1.910	-475	-19,9
Mais de 10 anos	7.689	8.379	8.691	1.002	13,0
<b>PEA</b>	<b>16.193</b>	<b>17.928</b>	<b>19.047</b>	<b>2.854</b>	<b>17,6</b>

(Conclusão)

**Tabela 3**  
Estimativa da PIA e PEA, por período, segundo origem e tempo de residência na área metropolitana  
Regiões Metropolitanas e Distrito Federal – 1998-1999/2002-2003/2006-2007

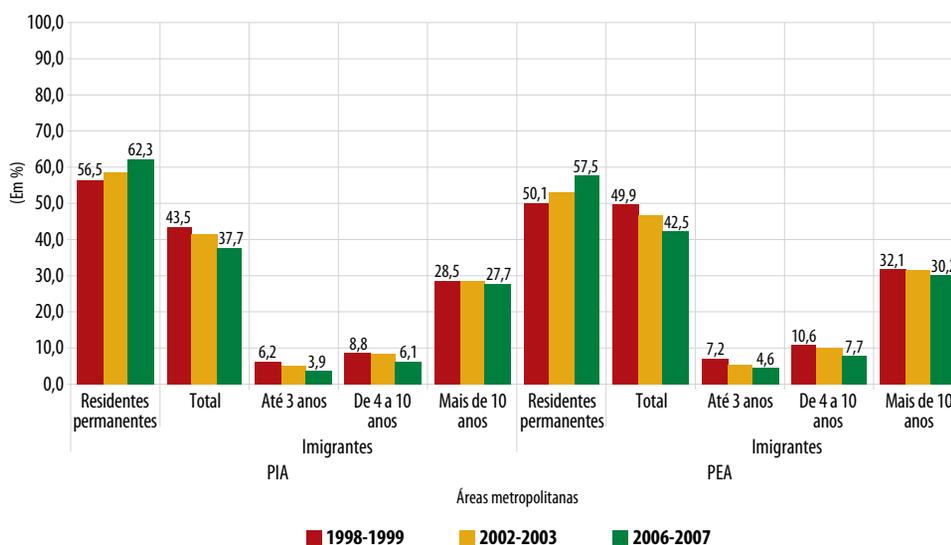
(Em mil pessoas)

População e tempo de residência	Períodos			Variação 2006-2007/1998-1999	
	1998-1999	2002-2003	2006-2007	Absoluta	Em %
Residentes permanentes	8.110	9.501	10.950	2.840	35,0
<b>Imigrantes</b>	<b>8.083</b>	<b>8.427</b>	<b>8.095</b>	<b>12</b>	<b>0,1</b>
Até 3 anos	1.159	978	868	-291	-25,1
De 4 a 10 anos	1.724	1.777	1.471	-253	-14,7
Mais de 10 anos	5.200	5.672	5.756	556	10,7

Fonte: PED (Convênio Dieese/Seade, MTE/FAT e convênios regionais).

(1) Referem-se às regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo e ao Distrito Federal.

O fato de a PEA ter aumentado quase exclusivamente pelo ingresso de pessoas residentes permanentes encontra justificativa na redução do número de pessoas que imigraram mais recentemente para as áreas metropolitanas, ou seja, aqueles com até três anos de residência (25,1%) e entre os que tinham de quatro a dez anos de residência (14,7%). Tal comportamento sugere a redução do fluxo imigratório para os grandes centros metropolitanos e/ou o crescimento da migração de retorno.



**Gráfico 2**  
Distribuição da PIA e PEA, por período, segundo origem e tempo de residência na área metropolitana – Regiões Metropolitanas e Distrito Federal (1) – 1998-1999/2002-2003/2006-2007

Fonte: PED (Convênio Dieese/Seade, MTE/FAT e convênios regionais).

(1) Referem-se às regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo e ao Distrito Federal.

A desaceleração da contribuição dos imigrantes na formação da população em idade ativa e da força de trabalho resultou numa perda substancial das parcelas da PIA e PEA compostas de imigrantes (Gráfico 2). Se no biênio 1998-1999 metade da PEA era formada por imigrantes (49,9%), em 2006-2007 essa parcela já havia retraído para 42,5%, como reflexo não só da redução da parcela de imigrantes mais recentes, mas também dos mais antigos, com mais de dez anos de residência.

O fenômeno observado no conjunto das áreas metropolitanas analisadas pela PED retrata, em maior ou menor grau, o que ocorreu em cada uma das metrópoles, não só para a PIA, como também para toda a população. Em Recife, onde esse movimento foi mais intenso, a proporção de imigrantes em sua população total havia retraído de 27,1% para 20,6%, entre os biênios 1998-1999 e 2006-2007 (Tabela 4). A Grande São Paulo, cuja formação deve-se muito à migração, teve uma das maiores reduções dessa proporção, ao diminuir de 6,8% para 4,0% no período estudado. Também as proporções de imigrantes de quatro a dez anos têm se tornado menor, o que sugere a migração de retorno para as regiões de origem ou mesmo para outras localidades.

Quando se analisa apenas a população com idade de trabalhar (PIA) e, mais especificamente, a força de trabalho efetiva, ou seja, a PEA, a redução da parcela de imigrantes é ainda maior. Mesmo o Distrito Federal, que tem a maior parcela da força de trabalho composta por pessoas de fora, viu a proporção de imigrantes diminuir de 71,3% para 63,1% nos dez anos de análise. Assim como na população total, essa redução é ainda maior quando se considera a migração mais recente ao invés da mais antiga.

(Continua)

**Tabela 4**  
**Distribuição da população total, PIA e PEA, por período, segundo origem e tempo de residência na área metropolitana**  
**Regiões Metropolitanas e Distrito Federal – 1998-1999/2002-2003/2006-2007**

(Em %)

População e tempo de residência	Belo Horizonte			Distrito Federal			Porto Alegre		
	1998-1999	2002-2003	2006-2007	1998-1999	2002-2003	2006-2007	1998-1999	2002-2003	2006-2007
<b>População total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Residentes permanentes	62,3	64,0	65,5	44,9	47,5	48,6	62,5	63,2	65,7
Imigrantes	37,7	36,0	34,5	55,1	52,5	51,4	37,5	36,8	34,3
Até 3 anos	5,4	4,1	3,9	9,6	8,3	7,3	4,0	3,9	3,2
De 4 a 10 anos	7,3	6,8	5,4	11,8	10,7	10,1	6,2	5,7	4,7
Mais de 10 anos	25,0	25,1	25,2	33,7	33,5	34,0	27,3	27,2	26,4
<b>PIA</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>99,9</b>	<b>99,9</b>	<b>100,0</b>
Residentes permanentes	55,7	58,0	60,6	34,5	38,0	39,8	55,6	57,1	60,7
Imigrantes	44,3	42,0	39,4	65,5	62,0	60,2	44,3	42,8	39,3
Até 3 anos	5,7	4,4	4,1	10,6	8,9	7,8	4,3	4,0	3,3
De 4 a 10 anos	8,5	7,8	6,1	13,8	12,6	11,7	7,2	6,5	5,3

(Conclusão)

**Tabela 4**  
Distribuição da população total, PIA e PEA, por período, segundo origem e tempo de residência na área metropolitana  
Regiões Metropolitanas e Distrito Federal – 1998-1999/2002-2003/2006-2007

(Em %)

População e tempo de residência	Belo Horizonte			Distrito Federal			Porto Alegre		
	1998-1999	2002-2003	2006-2007	1998-1999	2002-2003	2006-2007	1998-1999	2002-2003	2006-2007
Mais de 10 anos	30,1	29,8	29,2	41,1	40,5	40,7	32,8	32,3	30,7
<b>PEA</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>99,9</b>
Residentes permanentes	54,1	57,8	61,5	28,7	34,6	36,9	52,9	55,1	59,9
Imigrantes	45,9	42,2	38,5	71,3	65,4	63,1	47,1	44,9	40,0
Até 3 anos	6,2	4,5	4,1	11,8	9,8	8,3	4,9	4,5	3,6
De 4 a 10 anos	9,5	8,8	7,0	15,6	14,3	13,3	8,4	7,7	6,3
Mais de 10 anos	30,2	28,9	27,4	43,9	41,3	41,5	33,8	32,7	30,1

População e tempo de residência	Recife			Salvador			São Paulo		
	1998-1999	2002-2003	2006-2007	1998-1999	2002-2003	2006-2007	1998-1999	2002-2003	2006-2007
<b>População total</b>	<b>100,0</b>								
Residentes permanentes	72,9	75,3	79,4	65,0	65,0	67,9	56,5	58,2	60,9
Imigrantes	27,1	24,7	20,6	35,0	35,0	32,1	43,5	41,8	39,1
Até 3 anos	4,1	3,4	2,3	5,9	5,7	5,1	6,8	4,9	4,0
De 4 a 10 anos	5,5	4,4	3,4	7,6	7,2	6,2	8,8	8,4	6,2
Mais de 10 anos	17,5	16,9	14,9	21,5	22,1	20,8	27,9	28,5	28,9
<b>PIA</b>	<b>100,0</b>								
Residentes permanentes	68,0	71,1	76,2	59,2	59,3	63,4	49,1	50,9	54,7
Imigrantes	32,0	28,9	23,8	40,8	40,7	36,6	50,9	49,1	45,3
Até 3 anos	4,3	3,5	2,5	6,3	6,1	5,4	7,0	5,1	4,2
De 4 a 10 anos	6,4	5,1	3,8	8,8	8,3	7,0	10,2	9,7	7,0
Mais de 10 anos	21,3	20,3	17,5	25,7	26,3	24,2	33,7	34,3	34,1
<b>PEA</b>	<b>100,0</b>								
Residentes permanentes	67,2	71,0	76,8	56,0	57,5	62,4	47,2	50,0	54,7
Imigrantes	32,8	29,0	23,2	44,0	42,5	37,6	52,8	50,0	45,3
Até 3 anos	4,6	3,6	2,6	6,6	6,2	5,6	7,8	5,5	4,5
De 4 a 10 anos	7,0	5,7	4,3	9,9	9,0	7,8	11,5	10,9	8,0
Mais de 10 anos	21,2	19,7	16,3	27,5	27,3	24,2	33,5	33,6	32,8

Fontes: PED (Convênio Dieese/Seade, MTE/FAT e convênios regionais).

**Tabela 5**  
**Distribuição da população migrante na PIA, por período, segundo tempo de permanência na área metropolitana e origem**  
**Regiões Metropolitanas e Distrito Federal – 1998-1999/2002-2003/2006-2007**

(Em %)

Tempo de residência e origem	Belo Horizonte			Distrito Federal (1)			Porto Alegre		
	1998-1999	2002-2003	2006-2007	1998-1999	2002-2003	2006-2007	1998-1999	2002-2003	2006-2007
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Outro município do estado	78,6	77,5	77,4	1,8	2,5	3,9	84,0	82,5	83,3
Outro estado	20,4	21,5	21,6	97,4	96,6	95,0	14,8	16,1	15,3
Outro país	1,0	1,0	1,0	0,8	0,9	1,1	1,2	1,4	1,4
<b>Até 3 anos</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Outro município do estado	68,4	67,4	67,1	2,7	6,0	8,7	74,1	71,5	73,2
Outro estado	29,8	30,0	30,1	95,4	91,3	89,1	23,8	25,5	23,5
Outro país	1,8	2,6	2,8	1,9	2,7	2,2	2,1	3,0	3,3
<b>De 4 a 10 anos</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>99,9</b>
Outro município do estado	71,4	70,5	68,7	2,4	3,1	6,1	76,5	74,3	76,2
Outro estado	27,3	28,4	29,8	96,5	96,0	92,5	22,3	24,2	22,2
Outro país	1,3	1,1	1,5	1,1	0,9	1,4	1,2	1,5	1,5
<b>Mais de 10 anos</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,1</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Outro município do estado	82,6	80,8	80,7	1,4	1,6	2,4	86,9	85,5	85,6
Outro estado	16,7	18,5	18,7	98,1	98,0	97,0	12,0	13,3	13,3
Outro país	0,7	0,7	0,6	0,6	0,4	0,6	1,1	1,2	1,1

Tempo de residência e origem	Recife			Salvador			São Paulo		
	1998-1999	2002-2003	2006-2007	1998-1999	2002-2003	2006-2007	1998-1999	2002-2003	2006-2007
<b>Total</b>	<b>100,0</b>								
Outro município do estado	56,8	57,2	59,2	76,3	74,3	73,9	23,1	20,8	20,3
Outro estado	42,4	41,9	40,0	22,7	24,6	25,1	73,3	76,0	76,7
Outro país	0,8	0,9	0,8	1,0	1,1	1,0	3,6	3,2	3,0
<b>Até 3 anos</b>	<b>100,0</b>								
Outro município do estado	45,0	43,1	47,4	70,6	63,9	65,7	14,8	20,1	23,2
Outro estado	53,1	54,8	50,2	28,1	34,3	32,2	82,1	75,9	72,8
Outro país	1,9	2,1	2,4	1,3	1,8	2,1	3,1	4,0	4,0
<b>De 4 a 10 anos</b>	<b>100,0</b>								
Outro município do estado	47,8	47,1	51,5	75,2	72,8	69,8	13,2	13,0	15,1
Outro estado	51,4	51,4	47,4	23,9	26,3	28,9	85,4	84,9	82,4
Outro país	0,8	1,5	1,1	0,9	0,9	1,3	1,4	2,1	2,5
<b>Mais de 10 anos</b>	<b>100,0</b>								
Outro município do estado	61,9	62,2	62,6	78,2	77,2	76,9	27,9	23,1	21,0
Outro estado	37,5	37,3	37,0	20,9	21,9	22,4	67,8	73,5	75,9
Outro país	0,6	0,5	0,4	0,9	0,9	0,7	4,3	3,4	3,1

Fonte: PED (Convênio Dieese/Seade, MTE/FAT e convênios regionais).

(1) São considerados imigrantes de outro município do estado aqueles originários de municípios de Goiás e Minas Gerais próximos ao DF. Em Goiás: Abadiânia, Água Fria, Alexânia, Cabeceiras, Cristalina, Corumbá de Goiás, Formosa, Luziânia, Cidade Ocidental, Novo Gama, Pedregal, Céu Azul, Mimoso de Goiás, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso, Águas Lindas. Em Minas Gerais: Unai.

Em relação à origem dos imigrantes que compõem a PIA, observa-se maior prevalência de pessoas oriundas do próprio estado nas áreas metropolitanas de Porto Alegre, Salvador, Belo Horizonte e, em menor intensidade, Recife. Contudo, em São Paulo e Distrito Federal, predominam as imigrações de outras unidades da federação, como esperado. A imigração internacional foi marginal, assumindo alguma expressão, ainda que pequena, em São Paulo (Tabela 5).

Ao longo do decênio analisado, a imigração de outros municípios do estado foi, lenta e gradativamente, perdendo expressão na maioria das áreas metropolitanas (Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador e São Paulo). Com isso, essa imigração alusiva ao deslocamento de lugares mais próximos (e que pode envolver médios e pequenos municípios como origem) cedeu espaço para a migração que envolve deslocamentos demográficos de mais longa distância.

Contudo, pelos dados apresentados, é a migração dos municípios do estado que mais se fixa na maioria das áreas metropolitanas, em especial em Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife e Salvador. Na Grande Belo Horizonte, no biênio 2006-2007, a migração do interior de Minas Gerais respondia por 67,1% da migração mais recente (de até 3 anos) e 80,7% da mais antiga (de mais de dez anos de residência na metrópole).

Posto que a maior parte da migração interna das metrópoles decorre de afluxos de contingentes vindos da mesma região, com exceção do Distrito Federal e São Paulo, observa-se, contudo, um ligeiro crescimento da participação de outras regiões, que sugere crescimento da importância dos imigrantes vindos de mais longa distância na PIA metropolitana. Assim, por exemplo, em Belo Horizonte, constatou-se o pequeno crescimento do peso de pessoas vindas do Nordeste (de 5,5% para 6,0%), assim como dos indivíduos originários do Sudeste na região metropolitana da capital baiana (de 9,8% para 10,9%) ao longo do tempo em estudo.

(Continua)

Tabela 6									
Distribuição da população migrante interna na PIA, por período, segundo região de origem									
Regiões Metropolitanas e Distrito Federal – 1998-1999/2002-2003/2006-2007									
(Em %)									
Regiões	Belo Horizonte			Distrito Federal			Porto Alegre		
	1998-1999	2002-2003	2006-2007	1998-1999	2002-2003	2006-2007	1998-1999	2002-2003	2006-2007
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Norte	0,9	1,0	1,0	3,2	3,7	3,9	0,4	0,4	0,4
Nordeste	5,5	5,9	6,0	47,1	46,6	47,9	0,9	1,2	1,2
Sudeste	90,5	89,9	89,5	28,9	28,4	27,4	3,9	4,2	3,8
Sul	1,1	1,2	1,3	2,2	2,4	2,2	94,2	93,3	93,8
Centro-Oeste	2,0	2,0	1,9	18,6	18,9	18,6	0,6	0,8	0,8
S/ inf.	(i)	(i)	0,3	(i)	(i)	(i)	(i)	(i)	(i)

Regiões	Recife			Salvador			São Paulo		
	1998-1999	2002-2003	2006-2007	1998-1999	2002-2003	2006-2007	1998-1999	2002-2003	2006-2007
<b>Total</b>	<b>100,0</b>								
Norte	1,2	1,3	1,1	0,6	0,7	0,7	0,8	0,8	1,0

(Conclusão)

**Tabela 6**  
Distribuição da população migrante interna na PIA, por período, segundo região de origem  
Regiões Metropolitanas e Distrito Federal – 1998-1999/2002-2003/2006-2007

(Em %)

Nordeste	80,5	80,7	82,8	88,1	86,2	86,3	48,3	51,5	52,0
Sudeste	16,2	15,9	14,2	9,8	11,3	10,9	40,5	37,6	36,8
Sul	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	1,0	8,2	8,0	8,2
Centro-Oeste	1,2	1,3	1,0	0,8	1,1	1,1	2,2	2,1	2,0
S/ inf.	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)

Fonte: PED (Convênio Dieese/Seade, MTE/FAT e convênios regionais).

### Imigrantes e residentes no mercado de trabalho metropolitano

A taxa de participação, que é a razão entre a força de trabalho (seja ocupada, seja desempregada) e a PIA, é um dos mais importantes indicadores sobre a inserção de segmentos da população no mercado de trabalho. Tomando os imigrantes nas metrópoles, não se observa um nível muito distinto de inserção no mercado de trabalho *vis-à-vis* os indivíduos que sempre residiram nas áreas metropolitanas (Tabela 7).

Observou-se, contudo, diferenças importantes de inserção entre os imigrantes oriundos dos mesmos estados e aqueles vindos de outros estados ou de países. Os primeiros possuíam taxas de participação expressivamente menores que os dois últimos, o que sugere maior atratividade desta mão de obra. Provavelmente, isso se deve ao fato de as pessoas vindas de outros estados e países migrarem para as metrópoles com inserção ocupacional já definida. Também se pode considerar a questão da menor qualificação dos migrantes do interior dos estados, que geraria uma recusa do setor produtivo em absorvê-los, e um consequente alheamento desse segmento social em relação ao mercado de trabalho.

(Continua)

**Tabela 7**  
Taxa de participação, por período, segundo tempo de permanência na área metropolitana e origem  
Regiões Metropolitanas e Distrito Federal – 1998-1999/2002-2003/2006-2007

(Em % da PIA)

Tempo de residência e origem	Belo Horizonte			Distrito Federal (2)			Porto Alegre		
	1998-1999	2002-2003	2006-2007	1998-1999	2002-2003	2006-2007	1998-1999	2002-2003	2006-2007
<b>Total</b>	<b>57,4</b>	<b>59,6</b>	<b>60,6</b>	<b>61,9</b>	<b>64,4</b>	<b>64,9</b>	<b>57,5</b>	<b>57,7</b>	<b>56,8</b>
Residentes permanentes	55,8	59,4	61,6	51,6	58,8	60,2	54,7	55,7	56,1
Imigrantes	59,4	59,8	59,2	67,4	67,9	68,1	61,1	60,3	57,9
Outro município do estado	58,7	58,9	58,0	66,2	65,7	66,3	60,7	59,9	57,2
Outro estado	62,3	63,4	63,5	67,4	68,0	68,2	63,8	63,1	61,7
Outro país	56,7	57,0	63,3	65,4	65,1	65,4	54,7	55,1	60,0
<b>Tempo de residência</b>									
Até 3 anos	62,1	60,9	61,7	68,8	70,2	70,0	65,5	63,9	62,0

(Conclusão)

Tabela 7

Taxa de participação, por período, segundo tempo de permanência na área metropolitana e origem  
Regiões Metropolitanas e Distrito Federal – 1998-1999/2002-2003/2006-2007

(Em % da PIA)

Outro município do estado	62,6	60,7	61,1	66,2	64,5	65,7	65,8	64,7	61,8
Outro estado	61,6	62,0	63,4	69,0	70,8	70,7	65,4	62,3	63,0
Outro país	(1)	(1)	(1)	57,1	60,7	57,4	(1)	57,3	(1)
De 4 a 10 anos	64,0	67,0	68,7	70,0	73,3	73,4	66,8	67,8	67,8
Outro município do estado	65,1	68,3	70,2	59,1	63,8	64,2	67,2	68,4	68,5
Outro estado	61,1	63,9	64,9	70,2	73,6	74,1	65,6	65,7	64,8
Outro país	(1)	(1)	(1)	68,9	68,6	67,5	(1)	70,8	(1)
Mais de 10 anos	57,6	57,8	56,9	66,2	65,7	66,1	59,2	58,4	55,8
Outro município do estado	56,5	56,5	55,4	70,1	68,0	68,5	58,8	57,9	55,1
Outro estado	63,0	63,5	63,1	66,1	65,7	66,1	62,6	62,3	60,5
Outro país	53,4	55,7	60,9	70,0	69,3	70,3	51,6	50,5	56,6

Tempo de residência e origem	Recife			Salvador			São Paulo		
	1998-1999	2002-2003	2006-2007	1998-1999	2002-2003	2006-2007	1998-1999	2002-2003	2006-2007
<b>Total</b>	<b>53,9</b>	<b>52,9</b>	<b>51,4</b>	<b>60,1</b>	<b>62,5</b>	<b>60,9</b>	<b>61,9</b>	<b>63,5</b>	<b>62,8</b>
Residentes permanentes	53,4	52,9	51,8	56,8	60,5	59,9	59,4	62,4	62,9
Imigrantes	55,1	53,0	50,1	64,9	65,3	62,6	64,2	64,6	62,7
Outro município do estado	52,9	50,4	47,8	64,8	65,1	62,4	54,6	53,7	51,3
Outro estado	57,8	56,4	53,1	65,6	65,8	63,5	68,0	68,2	66,4
Outro país	61,7	55,8	64,1	58,1	61,0	58,2	49,8	50,7	47,7
<b>Tempo de residência</b>									
Até 3 anos	57,6	54,5	54,2	63,3	63,6	63,6	68,5	68,4	67,5
Outro município do estado	55,2	53,0	51,1	63,7	63,0	63,2	63,4	65,2	64,3
Outro estado	59,5	55,6	56,4	62,4	65,0	64,5	69,4	69,2	68,6
Outro país	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	67,3	68,6	65,9
De 4 a 10 anos	58,4	58,7	57,6	67,8	68,2	67,9	70,2	71,0	71,5
Outro município do estado	57,0	58,0	57,9	68,1	68,7	68,8	67,6	68,4	69,3
Outro estado	59,5	59,1	57,0	66,1	66,4	65,6	70,6	71,3	71,8
Outro país	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	70,7	76,1	74,8
Mais de 10 anos	53,6	51,3	47,8	64,4	64,8	60,9	61,5	62,2	60,4
Outro município do estado	51,7	48,7	45,7	64,0	64,5	60,5	51,8	49,9	46,8
Outro estado	56,6	55,8	51,3	66,5	66,0	62,5	66,6	67,0	64,9
Outro país	60,7	(1)	(1)	48,2	55,1	51,0	45,4	43,1	40,5

Fonte: PED (Convênio Dieese/Seade, MTE/FAT e convênios regionais).

(1) A amostra não comporta a desagregação para esta categoria.

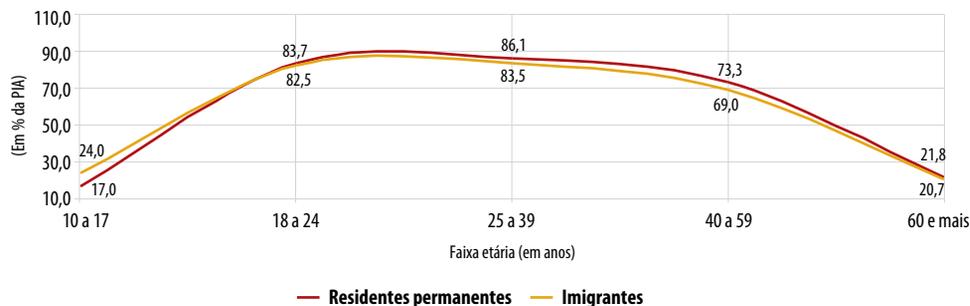
(2) Ver nota da Tabela 5.

Em relação ao tempo de migração, notou-se que a taxa de participação era maior entre aqueles com tempo entre quatro e dez anos de residência nas metrópoles, do que entre os indivíduos que tinham menor tempo de migração e os que tinham mais de dez anos de residência na área metropolitana. Tal comportamento pode estar refletindo não somente o próprio ciclo produtivo das pessoas, mas também a crescente adaptação dos imigrantes ao mercado de trabalho metro-

politano. Isso se mostra mais evidente para os imigrantes do interior dos respectivos estados, particularmente para Minas Gerais. No último biênio analisado, as taxas de participação dos imigrantes do interior de até três anos de residência era de 51,1% e o mesmo indicador subia a quase 58% quando estes residiam de quatro a dez anos na Grande Belo Horizonte.

Pela Tabela 13, no Apêndice, observou-se que a inatividade entre as pessoas recém-imigradas (até três anos) nas metrópoles decorria, sobretudo, da manutenção da condição de estudante. Deste modo, as evidências sugerem que os indivíduos vindos do interior do próprio estado – mais do que os provenientes de outras partes do país – dirigiam-se às metrópoles das capitais mais próximas com a intenção de concluir seus estudos, quando na condição de inativos. Com respeito aos imigrantes com mais de dez anos nas metrópoles, a inatividade refletia a saída das pessoas do mercado de trabalho pela aposentadoria. Como se sabe, o ciclo vital da atividade produtiva dos indivíduos residentes permanentes nas metrópoles desenha uma curva em U invertido ao relacionar a taxa de participação e idade, a exemplo da Grande São Paulo, entre 2006 e 2007.

Assim, as evidências apontam que, nos anos recentes, a entrada no mercado de trabalho, menor na faixa de dez a 17 anos, acentuava-se nas idades seguintes, de 18 a 24 anos. Nas idades seguintes, a inserção no mercado de trabalho mantinha-se elevada, com ligeira diminuição progressiva, até os 59 anos. A saída definitiva do mercado de trabalho, por fim, dar-se-ia, sobretudo, a partir dos 60 anos (Gráfico 3).



**Gráfico 3**  
Taxa de participação, por faixa etária, segundo origem  
Região Metropolitana de São Paulo – 2006-2007

Fonte: PED (Convênio Dieese/Seade, MTE/FAT e convênios regionais).  
Nota: Ver Tabela 14, no Apêndice.

Com os imigrantes, de modo geral, ocorreu o mesmo, com algumas especificidades. No caso da área metropolitana de São Paulo, observou-se, para esse segmento, uma entrada mais precoce no mercado de trabalho. Além disso, a inserção no mercado de trabalho no ápice da idade produtiva é menor que a dos residentes permanentes nas metrópoles. Tal comportamento sugere que a baixa formação educacional e qualificação profissional deficiente, ambas geradas pela necessidade de trabalharem ainda muito jovens (o que certamente é agravado pela inadaptação – temporária ou permanente – ao mercado de trabalho metropolitano), provocavam a

preferência de parcela da mão de obra imigrante pela residente, o que tenderia a desestimulá-los a manterem-se procurando trabalho por muito tempo, quando desempregados.

Essas diferenciações entre imigrantes e residentes também foram percebidas nas demais áreas metropolitanas (Tabela 14, no Apêndice). Em linhas gerais, as distinções entre as taxas de participação nas faixas etárias intermediárias diminuem (sem, contudo, desaparecer por completo), à medida que aumenta o tempo de permanência do imigrante nas metrópoles, sugerindo aumento da adaptação ao mercado de trabalho metropolitano e maior aceitação desse segmento por parte do sistema produtivo.

Observou-se, em todas as áreas metropolitanas analisadas, que, durante todo o período focado, os imigrantes inseridos na PEA tinham menor taxa de desemprego que os residentes (Tabela 8). Ao analisar mais detidamente os dados, verifica-se que parte expressiva desse diferencial é explicada não pela mão de obra não-migrante ser mais preterida pelo mercado de trabalho, mas sim pelas diferentes estruturas etárias entre os dois segmentos sociais em análise<sup>5</sup>.

Ainda assim, pode-se supor menor dificuldade dos imigrantes em encontrar trabalho nos grandes centros, para onde foram trabalhar, uma vez que as taxas de desemprego dos imigrantes eram levemente menores que a dos residentes permanentes em todas as faixas etárias mais jovens, sobretudo de até 24 anos, como mostra a Tabela 16, no Apêndice. Mais do que isso, deve-se considerar que a migração relacionava-se com taxas mais elevadas de desemprego apenas para as pessoas de mais idade, sobretudo para aqueles que haviam migrado mais recentemente para as metrópoles, tendo 40 anos ou mais.

Como já se tratou antes, a década que se finda foi caracterizada por uma rápida expansão da ocupação. Ao longo do decênio considerado, os preenchimentos dos postos de trabalho que se abriram nas metrópoles foram quase que exclusivamente preenchidos pela mão de obra não migrante desses grandes centros, como se pode constatar na Tabela 9, dado o decréscimo da força de trabalho imigrante.

(Continua)

Tempo de residência e origem	Belo Horizonte			Distrito Federal (2)			Porto Alegre		
	1998-1999	2002-2003	2006-2007	1998-1999	2002-2003	2006-2007	1998-1999	2002-2003	2006-2007
<b>Total</b>	<b>17,0</b>	<b>19,0</b>	<b>13,0</b>	<b>20,9</b>	<b>21,8</b>	<b>18,2</b>	<b>17,4</b>	<b>16,0</b>	<b>13,6</b>
Residentes permanentes	19,8	21,6	14,8	31,2	31,7	26,2	20,5	18,9	15,6
Imigrantes	13,6	15,5	10,2	16,7	16,6	13,5	14,0	12,5	10,6
Outro município do estado	12,8	14,8	9,6	24,2	22,0	20,8	14,0	12,4	10,3

<sup>5</sup> Como o desemprego é muito associado ao ingresso das pessoas no mercado de trabalho na juventude, o perfil caracteristicamente juvenil da população não migrante acaba por elevar essa taxa para esse segmento populacional.

Tabela 8

Taxa de desemprego total, por período, segundo tempo de permanência na área metropolitana e origem – Regiões Metropolitanas e Distrito Federal – 1998-1999/2002-2003/2006-2007

(Em % da PEA)

Outro estado	16,8	17,9	11,8	16,6	16,5	13,3	14,2	13,1	11,8
Outro país	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
<b>Tempo de residência</b>									
Até 3 anos	19,8	24,5	19,2	21,7	22,2	20,7	19,8	19,9	19,9
Outro município do estado	17,9	24,1	18,8	25,5	24,7	23,8	19,8	19,1	20,2
Outro estado	24,4	25,6	19,5	22,2	22,2	19,8	19,1	22,0	18,4
Outro país	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
De 4 a 10 anos	16,0	17,7	12,3	20,2	19,3	15,7	16,1	13,6	11,7
Outro município do estado	15,7	16,9	12,0	28,6	(1)	21,7	16,2	13,5	11,4
Outro estado	17,2	20,0	12,9	20,5	19,3	15,0	16,2	13,7	13,0
Outro país	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
Mais de 10 anos	11,6	13,5	8,3	14,2	14,3	11,4	12,6	11,2	9,2
Outro município do estado	11,1	13,1	7,9	21,8	20,7	17,3	12,8	11,3	9,1
Outro estado	14,0	15,3	9,7	14,3	14,3	10,9	12,0	10,7	10,1
Outro país	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)

Tempo de residência e origem	Recife			Salvador			São Paulo		
	1998-1999	2002-2003	2006-2007	1998-1999	2002-2003	2006-2007	1998-1999	2002-2003	2006-2007
<b>Total</b>	<b>21,8</b>	<b>21,8</b>	<b>20,5</b>	<b>26,3</b>	<b>27,7</b>	<b>22,7</b>	<b>18,8</b>	<b>19,5</b>	<b>15,3</b>
Residentes permanentes	23,9	23,6	22,1	30,3	31,9	25,6	21,4	21,9	17,6
Imigrantes	17,6	17,2	15,1	21,2	22,0	17,9	16,4	17,0	12,6
Outro município do estado	15,4	15,3	13,7	21,2	22,1	18,0	13,1	14,6	11,7
Outro estado	20,3	19,6	16,9	21,6	22,2	17,6	17,5	17,8	12,9
Outro país	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	8,7	10,2	(1)
<b>Tempo de residência</b>									
Até 3 anos	26,8	29,6	26,9	27,2	30,5	27,0	23,7	27,2	22,0
Outro município do estado	22,0	23,7	23,2	26,3	30,5	28,5	25,4	26,9	21,4
Outro estado	31,0	33,7	30,2	29,4	30,5	24,3	23,7	27,5	22,0
Outro país	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
De 4 a 10 anos	21,8	20,1	18,9	23,5	24,5	20,3	18,7	18,9	14,9
Outro município do estado	19,4	19,3	18,6	24,0	24,7	20,8	17,1	17,9	14,3
Outro estado	24,2	20,9	19,8	22,4	24,7	19,3	19,1	19,3	15,2
Outro país	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
Mais de 10 anos	14,2	14,1	12,2	18,9	19,3	15,0	13,9	14,8	10,8
Outro município do estado	13,4	13,3	11,4	19,1	19,7	15,1	10,8	11,8	9,3
Outro estado	15,5	15,5	13,3	18,8	18,4	14,7	15,3	15,7	11,2
Outro país	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)

Fonte: PED (Convênio Dieese/Seade, MTE/FAT e convênios regionais).

(1) A amostra não comporta a desagregação para esta categoria.

(2) Ver nota da Tabela 5.

Pelos dados do último biênio em análise, observa-se que, em comparação com os ocupados residentes permanentes, uma proporção maior de imigrantes vinha trabalhar em setores que absorviam mão de obra de perfil menos qualificado, em especial a construção civil e o serviço doméstico (Tabela 10). Essa característica do papel do imigrante tendia a diminuir (mas não desaparecer), à medida que o tempo de permanência nas metrópoles aumentava. Na análise desagregada por região metropolitana, entende-se que esse fenômeno retrata as diferenciações entre ocupados imigrantes e residentes permanentes não só nas regiões de São Paulo e Distrito Federal mas também em todas as áreas investigadas pela PED, como se observa na Tabela 17, no Apêndice.

**Tabela 9**  
Estimativa dos ocupados, por período, segundo origem e tempo de residência na área metropolitana – Regiões Metropolitanas e Distrito Federal (1) – 1998-1999/2002-2003/2006-2007  
(Em mil pessoas)

Tempo de residência	Períodos			Variação 2006-2007/1998-1999	
	1998-1999	2002-2003	2006-2007	Absoluta	Em %
<b>Ocupados</b>	<b>15.385</b>	<b>16.984</b>	<b>18.248</b>	<b>2.863</b>	<b>18,6</b>
Residentes permanentes	7.642	8.921	10.434	2.792	36,5
<b>Imigrantes</b>	<b>7.743</b>	<b>8.063</b>	<b>7.814</b>	<b>71</b>	<b>0,9</b>
Até 3 anos	1.095	913	814	-281	-25,7
De 4 a 10 anos	1.643	1.694	1.410	-233	-14,2
Mais de 10 anos	5.005	5.456	5.590	585	11,7

Fonte: PED (Convênio Dieese/Seade, MTE/FAT e convênios regionais).

(1) Referem-se às regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo e ao Distrito Federal.

**Tabela 10**  
Estimativa dos ocupados, por setor de atividade, segundo tempo de permanência na área metropolitana e origem – Regiões Metropolitanas e Distrito Federal (1) – 2006-2007

Tempo de residência	Setores de atividade (Em mil pessoas)						Setores de atividade (Em %)					
	Indústria	Construção civil	Comércio	Serviços	Serviço doméstico	Total (2)	Indústria	Construção civil	Comércio	Serviços	Serviço doméstico	Total (2)
<b>Total</b>	<b>2.911</b>	<b>946</b>	<b>2.968</b>	<b>9.747</b>	<b>1.515</b>	<b>18.248</b>	<b>16,0</b>	<b>5,2</b>	<b>16,3</b>	<b>53,4</b>	<b>8,3</b>	<b>100,0</b>
Residentes permanentes	1.703	385	1.749	5.911	577	10.434	16,3	3,7	16,8	56,7	5,5	100,0
<b>Imigrantes</b>	<b>1.208</b>	<b>561</b>	<b>1.219</b>	<b>3.836</b>	<b>938</b>	<b>7.814</b>	<b>15,5</b>	<b>7,2</b>	<b>15,6</b>	<b>49,1</b>	<b>12,0</b>	<b>100,0</b>
Até 3 anos	122	68	133	385	105	814	15,0	8,4	16,3	47,3	12,9	100,0
De 4 a 10 anos	208	102	232	671	186	1.410	14,8	7,2	16,5	47,6	13,2	100,0
Mais de 10 anos	878	391	854	2.780	647	5.590	15,7	7,0	15,3	49,7	11,6	100,0

Fonte: PED (Convênio Dieese/Seade, MTE/FAT e convênios regionais).

(1) Referem-se às regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo e ao Distrito Federal.

(2) inclui agregado de *Outros setores* que envolve *Agricultura, Pecuária, Extração vegetal e Outras atividades*.

As distribuições setoriais, contudo, mascaram os papéis-chave assumidos por parcela dos imigrantes ocupados na estrutura produtiva, aspecto que é mais explicitado na distribuição dos ocupados por grupos ocupacionais. Pela Tabela 11 observa-se que era maior a proporção de ocupados nos postos de direção e planejamento entre os imigrantes que entre os não migrantes, em todas as áreas metropolitanas com dados disponíveis, com exceção da Grande São Paulo.

Outro aspecto que diferencia os perfis dos ocupados quanto a sua origem é o fato de que havia uma parcela maior de imigrantes entre as ocupações semi e não qualificadas de execução, ao passo que os não migrantes tendiam a ter uma parcela de ocupados proporcionalmente maior alocada nos trabalhos classificados como qualificados de execução.

Os dados de renda dos ocupados também deixam transparecer a importância dos imigrantes na economia das áreas metropolitanas, posto que estes detinham renda média maior que a dos ocupados não migrantes em todas as áreas analisadas, com exceção, novamente, de São Paulo (Tabela 12). Em geral, o diferencial de renda era percebido mesmo tomando-se isoladamente cada grupo ocupacional.

(Continua)

**Tabela 11**  
**Distribuição dos ocupados, por grupo ocupacional, segundo tempo de permanência na área metropolitana e origem**  
**Regiões Metropolitanas e Distrito Federal – 1998-1999/2002-2003/2006-2007**  
 (Em %)

Tempo de residência e origem	Belo Horizonte								Distrito Federal (2)							
	Direção e planejamento	Execução				Apoio	Mal definidas	Total	Direção e planejamento	Execução				Apoio	Mal definidas	Total
		Total	Qualificada	Semiqualificada	Não qualificada					Total	Qualificada	Semiqualificada	Não qualificada			
<b>Total</b>	<b>14,0</b>	<b>53,3</b>	<b>11,2</b>	<b>31,4</b>	<b>10,7</b>	<b>22,3</b>	<b>10,4</b>	<b>100,0</b>	<b>17,7</b>	<b>48,9</b>	<b>7,5</b>	<b>28,1</b>	<b>13,3</b>	<b>28,8</b>	<b>4,7</b>	<b>100,0</b>
Residentes permanentes	12,9	51,7	11,6	30,8	9,3	24,3	11,1	100,0	14,9	43,1	8,9	26,5	7,7	38,5	3,4	100,0
<b>Imigrantes</b>	<b>15,6</b>	<b>55,6</b>	<b>10,5</b>	<b>32,3</b>	<b>12,8</b>	<b>19,3</b>	<b>9,5</b>	<b>100,0</b>	<b>19,0</b>	<b>51,8</b>	<b>6,8</b>	<b>28,9</b>	<b>16,1</b>	<b>23,9</b>	<b>5,3</b>	<b>100,0</b>
<b>Origem</b>																
Outro município do estado	14,6	56,2	10,2	32,5	13,5	19,8	9,4	100,0	11,5	57,9	7,1	31,8	19,0	24,3	6,3	100,0
Outro estado	17,4	54,8	11,1	32,5	11,2	18,2	9,6	100,0	18,9	51,9	6,8	29,0	16,1	23,9	5,3	100,0
Outro país	52,3	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	100,0	61,2	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	100,0
<b>Tempo de residência</b>																
Até 3 anos	16,2	54,5	9,9	25,6	19,0	18,3	11,0	100,0	16,9	54,9	5,5	23,0	26,5	22,2	6,0	100,0
De 4 a 10 anos	15,8	52,5	10,4	27,5	14,6	20,6	11,1	100,0	17,6	55,0	6,0	28,1	21,0	22,5	4,9	100,0
Mais de 10 anos	15,4	56,5	10,5	34,4	11,6	19,2	8,9	100,0	19,8	50,3	7,4	30,2	12,8	24,6	5,3	100,0

(Conclusão)

**Tabela 11**  
Distribuição dos ocupados, por grupo ocupacional, segundo tempo de permanência na área metropolitana e origem  
Regiões Metropolitanas e Distrito Federal – 1998-1999/2002-2003/2006-2007

(Em %)

Tempo de residência e origem	Porto Alegre							Recife								
	Direção e Planejamento	Execução				Apoio	Mal definidas	Total	Direção e Planejamento	Execução				Apoio	Mal definidas	Total
		Total	Qualificada	Semi-qualificada	Não-qualificada					Total	Qualificada	Semi-qualificada	Não-qualificada			
<b>Total</b>	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	100,0	10,2	57,0	8,8	35,5	12,7	21,7	11,1	100,0
Residentes permanentes	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	100,0	8,9	56,5	8,9	35,0	12,6	22,8	11,8	100,0
<b>Imigrantes</b>	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	100,0	14,1	58,5	8,3	36,9	13,3	18,3	9,1	100,0
<b>Origem</b>																
Outro município do estado	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	100,0	10,7	61,1	6,8	38,0	16,3	18,4	9,8	100,0
Outro estado	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	100,0	17,9	55,3	10,2	35,7	9,5	18,5	8,3	100,0
Outro país	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	100,0	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	100,0
<b>Tempo de residência</b>																
Até 3 anos	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	100,0	13,1	54,6	(1)	30,1	17,0	21,4	10,9	100,0
De 4 a 10 anos	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	100,0	13,1	56,6	8,3	33,0	15,3	19,6	10,7	100,0
Mais de 10 anos	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	100,0	14,4	59,4	8,4	38,8	12,4	17,6	8,5	100,0

Tempo de residência e origem	Salvador							São Paulo								
	Direção e Planejamento	Execução				Apoio	Mal definidas	Total	Direção e Planejamento	Execução				Apoio	Mal definidas	Total
		Total	Qualificada	Semi-qualificada	Não-qualificada					Total	Qualificada	Semi-qualificada	Não-qualificada			
<b>Total</b>	10,9	54,8	11,0	31,4	12,4	24,3	10,0	100,0	13,6	52,7	8,8	32,4	11,5	20,6	13,1	100,0
Residentes permanentes	9,1	54,1	11,5	31,7	10,9	26,6	10,2	100,0	16,1	46,3	10,2	28,4	7,7	23,9	13,7	100,0
<b>Imigrantes</b>	13,6	55,9	10,4	30,9	14,6	20,9	9,6	100,0	10,8	60,0	7,4	36,8	15,8	16,8	12,4	100,0
<b>Origem</b>																
Outro município do estado	10,6	58,0	9,5	31,4	17,1	21,6	9,8	100,0	23,0	50,2	9,7	32,6	7,9	16,6	10,2	100,0
Outro estado	20,6	50,8	12,3	30,2	8,3	19,3	9,3	100,0	7,3	62,7	6,9	37,9	17,9	17,1	12,9	100,0
Outro país	48,7	33,2	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	100,0	43,6	42,1	(1)	30,8	(1)	(1)	(1)	100,0
<b>Tempo de residência</b>																
Até 3 anos	14,1	56,2	11,2	24,7	20,3	22,1	7,6	100,0	11,0	56,9	6,4	30,1	20,4	16,4	15,7	100,0
De 4 a 10 anos	13,8	54,0	10,8	27,5	15,6	23,6	8,6	100,0	9,7	59,4	6,3	32,6	20,5	17,3	13,6	100,0
Mais de 10 anos	13,4	56,4	10,0	33,1	13,2	19,9	10,3	100,0	11,1	60,6	7,8	38,6	14,2	16,7	11,6	100,0

Fonte: PED (Convênio Dieese/Seade, MTE/FAT e convênios regionais).

(1) A amostra não comporta a desagregação para esta categoria.

(2) ver nota da Tabela 5;

Nota: Expressão convencional utilizada: n.d. corresponde a "dados não disponíveis".

**Tabela 12**  
**Rendimento médio real dos ocupados (1), por grupo ocupacional, segundo tempo de permanência na área metropolitana e origem**  
**Regiões Metropolitanas e Distrito Federal – 2006-2007**

(Em R\$ de nov. 2007)

Tempo de residência e origem	Belo Horizonte					Distrito Federal (2)				
	Direção e planejamento	Execução	Apoio	Mal definidas	Total	Direção e planejamento	Execução	Apoio	Mal definidas	Total
<b>Total</b>	<b>2.509</b>	<b>796</b>	<b>753</b>	<b>465</b>	<b>971</b>	<b>3.432</b>	<b>1.011</b>	<b>1.391</b>	<b>567</b>	<b>1.462</b>
Residentes permanentes	2.334	782	720	451	911	2.583	1.048	1.084	523	1.241
<b>Imigrantes</b>	<b>2.715</b>	<b>816</b>	<b>811</b>	<b>489</b>	<b>1.056</b>	<b>3.770</b>	<b>996</b>	<b>1.630</b>	<b>581</b>	<b>1.570</b>
<b>Origem</b>										
Outro município do estado	2.601	783	803	481	999	2.698	862	1.109	437	1.075
Outro estado	2.924	917	832	517	1.191	3.767	998	1.635	584	1.569
Outro país	3.492	(3)	(3)	(3)	2.432	4.733	(3)	(3)	(3)	4.106
<b>Tempo de residência</b>										
Até 3 anos	2.598	734	837	505	1.006	4.034	677	1.631	540	1.375
De 4 a 10 anos	2.354	762	787	502	975	3.831	779	1.213	570	1.315
Mais de 10 anos	2.825	839	814	482	1.082	3.710	1.133	1.746	592	1.685

Tempo de residência e origem	Porto Alegre					Recife				
	Direção e planejamento	Execução	Apoio	Mal definidas	Total	Direção e planejamento	Execução	Apoio	Mal definidas	Total
<b>Total</b>	<b>n.d</b>	<b>n.d</b>	<b>n.d</b>	<b>n.d</b>	<b>1.006</b>	<b>1.657</b>	<b>531</b>	<b>607</b>	<b>320</b>	<b>622</b>
Residentes permanentes	n.d	n.d	n.d	n.d	963	1.526	517	583	319	587
<b>Imigrantes</b>	<b>n.d</b>	<b>n.d</b>	<b>n.d</b>	<b>n.d</b>	<b>1.064</b>	<b>1.912</b>	<b>569</b>	<b>691</b>	<b>321</b>	<b>727</b>
<b>Origem</b>										
Outro município do estado	n.d	n.d	n.d	n.d	1.017	1.756	507	599	289	616
Outro estado	n.d	n.d	n.d	n.d	1.241	1.971	660	826	371	865
Outro país	n.d	n.d	n.d	n.d	1.940	(3)	(3)	(3)	(3)	1.911
<b>Tempo de residência</b>										
Até 3 anos	n.d	n.d	n.d	n.d	1.033	1.938	565	944	334	769
De 4 a 10 anos	n.d	n.d	n.d	n.d	1.063	1.967	597	724	346	748
Mais de 10 anos	n.d	n.d	n.d	n.d	1.067	1.896	562	642	312	715

(Conclusão)

Tabela 12

Rendimento médio real dos ocupados (1), por grupo ocupacional, segundo tempo de permanência na área metropolitana e origem  
Regiões Metropolitanas e Distrito Federal – 2006-2007

(Em R\$ de nov. 2007)

Tempo de residência e origem	Salvador					São Paulo				
	Direção e planejamento	Execução	Apoio	Mal definidas	Total	Direção e planejamento	Execução	Apoio	Mal definidas	Total
<b>Total</b>	<b>2.389</b>	<b>678</b>	<b>677</b>	<b>404</b>	<b>807</b>	<b>2.836</b>	<b>923</b>	<b>847</b>	<b>645</b>	<b>1.090</b>
Residentes permanentes	2.169	645	640	380	731	2.792	995	884	660	1.170
<b>Imigrantes</b>	<b>2.598</b>	<b>725</b>	<b>748</b>	<b>442</b>	<b>919</b>	<b>2.908</b>	<b>863</b>	<b>791</b>	<b>628</b>	<b>1.004</b>
<b>Origem</b>										
Outro município do estado	2.340	665	684	411	798	3.329	1.140	1.062	802	1.531
Outro estado	2.985	910	952	505	1.246	2.565	811	731	596	875
Outro país	(3)	(3)	(3)	(3)	1.881	3.398	1.262	(3)	(3)	2.038
<b>Tempo de residência</b>										
Até 3 anos	2.647	669	780	515	932	3.186	759	739	589	963
De 4 a 10 anos	2.591	739	697	444	924	3.166	766	725	567	919
Mais de 10 anos	2.590	732	758	430	916	2.820	898	812	652	1.029

Fonte: PED (Convênio Dieese/Seade, MTE/FAT e convênios regionais).

(1) Inflator utilizado: IPCA/Ipead/BH; INPC-DF/IBGE; IPC/Iepe/RS; INPC-RMR/IBGE/PE; IPC/SEI/BA; e ICV-Dieese/SP.

(2) Ver nota da Tabela 5;

(3) A amostra não comporta a desagregação para esta categoria.

Nota: Expressão convencional utilizada: n.d. corresponde a "dados não disponíveis".

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho, ainda que de forma assimétrica, buscou tratar de dois temas que, de certa forma, ajudam a caracterizar as transformações do mercado de trabalho brasileiro da última década e que parecem possuir alguns nexos de causalidade. De fato, o transbordamento do emprego formal dos grandes centros para as pequenas e médias cidades, de um lado, e a gradual diminuição da imigração para as grandes metrópoles, de outro, estão enredados na evolução recente do mercado de trabalho. Deve-se, contudo, reiterar que não foi objeto deste estudo buscar evidências das relações entre ambos os fenômenos, sendo isso matéria para as próximas análises.

O crescimento mais acentuado das oportunidades de trabalho nas cidades médias e pequenas já foi apontado por alguns estudos, mas o que se quer chamar atenção aqui é para o crescimento maior do emprego formal nessas áreas, antes tão reservado aos mercados de trabalho metropolitanos e, em especial, à Grande São Paulo. Alguns fatores que provavelmente contribuem para essa reconfiguração do mercado de trabalho seriam, entre outros, os efeitos dos aumentos dos repasses de verbas do estado para os municípios – pela definição

da Constituição de 1988 – e o aumento da qualificação do mercado de trabalho do interior devido ao afluxo de migrantes retornados dos grandes centros.

Longe de ser um sinal de esfacelamento da economia nacional ou qualquer outra coisa do gênero que inspire maiores preocupações, tal reconfiguração pode contribuir para o robustecimento do mercado interno, ao tempo em que possibilita aumentar a distribuição de renda e reduzir a histórica desigualdade social. Além disso, o incremento do mercado interiorano pode dar novo vigor ao desenvolvimento econômico das grandes metrópoles, dado o provável aumento das possibilidades de trocas econômicas que esses grandes centros teriam com as médias e pequenas cidades do entorno em franco movimento de expansão.

O crescimento do emprego formal a um ritmo acima do aumento da PIA resulta na redução do desemprego e/ou diminuição da inatividade e/ou aumento da formalidade em todas as dimensões de cidades. Ademais, esse fenômeno pode estar provocando a redução da emigração para os grandes centros ou a reorientação dos fluxos migrantes para outras áreas menos centrais e mais dinâmicas e/ou de origem.

A gradual redução da parcela de imigrantes na força de trabalho apontada pela PED acontece em maior ou menor grau em todas as regiões metropolitanas brasileiras analisadas. Numa rápida caracterização desse segmento social, constatou-se que os imigrantes, *vis-à-vis* os não migrantes das áreas metropolitanas, possuem menores taxas de desemprego, situando-se proporcionalmente mais alocados nos setores de construção civil e emprego doméstico. Isso não implica dizer, contudo, que os ocupados imigrantes estão predominantemente inseridos em postos de trabalho menos qualificados. Na análise de grupos ocupacionais, observou-se que, em comparação aos não migrantes das áreas metropolitanas, os imigrantes possuíam proporção maior de postos de trabalho na direção e planejamento. Além dessas ocupações decisivas na estrutura produtiva, havia também proporção maior de imigrantes ocupada nas funções de execução, sobretudo as semi e não qualificadas. Ademais, mostrou-se que os imigrantes tinham um rendimento maior que os não imigrantes em todas as áreas metropolitanas, com exceção de São Paulo, o que corrobora a elevada importância dessa mão de obra para as metrópoles.

Tais resultados permitem supor que, se o ritmo de crescimento das ocupações observado na década de 2000 se mantiver nos próximos anos nas áreas metropolitanas, seus mercados de trabalho podem sofrer restrição crescente de oferta de mão de obra. De fato, já se constata no último decênio a desaceleração do fluxo de entrada de pessoas no mercado de trabalho, pela redução da fecundidade nas décadas anteriores. Isso pode se agravar se persistir a redução de imigrantes e também pelo afluxo de pessoas das metrópoles para as cidades médias e pequenas ainda mais dinâmicas.

Neste estudo, procurou-se caracterizar os imigrantes quase como um grupo monolítico, diferenciando-os, principalmente, dos não migrantes das metrópoles. As diferenciações por origem e por tempo de permanência nas metrópoles, contudo, já dão indício de quão

heterogêneo é este segmento social. Os próximos estudos deverão justamente aprofundar a análise dos diferentes perfis de imigrantes, buscando, inclusive, propor um método de classificação.

## REFERÊNCIAS

- BAENINGER, Rosana A. Interiorização da migração em São Paulo: novas territorialidades e novos desafios teóricos. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 14., 2004, Caxambu, MG. *Anais...* Caxambu, MG: ABEP, 2004.
- BALÁN, Jorge. Urbanização, migrações internas e desenvolvimento regional: notas para discussão. In: MOUR, Hélio A. (Coord.). *Migração interna: textos selecionados*. Fortaleza: BNB, ETENE, 1980. p. 845-869.
- BRITO, Fausto. O deslocamento da população brasileira para as metrópoles. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 20. n. 57, p. 221-236, 2006.
- BRITO, Fausto; SOUZA, Joseane. Expansão urbana nas grandes metrópoles: o significado das migrações intrametropolitanas e da mobilidade pendular na reprodução da pobreza. *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 48-63, out./dez. 2005.
- RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz; LAGO, Luciana Correa. *Reestruturação nas grandes cidades brasileiras: o modelo centro/periferia em questão*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1994.
- SCHNEIDER, Eduardo M.; RODARTE, Mario M. S. Evolução do mercado de trabalho metropolitano entre meados das décadas de 1990 e 2000. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 20, p. 74-102, 2006.
- SINGER, Paul. *Economia política da urbanização*. São Paulo: Brasiliense, 1973.
- SOUZA, Joseane. *A expansão urbana de Belo Horizonte e da Região Metropolitana de Belo Horizonte: O caso específico do município de Ribeirão das Neves*. 2008. 229 f. Tese (Doutorado em Demografia)- Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

## APÊNDICE

(Continua)

Tabela 13

Inativos com 10 anos e mais, por situação ou condição principal, segundo origem e tempo de residência na área metropolitana  
Regiões Metropolitanas e Distrito Federal – 1998-1999/2002-2003/2006-2007

(Em %)

Tempo de residência e origem	Belo Horizonte					Distrito Federal (1)				
	Estudante	Afazeres domésticos	Aposentado e renda	Demais	Total	Estudante	Afazeres domésticos	Aposentado e renda	Demais	Total
<b>Total</b>	<b>38,2</b>	<b>20,9</b>	<b>30,5</b>	<b>10,4</b>	<b>100,0</b>	<b>44,1</b>	<b>20,1</b>	<b>23,8</b>	<b>12,0</b>	<b>100,0</b>
Residentes permanentes	55,8	16,7	17,0	10,5	100,0	78,5	8,5	2,0	11,1	100,0
<b>Imigrantes</b>	<b>12,7</b>	<b>27,0</b>	<b>50,2</b>	<b>10,1</b>	<b>100,0</b>	<b>15,7</b>	<b>29,7</b>	<b>41,7</b>	<b>13,0</b>	<b>100,0</b>
Outro município do estado	10,9	26,8	52,9	9,4	100,0	37,5	25,0	22,9	14,6	100,0
Outro estado	19,7	29,0	39,1	12,2	100,0	14,5	30,0	42,7	12,8	100,0
Outro país	(2)	(2)	(2)	(2)	100,0	36,0	(2)	29,4	(2)	100,0
<b>Tempo de residência</b>										
Até 3 anos	54,0	19,4	15,0	11,6	100,0	46,3	24,3	14,0	15,4	100,0
Outro município do estado	58,3	17,0	15,0	9,7	100,0	47,9	(2)	(2)	(2)	100,0
Outro estado	45,5	26,6	(2)	(2)	100,0	46,0	24,5	14,0	15,5	100,0
Outro país	(2)	(2)	(2)	(2)	100,0	(2)	(2)	(2)	(2)	100,0
De 4 a 10 anos	43,3	26,5	19,3	10,9	100,0	45,4	29,3	12,7	12,6	100,0
Outro município do estado	42,5	26,2	21,1	10,2	100,0	58,9	(2)	(2)	(2)	100,0
Outro estado	44,7	27,3	15,8	12,2	100,0	44,1	30,3	13,0	12,6	100,0
Outro país	(2)	(2)	(2)	(2)	100,0	(2)	(2)	(2)	(2)	100,0
Mais de 10 anos	3,0	28,1	59,2	9,7	100,0	3,8	30,6	52,9	12,6	100,0
Outro município do estado	2,4	27,8	60,5	9,3	100,0	(2)	30,8	40,3	(2)	100,0
Outro estado	6,1	30,0	51,9	12,0	100,0	3,6	30,7	53,1	12,6	100,0
Outro país	(2)	(2)	(2)	(2)	100,0	(2)	(2)	(2)	(2)	100,0

Tempo de residência e origem	Porto Alegre					Recife				
	Estudante	Afazeres domésticos	Aposentado e renda	Demais	Total	Estu-dante	Afazeres domésticos	Aposentado e renda	Demais	Total
<b>Total</b>	<b>34,7</b>	<b>22,8</b>	<b>31,9</b>	<b>10,6</b>	<b>100,0</b>	<b>35,8</b>	<b>24,4</b>	<b>25,4</b>	<b>14,4</b>	<b>100,0</b>
Residentes permanentes	50,1	19,2	20,2	10,5	100,0	43,7	22,3	18,7	15,3	100,0
<b>Imigrantes</b>	<b>9,7</b>	<b>28,6</b>	<b>50,8</b>	<b>10,8</b>	<b>100,0</b>	<b>11,3</b>	<b>30,7</b>	<b>46,4</b>	<b>11,6</b>	<b>100,0</b>
Outro município do estado	8,2	28,4	52,6	10,8	100,0	8,9	31,2	48,8	11,1	100,0
Outro estado	17,6	31,0	39,7	11,7	100,0	14,9	30,2	42,4	12,5	100,0
Outro país	(2)	(2)	55,9	(2)	100,0	(2)	(2)	(2)	(2)	100,0
<b>Tempo de residência</b>										
Até 3 anos	47,2	24,2	17,4	11,2	100,0	38,7	28,5	16,5	16,3	100,0
Outro município do estado	48,4	22,4	18,4	10,8	100,0	39,0	26,0	18,8	16,3	100,0
Outro estado	43,2	30,0	(2)	(2)	100,0	38,2	31,9	(2)	15,8	100,0

(Conclusão)

Tabela 13

Inativos com 10 anos e mais, por situação ou condição principal, segundo origem e tempo de residência na área metropolitana

Regiões Metropolitanas e Distrito Federal – 1998-1999/2002-2003/2006-2007

(Em %)

Outro país	(2)	(2)	(2)	(2)	100,0	(2)	(2)	(2)	(2)	100,0
De 4 a 10 anos	41,3	27,0	19,0	12,7	100,0	36,5	31,1	20,0	12,4	100,0
Outro município do estado	39,9	26,8	20,0	13,4	100,0	34,1	35,0	19,4	11,5	100,0
Outro estado	45,6	28,1	(2)	(2)	100,0	39,0	27,5	20,2	13,3	100,0
Outro país	(2)	(2)	(2)	(2)	100,0	(2)	(2)	(2)	(2)	100,0
Mais de 10 anos	2,2	29,3	57,9	10,6	100,0	3,4	30,9	54,8	10,9	100,0
Outro município do estado	1,7	29,0	58,8	10,5	100,0	2,5	31,1	55,8	10,6	100,0
Outro estado	5,7	32,0	50,3	12,0	100,0	5,0	30,6	52,8	11,6	100,0
Outro país	(2)	(2)	73,7	(2)	100,0	(2)	(2)	(2)	(2)	100,0

Tempo de residência e origem	Salvador					São Paulo				
	Estudante	Afazeres domésticos	Aposentado e renda	Demais	Total	Estudante	Afazeres domésticos	Aposentado e renda	Demais	Total
<b>Total</b>	<b>39,9</b>	<b>19,3</b>	<b>26,6</b>	<b>14,2</b>	<b>100,0</b>	<b>35,9</b>	<b>28,4</b>	<b>24,7</b>	<b>11,1</b>	<b>100,0</b>
Residentes permanentes	52,7	14,7	18,1	14,5	100,0	57,5	20,0	12,4	10,1	100,0
<b>Imigrantes</b>	<b>16,2</b>	<b>27,8</b>	<b>42,4</b>	<b>13,6</b>	<b>100,0</b>	<b>9,9</b>	<b>38,4</b>	<b>39,4</b>	<b>12,3</b>	<b>100,0</b>
Outro município do estado	14,8	27,7	43,8	13,7	100,0	7,8	31,7	53,2	7,3	100,0
Outro estado	20,2	28,6	38,0	13,2	100,0	11,0	41,6	32,9	14,5	100,0
Outro país	(2)	(2)	54,1	(2)	100,0	(2)	(2)	59,2	(2)	100,0
<b>Tempo de residência</b>										
Até 3 anos	47,6	22,5	14,8	15,1	100,0	39,5	32,3	14,0	14,2	100,0
Outro município do estado	51,0	19,2	15,0	14,8	100,0	45,5	27,8	(2)	(2)	100,0
Outro estado	41,9	30,0	14,2	13,9	100,0	38,3	34,0	12,5	15,2	100,0
Outro país	(2)	(2)	(2)	(2)	100,0	(2)	(2)	(2)	(2)	100,0
De 4 a 10 anos	41,8	28,3	17,3	12,6	100,0	41,6	39,2	8,3	11,0	100,0
Outro município do estado	41,7	28,8	15,7	13,8	100,0	46,5	31,8	(2)	(2)	100,0
Outro estado	42,7	27,2	19,9	(2)	100,0	40,6	40,7	7,4	11,3	100,0
Outro país	(2)	(2)	(2)	(2)	100,0	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)
Mais de 10 anos	3,6	28,8	54,1	13,5	100,0	2,3	38,9	46,5	12,3	100,0
Outro município do estado	2,9	29,1	54,5	13,4	100,0	(2)	32,1	59,9	7,0	100,0
Outro estado	6,1	28,6	51,4	13,9	100,0	2,8	42,6	39,6	15,0	100,0
Outro país	(2)	(2)	(2)	(2)	100,0	(2)	27,2	66,0	(2)	100,0

Fonte: PED (Convênio Dieese/Seade, MTE/FAT e convênios regionais).

(1) Ver nota da Tabela 5.

(2) A amostra não comporta a desagregação para esta categoria.

Tabela 14

Taxa de participação, por faixa etária, segundo tempo de permanência na área metropolitana e origem – Regiões Metropolitanas e Distrito Federal – 2006-2007

(Em % da PIA)

Tempo de residência e origem	Belo Horizonte						Distrito Federal (1)					
	Faixa etária (em anos completos)					Total	Faixa etária (em anos completos)					Total
	10 a 17	18 a 24	25 a 39	40 a 59	60 e mais		10 a 17	18 a 24	25 a 39	40 a 59	60 e mais	
<b>Total</b>	<b>15,4</b>	<b>77,0</b>	<b>84,1</b>	<b>69,6</b>	<b>17,8</b>	<b>60,6</b>	<b>15,3</b>	<b>79,9</b>	<b>86,6</b>	<b>74,8</b>	<b>21,0</b>	<b>64,9</b>
Residentes permanentes	14,6	78,5	84,6	72,6	19,9	61,6	13,8	78,9	87,1	83,9	-	60,2
<b>Imigrantes</b>	<b>22,2</b>	<b>72,3</b>	<b>83,1</b>	<b>67,2</b>	<b>16,9</b>	<b>59,2</b>	<b>21,3</b>	<b>81,5</b>	<b>86,3</b>	<b>73,8</b>	<b>21,0</b>	<b>68,1</b>
<b>Origem</b>												
Outro município do estado	23,0	71,9	83,3	66,4	16,3	58,0	23,0	79,9	82,9	74,9	(2)	66,3
Outro estado	20,7	74,0	82,5	69,9	19,5	63,5	21,3	81,9	86,5	73,7	20,8	68,2
Outro país	(2)	(2)	(2)	75,2	(2)	63,3	(2)	(2)	80,0	79,7	(2)	65,4
<b>Tempo de residência</b>												
Até 3 anos	18,6	65,4	80,0	66,7	(2)	61,7	22,1	80,7	86,1	74,9	(2)	70,0
De 4 a 10 anos	18,0	74,5	84,4	70,3	(2)	68,7	17,0	81,4	87,0	79,4	21,3	73,4
Mais de 10 anos	39,6	79,3	83,1	67,0	17,0	56,9	31,4	82,6	86,0	73,2	21,2	66,1

Tempo de residência e origem	Porto Alegre						Recife					
	Faixa etária (em anos completos)					Total	Faixa etária (em anos completos)					Total
	10 a 17	18 a 24	25 a 39	40 a 59	60 e mais		10 a 17	18 a 24	25 a 39	40 a 59	60 e mais	
<b>Total</b>	<b>10,4</b>	<b>77,3</b>	<b>82,5</b>	<b>67,7</b>	<b>14,2</b>	<b>56,8</b>	<b>7,1</b>	<b>65,0</b>	<b>75,7</b>	<b>61,2</b>	<b>14,4</b>	<b>51,4</b>
Residentes permanentes	9,8	77,5	82,5	68,1	13,4	56,1	7,0	64,8	75,8	61,9	14,6	51,8
<b>Imigrantes</b>	<b>16,2</b>	<b>76,3</b>	<b>82,4</b>	<b>67,3</b>	<b>14,6</b>	<b>57,9</b>	<b>8,4</b>	<b>65,8</b>	<b>75,2</b>	<b>59,7</b>	<b>14,3</b>	<b>50,1</b>
<b>Origem</b>												
Outro município do estado	17,0	75,8	82,7	67,1	14,2	57,2	(2)	64,9	73,9	57,6	13,6	47,8
Outro estado	(2)	78,7	81,5	67,7	16,4	61,7	(2)	66,8	76,9	62,7	15,4	53,1
Outro país	(2)	(2)	77,8	83,1	(2)	60,0	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	64,1
<b>Tempo de residência</b>												
Até 3 anos	15,7	68,1	78,9	68,2	(2)	62,0	(2)	61,3	73,0	59,4	(2)	54,2
De 4 a 10 anos	11,7	77,4	83,7	74,2	(2)	67,8	(2)	63,9	75,0	63,1	(2)	57,6
Mais de 10 anos	26,3	82,8	82,6	66,8	14,8	55,8	(2)	71,2	75,8	59,3	14,5	47,8

(Conclusão)

**Tabela 14**  
Taxa de participação, por faixa etária, segundo tempo de permanência na área metropolitana e origem – Regiões Metropolitanas e Distrito Federal – 2006-2007  
(Em % da PIA)

Tempo de residência e origem	Salvador						São Paulo					
	Faixa etária (em anos completos)					Total	Faixa etária (em anos completos)					Total
	10 a 17	18 a 24	25 a 39	40 a 59	60 e mais		10 a 17	18 a 24	25 a 39	40 a 59	60 e mais	
<b>Total</b>	<b>10,8</b>	<b>74,0</b>	<b>84,2</b>	<b>70,5</b>	<b>17,2</b>	<b>60,9</b>	<b>17,9</b>	<b>83,4</b>	<b>84,9</b>	<b>70,6</b>	<b>20,9</b>	<b>62,8</b>
Residentes permanentes	10,3	74,6	84,8	71,5	16,4	59,9	17,0	83,7	86,1	73,3	21,8	62,9
<b>Imigrantes</b>	<b>14,8</b>	<b>71,9</b>	<b>83,1</b>	<b>69,6</b>	<b>17,7</b>	<b>62,6</b>	<b>24,0</b>	<b>82,5</b>	<b>83,5</b>	<b>69,0</b>	<b>20,7</b>	<b>62,7</b>
<b>Origem</b>												
Outro município do estado	16,0	72,3	83,3	69,0	16,5	62,4	21,2	77,0	84,5	66,4	18,4	51,3
Outro estado	12,4	70,9	82,7	71,1	21,3	63,5	24,8	83,7	83,2	69,7	22,3	66,4
Outro país	(2)	52,8	72,3	79,3	23,7	58,2	(2)	(2)	88,6	69,4	19,5	47,7
<b>Tempo de residência</b>												
Até 3 anos	16,6	68,1	81,1	70,0	8,4	63,6	22,2	80,7	82,4	70,6	12,3	67,5
De 4 a 10 anos	10,7	73,0	83,5	69,9	14,5	67,9	20,0	81,2	84,2	76,7	19,1	71,5
Mais de 10 anos	22,2	76,5	83,5	69,5	18,2	60,9	36,3	85,5	83,3	68,4	20,9	60,4

Fonte: PED (Convênio Dieese/Seade, MTE/FAT e convênios regionais).

(1) Ver nota da Tabela 5.

(2) A amostra não comporta a desagregação para esta categoria.

(Continua)

**Tabela 15**  
Taxa de desemprego total, por faixa etária, segundo tempo de permanência na área metropolitana e origem – Regiões Metropolitanas e Distrito Federal – 2006-2007  
(Em % da PEA)

Tempo de residência e origem	Belo Horizonte					Distrito Federal (1)						
	Faixa etária (em anos completos)					Total	Faixa etária (em anos completos)					Total
	10 a 17	18 a 24	25 a 39	40 e mais	10 A 17		18 a 24	25 a 39	40 e mais			
<b>Total</b>	<b>49,3</b>	<b>23,0</b>	<b>10,6</b>	<b>5,9</b>	<b>13,0</b>	<b>64,0</b>	<b>31,5</b>	<b>14,7</b>	<b>8,2</b>	<b>18,2</b>		
Residentes permanentes	49,5	23,5	10,5	5,7	14,8	66,8	34,5	16,4	9,7	26,2		
<b>Imigrantes</b>	<b>48,2</b>	<b>21,1</b>	<b>10,8</b>	<b>6,0</b>	<b>10,2</b>	<b>56,8</b>	<b>26,7</b>	<b>13,5</b>	<b>8,0</b>	<b>13,5</b>		
<b>Origem</b>												
Outro município do estado	51,3	20,2	10,1	6,0	9,6	68,2	31,7	17,7	10,5	20,8		
Outro estado	(2)	22,6	12,6	6,2	11,8	55,4	26,4	13,3	8,0	13,3		
Outro país	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)		
<b>Tempo de residência</b>												
Até 3 anos	(2)	22,0	15,7	(2)	19,2	46,3	24,9	17,1	12,6	20,7		
De 4 a 10 anos	(2)	19,0	9,2	(2)	12,3	63,6	25,4	11,7	8,1	15,7		
Mais de 10 anos	(2)	22,8	10,5	5,6	8,3	62,9	30,8	13,5	7,8	11,4		

Tabela 15

Taxa de desemprego total, por faixa etária, segundo tempo de permanência na área metropolitana e origem – Regiões Metropolitanas e Distrito Federal – 2006-2007

(Em % da PEA)

Tempo de residência e origem	Porto Alegre					Recife				
	Faixa etária (em anos completos)					Faixa etária (em anos completos)				
	10 a 17	18 a 24	25 a 39	40 e mais	Total	10 a 17	18 a 24	25 a 39	40 e mais	Total
<b>Total</b>	<b>42,8</b>	<b>23,8</b>	<b>12,2</b>	<b>7,6</b>	<b>13,6</b>	<b>45,0</b>	<b>38,4</b>	<b>19,6</b>	<b>9,5</b>	<b>20,5</b>
Residentes permanentes	42,8	24,3	13,1	7,3	15,6	45,7	39,2	20,0	10,2	22,1
<b>Imigrantes</b>	<b>42,6</b>	<b>22,0</b>	<b>10,6</b>	<b>7,8</b>	<b>10,6</b>	(1)	<b>33,2</b>	<b>18,2</b>	<b>8,1</b>	<b>15,1</b>
<b>Origem</b>										
Outro município do estado	(2)	21,2	10,5	7,8	10,3	33,9	29,2	17,3	7,5	13,7
Outro estado	(2)	24,2	10,9	7,8	11,8	39,2	38,3	19,3	9,2	16,9
Outro país	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)
<b>Tempo de residência</b>										
Até 3 anos	(2)	25,9	16,3	14,2	19,9	(2)	34,7	25,5	(2)	26,9
De 4 a 10 anos	(2)	18,4	8,9	8,8	11,7	(2)	32,1	17,0	(2)	18,9
Mais de 10 anos	(2)	22,0	10,2	7,4	9,2	(2)	33,1	16,9	7,4	12,2

Tempo de residência e origem	Salvador					São Paulo				
	Faixa etária (em anos completos)					Faixa etária (em anos completos)				
	10 a 17	18 a 24	25 a 39	40 e mais	Total	10 a 17	18 a 24	25 a 39	40 e mais	Total
<b>Total</b>	<b>50,3</b>	<b>39,4</b>	<b>20,8</b>	<b>11,8</b>	<b>22,7</b>	<b>48,7</b>	<b>25,0</b>	<b>12,5</b>	<b>8,7</b>	<b>15,3</b>
Residentes permanentes	51,6	41,0	22,0	12,3	25,6	48,9	25,3	12,7	8,4	17,6
<b>Imigrantes</b>	<b>43,3</b>	<b>34,5</b>	<b>18,6</b>	<b>11,4</b>	<b>17,9</b>	<b>48,0</b>	<b>24,1</b>	<b>12,3</b>	<b>8,8</b>	<b>12,6</b>
<b>Origem</b>										
Outro município do estado	41,8	34,7	18,6	11,5	18,0	52,3	25,6	12,1	8,1	11,7
Outro estado	45,9	34,1	18,7	11,5	17,6	47,4	23,7	12,3	9,1	12,9
Outro país	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)
<b>Tempo de residência</b>										
Até 3 anos	(2)	33,8	23,9	16,8	27,0	44,5	24,4	18,2	18,4	22,0
De 4 a 10 anos	(2)	33,1	17,1	11,9	20,3	51,1	23,2	11,5	7,7	14,9
Mais de 10 anos	(2)	37,4	17,8	11,0	15,0	47,5	24,8	11,6	8,6	10,8

Fonte: PED (Convênio Dieese/Seade, MTE/FAT e convênios regionais).

(1) Ver nota da Tabela 5.

(2) A amostra não comporta a desagregação para esta categoria.

(Continua)

**Tabela 16**  
Distribuição dos ocupados, por setor de atividade, segundo tempo de permanência na área metropolitana e origem – Regiões Metropolitanas e Distrito Federal – 2006-2007  
(Em %)

Tempo de residência e origem	Belo Horizonte						Distrito Federal (1)					
	Indústria	Construção civil	Comércio	Serviços	Serviço doméstico	Total (2)	Indústria	Construção civil	Comércio	Serviços	Serviço doméstico	Total (2)
<b>Total</b>	<b>15,1</b>	<b>6,7</b>	<b>15,0</b>	<b>54,5</b>	<b>8,1</b>	<b>100,0</b>	<b>3,8</b>	<b>4,4</b>	<b>15,2</b>	<b>65,4</b>	<b>10,0</b>	<b>100,0</b>
Residentes permanentes	15,8	5,6	16,1	55,9	6,0	100,0	3,5	2,2	17,2	72,2	3,9	100,0
<b>Imigrantes</b>	<b>13,9</b>	<b>8,3</b>	<b>13,4</b>	<b>52,4</b>	<b>11,4</b>	<b>100,0</b>	<b>3,9</b>	<b>5,5</b>	<b>14,3</b>	<b>62,0</b>	<b>13,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Origem</b>												
Outro município do estado	13,8	8,2	13,3	51,7	12,2	100,0	4,5	6,3	14,4	58,2	15,6	100,0
Outro estado	14,3	9,0	13,7	53,7	8,9	100,0	3,9	5,5	14,3	62,0	13,0	100,0
Outro país	(1)	(3)	(3)	77,1	(3)	100,0	(3)	(3)	(3)	75,0	(3)	100,0
<b>Tempo de residência</b>												
Até 3 anos	15,3	8,7	13,5	50,0	11,8	100,0	3,6	6,1	14,8	52,3	21,7	100,0
De 4 a 10 anos	14,2	7,0	15,6	51,8	10,9	100,0	3,8	5,5	16,4	55,8	17,4	100,0
Mais de 10 anos	13,7	8,6	12,8	52,9	11,4	100,0	4,0	5,4	13,6	65,6	10,1	100,0

Tempo de residência e origem	Porto Alegre						Recife					
	Indústria	Construção civil	Comércio	Serviços	Serviço doméstico	Total (2)	Indústria	Construção civil	Comércio	Serviços	Serviço doméstico	Total (2)
<b>Total</b>	<b>18,7</b>	<b>5,2</b>	<b>17,2</b>	<b>51,9</b>	<b>6,7</b>	<b>100,0</b>	<b>9,4</b>	<b>4,6</b>	<b>19,7</b>	<b>53,5</b>	<b>8,9</b>	<b>100,0</b>
Residentes permanentes	17,6	4,2	18,4	54,3	5,3	100,0	9,9	4,5	19,6	54,0	8,0	100,0
<b>Imigrantes</b>	<b>20,3</b>	<b>6,8</b>	<b>15,4</b>	<b>48,5</b>	<b>8,7</b>	<b>100,0</b>	<b>8,0</b>	<b>4,8</b>	<b>20,0</b>	<b>52,1</b>	<b>11,5</b>	<b>100,0</b>
<b>Origem</b>												
Outro município do estado	20,1	7,2	15,2	48,1	9,2	100,0	7,8	5,3	21,3	47,7	14,1	100,0
Outro estado	21,9	5,1	16,7	49,2	6,9	100,0	8,5	4,2	18,5	57,6	8,1	100,0
Outro país	(1)	(3)	(3)	67,6	(3)	100,0	(3)	(3)	(3)	76,8	(3)	100,0
<b>Tempo de residência</b>												
Até 3 anos	20,3	6,3	16,4	49,2	7,6	100,0	9,6	(3)	19,5	51,6	10,8	100,0
De 4 a 10 anos	21,3	5,2	16,7	50,0	6,5	100,0	7,8	(3)	19,5	51,8	12,8	100,0
Mais de 10 anos	20,1	7,1	15,0	48,2	9,3	100,0	7,9	5,1	20,2	52,2	11,3	100,0

Tabela 16

Distribuição dos ocupados, por setor de atividade, segundo tempo de permanência na área metropolitana e origem – Regiões Metropolitanas e Distrito Federal – 2006-2007

(Em %)

Tempo de residência e origem	Salvador						São Paulo					
	Indústria	Construção civil	Comércio	Serviços	Serviço doméstico	Total (2)	Indústria	Construção civil	Comércio	Serviços	Serviço doméstico	Total (2)
<b>Total</b>	<b>9,0</b>	<b>5,4</b>	<b>16,5</b>	<b>59,0</b>	<b>9,0</b>	<b>100,0</b>	<b>19,2</b>	<b>5,0</b>	<b>15,9</b>	<b>51,2</b>	<b>8,2</b>	<b>100,0</b>
Residentes permanentes	9,0	4,8	16,3	61,5	7,0	100,0	19,9	2,8	16,2	56,2	4,4	100,0
<b>Imigrantes</b>	<b>9,1</b>	<b>6,2</b>	<b>16,7</b>	<b>55,3</b>	<b>11,9</b>	<b>100,0</b>	<b>18,3</b>	<b>7,6</b>	<b>15,7</b>	<b>45,5</b>	<b>12,5</b>	<b>100,0</b>
<b>Origem</b>												
Outro município do estado	8,5	6,5	16,7	53,2	14,3	100,0	17,4	4,2	15,0	55,3	7,6	100,0
Outro estado	11,0	5,5	16,8	60,7	5,6	100,0	18,4	8,5	15,6	43,3	13,8	100,0
Outro país	(1)	(3)	(3)	72,1	-3,0	100,0	21,7	(3)	22,3	51,2	(3)	100,0
<b>Tempo de residência</b>												
Até 3 anos	10,9	7,7	15,7	49,9	15,4	100,0	17,1	9,8	16,1	44,7	11,9	100,0
De 4 a 10 anos	10,4	6,0	18,8	52,5	12,0	100,0	17,5	8,2	16,1	43,8	13,9	100,0
Mais de 10 anos	8,4	6,0	16,3	57,2	11,2	100,0	18,6	7,2	15,5	46,0	12,2	100,0

Fonte: PED (Convênio Dieese/Seade, MTE/FAT e convênios regionais).

(1) Ver nota da Tabela 5.

(2) Incluindo agregado de Outros setores que envolve Agricultura, Pecuária, Extração vegetal e Outras atividades.

(3) A amostra não comporta a desagregação para esta categoria.

## TRABALHO INFANTIL NO BRASIL E NA BAHIA: TENDÊNCIAS E ALTERNATIVAS DE ERRADICAÇÃO

*Cláudia Monteiro Fernandes\**

### INTRODUÇÃO

As desigualdades sociais no Brasil atingem especialmente alguns grupos da população e, por isto, exigem uma análise especial e políticas públicas que garantam seus direitos. Esse é o caso das crianças e adolescentes, sobretudo fora dos grandes centros urbanos.

As transformações recentes, ocorridas no final do século XX e início do século XXI no capitalismo, provocaram mudanças importantes na configuração do mundo do trabalho e envolveram o âmbito da organização da produção, da tecnologia, e de novas referências territoriais da produção, consequências do processo de reestruturação produtiva e do redesenho da divisão internacional do trabalho, com a hegemonia do capital financeiro. A reestruturação produtiva é um processo relativamente recente e com ramificações que não estão restritas apenas às relações de produção da sociedade. Envolve também mudanças comportamentais significativas e nos arranjos familiares e contribui para dificultar a erradicação do trabalho infantil, um quadro socioeconômico e político que reproduz as desigualdades sociais e “alimenta” a inserção de crianças e adolescentes no mercado de trabalho.

A interpretação de que o trabalho infantil deve ser erradicado vem crescendo cada vez mais na sociedade, com a constatação dos prejuízos ao completo desenvolvimento intelectual e ao acesso às oportunidades iguais entre crianças e adolescentes trabalhadores e não trabalhadores. Contudo, em segmentos mais tradicionais da sociedade e em espaços em que a inserção no mundo do trabalho se dá de forma mais precária, o trabalho infanto-juvenil é ainda significativo e socialmente aceito. Percebe-se, no Brasil, especialmente nos espaços rurais, uma elevada participação econômica de crianças e adolescentes ainda muito jovens, com a “justificativa” de que ele existe há gerações e de que seria “indispensável” para a formação do caráter da criança, muito mais que a escola e o lazer.

O caráter excludente do desenvolvimento brasileiro e suas perversas consequências sociais têm afetado especialmente os contingentes mais pobres da população do país e aqueles nos quais essa visão mais tradicional do trabalho infantil enquanto necessário ainda persiste. Nas

---

\* Mestre em Sociologia e graduada em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); assessora técnica do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) no Brasil. [claudiamf@uol.com.br](mailto:claudiamf@uol.com.br)

sociedades modernas, a infância e a adolescência são consideradas como fases do ciclo de vida que devem ser preservadas de maiores responsabilidades e voltadas para o desenvolvimento e preparação para a vida adulta, sendo merecedoras de uma proteção especial. Contudo, ainda que tanto a Constituição de 1988 quanto o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) de 1990 lhes assegurem essa proteção, milhares de crianças e adolescentes brasileiros são vitimados pela pobreza e pela inserção precoce no mundo do trabalho, e expostas a diversas situações de risco, violência e exploração, entre outros aspectos.

Entendendo que a infância e a adolescência devem representar um período lúdico, voltado para o desenvolvimento e a preparação para a idade adulta, o ECA, legislação que regula seus direitos, proíbe qualquer trabalho a menor de 14 anos e procura assegurar o direito à profissionalização e à proteção da ocupação de aprendizes e demais adolescentes. Para isto, define a condição de aprendiz como uma situação de formação técnico-profissional conduzida de acordo com as diretrizes e bases da legislação educacional em vigor e exige que essa ocupação seja sempre compatível com a frequência escolar e lhes ofereça certas garantias, vedando seu exercício em horários noturnos, condições insalubres e penosas ou locais que prejudiquem o desenvolvimento físico, psíquico, moral e social de seus executores (CARVALHO, 2008).

No entanto, a efetivação dos direitos previstos no ECA tem como barreira as desigualdades sociais que atingem de forma perversa e persistente particularmente as crianças e os adolescentes, cujas famílias consideram o trabalho como um valor de formação de caráter e, em muitos casos, com base em sua experiência de baixa escolarização e acesso à educação de pouca qualidade, não priorizam a frequência de seus filhos à escola. A própria comunidade observa com naturalidade o trabalho infantil no cotidiano. A sociedade nega, assim, o direito à educação de qualidade a esses jovens cidadãos, que trabalham, muitas vezes, em condições muito precárias e de risco.

As políticas públicas de educação integral e de estímulo à participação social podem ser instrumentos de desenvolvimento e alternativas de erradicação do trabalho infanto-juvenil. O protagonismo dos atores sociais e sua participação política são elementos essenciais no processo de desenvolvimento, contribuindo para a formação de sujeitos ativos. A ideia de participação insere-se no discurso de outro modelo de desenvolvimento, incorporando uma visão mais ampla e integrada que não se limita ao aspecto apenas econômico, tal como na perspectiva de Sen (2000, p. 17), para o qual “[...] o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”, o que envolve aspectos econômicos, sociais e políticos, em um processo integrado de liberdades substantivas interligadas e que se influenciam mutuamente.

A liberdade de escolha é essencial para o desenvolvimento e requer a remoção das principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. Nesse sentido, considera-se que estimular a participação

dos jovens em sua comunidade, enquanto sujeitos, nos processos de decisão na família, na escola, nas associações, nos movimentos comunitários e nas políticas públicas é um instrumento fundamental para seu desenvolvimento.

Este artigo apresenta um panorama das crianças e adolescentes trabalhadores com base em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), referentes aos anos de 1998 e 2008 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 1999, 2009). Seu propósito é evidenciar a dimensão desse fenômeno na realidade brasileira, assinalando seus impactos perversos sobre a educação dos pequenos trabalhadores. São apresentadas algumas experiências que buscam contribuir para a erradicação do trabalho infanto-juvenil na Bahia, em áreas mais pobres e com indicadores sociais mais frágeis do país, mais especificamente o semiárido baiano.

## DISCUSSÃO SOBRE A ERRADICAÇÃO DO TRABALHO PRECOCE

A despeito de ser, no senso comum, relacionado diretamente à pobreza, autores como Mazzotti (2002 apud CARVALHO, 2008) ressaltam que esta – como tem sido demonstrado em muitos estudos – não é a única explicação para o trabalho infanto-juvenil, embora seja o principal motor do trabalho precoce. Autoafirmação, independência econômica e cultura familiar são também motivos apontados para a inserção dos adolescentes no mercado de trabalho. A autora ressalta a importância de considerar a atuação de múltiplos fatores na questão do trabalho infanto-juvenil.

A carência de boas escolas nas áreas mais pobres, os conteúdos escolares distanciados da realidade das crianças que vivem nessas áreas, a falta de perspectivas para a continuidade dos estudos levam à repetência e à evasão, contribuindo significativamente para o ingresso precoce no mercado de trabalho (MAZZOTTI, 2002, p. 91 apud CARVALHO, 2008).

Carvalho (2008) destaca que as raízes do trabalho infantil estão na desigualdade social, na concentração da propriedade da terra e da renda e na pobreza de uma ampla parcela da população brasileira. Para a autora, a ocupação precoce de crianças e adolescentes só pode ser compreendida com base no padrão de organização de certos setores da economia e das condições de inserção produtiva de uma grande parcela dos trabalhadores. Essas condições, entretanto, impossibilitam o pleno cumprimento de suas responsabilidades para assegurar a subsistência da família, obrigando-os a se valer do esforço conjunto de seus componentes (sem excluir os mais jovens), da contribuição da aposentadoria dos membros mais idosos, do recurso a entidades e programas assistenciais e de outras estratégias.

O trabalho precoce, entretanto, não se deve apenas a razões de ordem econômica; está igualmente associado à carência de uma rede de instituições sociais e políticas públicas que

apoiem efetivamente as famílias na reprodução física e social de seus filhos e a um complexo sistema de valores e representações.

Programas internacionais de erradicação do trabalho infantil estimulados pelas Nações Unidas, mediante recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT), têm priorizado as ações de erradicação das chamadas “piores formas” de trabalho infantil. Mais recentemente, diante da proposta de uma Agenda do Trabalho Decente mais ampla pela OIT, o Brasil criou o Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e desenvolveu o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), iniciado em áreas de extrema pobreza e exploração do trabalho infantil em atividades como mineração, carvoaria e agricultura (cultivos de cana-de-açúcar e sisal). O PETI passou a oferecer às famílias cadastradas uma compensação financeira para a retirada das crianças do trabalho, condicionada à manutenção da criança na escola e sua presença nas atividades da jornada ampliada, na qual, no turno oposto ao do ensino regular, a criança tem acesso a alimentação, atividades esportivas, culturais, de leitura e reforço escolar.

A Bahia, uma das primeiras unidades da Federação a fazer parte do PETI, assim como o Maranhão, foi um estado em que a cultura escravista predominou durante muitos anos e está enraizada nos costumes mais cotidianos. Além disto, tem a maior parte de seu território dentro do semiárido e o maior contingente de pessoas ocupadas em atividades agrícolas do país. Nesses estados as condições de pobreza e desigualdade são grandes e não estão, portanto, relacionadas apenas às adversidades climáticas.

Assim, em decorrência de suas características econômicas e sociais, o estado da Bahia é um dos espaços de maior incidência do trabalho precoce no Brasil. Com mais de 14,6 milhões de habitantes, a Bahia é o estado mais populoso da Região Nordeste. Trata-se também do estado em que o maior número absoluto de pessoas reside no meio rural em todo o país: são 4,5 milhões de moradores, acima dos 2,8 milhões registrados em Minas Gerais e dos 2,3 milhões em São Paulo. A importância das atividades agrícolas é particularmente elevada no âmbito estadual, pois são responsáveis por 6,8% do seu Produto Interno Bruto (PIB), contra 3,4% para o Brasil. Isso não significa necessariamente que todas as atividades agrícolas tendam a ocupar trabalhadores infanto-juvenis, mas a realidade do estado é de grande desigualdade, abrangendo tanto atividades modernas, fiscalizadas, quanto tradicionais, com forte presença da agricultura familiar. Além disso, no caso da Bahia, as referidas atividades são marcadas pelo peso de uma agricultura familiar particularmente intensiva em trabalho, que mantém muitas famílias e suas crianças em atividade econômica de baixa remuneração e baixa produtividade.

No Brasil, observou-se a redução do contingente de crianças e adolescentes ocupados entre 1998 e 2008 em um terço, ou seja, de 6,6 milhões de ocupados de cinco a 17 anos em 1998 para 4,4 milhões em 2008. Ainda assim, é um número elevado de ocupados, quando o objetivo é a erradicação e a garantia do direito de ser criança. A redução desse contingente foi expressiva, sobretudo entre as crianças de menor idade. A queda foi de quase 65,0% entre as crianças de

cinco a nove anos e de 51,0% entre as de dez a 13 anos, mas de apenas 35,0% entre os adolescentes de 14 e 15 anos e 16,0% para aqueles de 16 e 17 anos. Em relação ao total de crianças, a proporção de ocupados registrou queda em todo o país (de 20,3% em 1998 para 12,9% em 2008), com a quase erradicação entre os pequenos de cinco a nove anos. Por outro lado, mais de um terço dos adolescentes de 16 e 17 anos estavam ocupados em 2008 (Tabela 1).

<b>Tabela 1</b>						
<b>Crianças e adolescentes de 5 a 17 anos de idade, total e ocupados – Brasil e Bahia – 1998/2008</b>						
<b>Total, condição de ocupação na semana e períodos</b>		<b>Total</b>	<b>Grupos etários</b>			
			<b>5 a 9 anos</b>	<b>10 a 13 anos</b>	<b>14 e 15 anos</b>	<b>16 e 17 anos</b>
<b>Brasil</b>						
Total	1998	43.026.509	15.515.558	13.564.161	6.986.172	6.960.618
	2008	43.622.078	15.770.253	14.004.600	6.972.681	6.874.544
Ocupados	1998	6.641.516	395.263	1.735.037	1.770.199	2.741.017
	2008	4.451.226	140.115	851.799	1.152.856	2.306.456
% de ocupados	1998	15,4	2,5	12,8	25,3	39,4
	2008	10,2	0,9	6,1	16,5	33,6
<b>Bahia</b>						
Total	1998	4.015.962	1.396.286	1.291.757	669.353	658.566
	2008	3.640.959	1.309.816	1.158.908	603.221	569.014
Ocupados	1998	815.017	36.620	275.631	223.213	279.553
	2008	471.366	20.741	121.382	130.586	198.657
% de ocupados	1998	20,3	2,6	21,3	33,3	42,4
	2008	12,9	1,6	10,5	21,6	34,9

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD); Microdados (elaboração própria).

No caso do estado da Bahia, a tendência de redução do trabalho infanto-juvenil também aconteceu no período analisado, quando o contingente de crianças ocupadas caiu de 815 mil em 1998 para 471 mil em 2008 (queda de 42,0%). A proporção de ocupados ainda é, no entanto, superior à nacional (12,9% em 2008). Em todos os grupos etários houve redução da ocupação, mas sempre se mantendo acima da média nacional.

## PERFIL DAS CRIANÇAS TRABALHADORAS

Entre as crianças ocupadas, é interessante notar que, no Brasil, há uma predominância de ocupados em atividades não agrícolas entre as crianças ocupadas de cinco a 17 anos de idade. No entanto, quando analisados diferentes grupos etários dentro dessa faixa, percebe-se que

o trabalho não agrícola é mais frequente quanto maior a idade. Os adolescentes exercem atividades mais “autônomas”, desvinculadas das de suas famílias. Entre as crianças pequenas predomina a ocupação em atividades agrícolas, provavelmente relacionadas diretamente com as atividades exercidas por seus familiares.

Na Bahia, a tendência geral é diferente da nacional; há uma clara predominância das atividades agrícolas entre as crianças e adolescentes ocupados, com crescimento entre 1998 e 2008. É verdade que essa proporção de ocupados em atividade agrícola cai com o crescimento da idade, mas, ainda assim, em 2008, dois terços dos adolescentes de 16 e 17 anos ocupados exerciam atividades agrícolas, o que é sintomático do perfil diferenciado das crianças e adolescentes ocupadas no estado em relação à média nacional (Tabela 2).

**Tabela 2**  
**Crianças e adolescentes de 5 a 17 anos de idade ocupados segundo a atividade**  
**Brasil e Bahia – 1998/2008**

Atividade no trabalho principal e períodos	Total		Grupos etários								
			5 a 9 anos		10 a 13 anos		14 e 15 anos		16 e 17 anos		
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
<b>Brasil</b>											
Agricultora	1998	3.115.319	46,9	311.512	78,8	1.146.350	66,1	812.267	45,9	845.190	30,8
	2008	1.579.527	35,5	102.800	73,4	498.018	58,5	418.405	36,3	560.304	24,3
Não agrícola	1998	3.526.197	53,1	83.751	21,2	588.687	33,9	957.932	54,1	1.895.827	69,2
	2008	2.871.699	64,5	37.315	26,6	353.781	41,5	734.451	63,7	1.746.152	75,7
<b>Bahia</b>											
Agricultora	1998	527.785	64,8	26.092	71,3	201.827	73,2	149.436	66,9	150.430	53,8
	2008	310.724	65,9	16.810	81,0	76.525	63,0	85.103	65,2	132.286	66,6
Não agrícola	1998	287.232	35,2	10.528	28,7	73.804	26,8	73.777	33,1	129.123	46,2
	2008	160.642	34,1	3.931	19,0	44.857	37,0	45.483	34,8	66.371	33,4

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD); Microdados (elaboração própria).

No que diz respeito às características pessoais das crianças e adolescentes ocupados, a maioria é do sexo masculino (cerca de dois terços, em todos os grupos etários), tanto no Brasil quanto na Bahia. Há uma proporção significativamente maior de crianças negras ocupadas, que, inclusive, cresceu de 56,1% na média nacional em 1998 para 60,6% em 2008. Na Bahia, a proporção de crianças negras entre todas as ocupadas é ainda maior, chegando a 80,5% em 2008. De certa forma, espera-se que tais proporções sejam de fato mais elevadas na Bahia, já que no estado a presença de pessoas negras no total da população é relativamente maior que a média nacional. Mesmo assim, as grandes diferenças existentes entre os grupos indicam maior probabilidade de as crianças e adolescentes negros ingressarem precocemente no mundo do trabalho (Tabelas 3 e 4).

**Tabela 3**  
Crianças e adolescentes de 5 a 17 anos de idade ocupados segundo o sexo  
Brasil e Bahia – 1998/2008

Sexo e períodos	Total		Grupos etários								
			5 a 9 anos		10 a 13 anos		14 e 15 anos		16 e 17 anos		
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
<b>Brasil</b>											
Masculino	1998	4.372.993	65,8	263.917	66,8	1.168.009	67,3	1.176.354	66,5	1.764.713	64,4
	2008	2.929.221	65,8	99.254	70,8	583.975	68,6	764.521	66,3	1.481.471	64,2
Feminino	1998	2.268.523	34,2	131.346	33,2	567.028	32,7	593.845	33,5	976.304	35,6
	2008	1.522.005	34,2	40.861	29,2	267.824	31,4	388.335	33,7	824.985	35,8
<b>Bahia</b>											
Masculino	1998	548.170	67,3	26.934	73,5	176.961	64,2	151.552	67,9	192.723	68,9
	2008	310.724	65,9	16.810	81,0	76.525	63,0	85.103	65,2	132.286	66,6
Feminino	1998	266.847	32,7	9.686	26,5	98.670	35,8	71.661	32,1	86.830	31,1
	2008	160.642	34,1	3.931	19,0	44.857	37,0	45.483	34,8	66.371	33,4

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD); Microdados (elaboração própria).

**Tabela 4**  
Crianças e adolescentes de 5 a 17 anos de idade ocupados segundo a cor/raça (1)  
Brasil e Bahia – 1998/2008

Cor/raça e períodos	Total		Grupos etários								
			5 a 9 anos		10 a 13 anos		14 e 15 anos		16 e 17 anos		
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
<b>Brasil</b>											
Branços	1998	2.865.250	43,1	136.683	34,6	629.216	36,3	776.257	43,9	1.323.094	48,3
	2008	1.719.038	38,6	42.588	30,4	277.915	32,6	441.520	38,3	957.015	41,5
Negros (2)	1998	3.725.023	56,1	252.668	63,9	1.095.484	63,1	981.710	55,5	1.395.161	50,9
	2008	2.697.098	60,6	95.355	68,1	566.500	66,5	704.340	61,1	1.330.903	57,7
Outros (3)	1998	51.243	0,8	5.912	1,5	10.337	0,6	12.232	0,7	22.762	0,8
	2008	35.090	0,8	2.172	1,6	7.384	0,9	6.996	0,6	18.538	0,8
<b>Bahia</b>											
Branços	1998	169.272	20,8	7.357	20,1	61.593	22,3	46.105	20,7	54.217	19,4
	2008	88.156	18,7	4.458	21,5	18.662	15,4	29.432	22,5	35.604	17,9
Negros (2)	1998	634.928	77,9	26.433	72,2	211.564	76,8	174.845	78,3	222.086	79,4
	2008	379.556	80,5	15.757	76,0	101.142	83,3	100.131	76,7	162.526	81,8
Outros (3)	1998	10.817	1,3	2.830	7,7	2.474	0,9	2.263	1,0	3.250	1,2
	2008	3.654	0,8	526	2,5	1.578	1,3	1.023	0,8	527	0,3

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD); Microdados (elaboração própria).

(1) Conforme classificação do IBGE.

(2) Pretos e pardos.

(3) Amarelos e indígenas (poucas informações na amostra da PNAD).

As crianças trabalhadoras ocupam principalmente as posições de empregados e trabalhadores domésticos e trabalhadores não remunerados em ajuda a membro do domicílio. No primeiro grupo, destaca-se a forte presença de trabalhadores domésticos. No segundo grupo estão os pequenos trabalhadores que ajudam suas famílias, estreitamente relacionados com atividades agrícolas e com maior presença de crianças com menos de 13 anos de idade. A participação no trabalho não remunerado caiu entre 1998 e 2008 no Brasil e na Bahia.

É interessante observar o crescimento da participação dos trabalhadores na produção para o próprio consumo e na construção para o próprio uso, relacionada com o aquecimento das atividades de construção civil na economia. Na Bahia esse crescimento foi expressivo, passando de 4,7% dos ocupados de cinco a 17 anos em 1998 para 15,6% em 2008, chegando neste último ano a 21,9% dos ocupados de dez a 13 anos de idade no estado (Tabela 5).

**Tabela 5**  
Crianças e adolescentes de 5 a 17 anos de idade ocupados, segundo a posição na ocupação (1)  
Brasil e Bahia – 1998/2008

Posição na ocupação		Total		Grupos etários							
				5 a 9 anos		10 a 13 anos		14 e 15 anos		16 e 17 anos	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
<b>Brasil</b>											
Empregados e trabalhadores domésticos	1998	2.885.303	43,4	27.330	6,8	303.862	17,5	792.713	44,8	1.761.398	64,3
	2008	2.296.379	51,6	6.557	4,6	164.103	19,3	559.234	48,5	1.566.485	67,9
Conta-própria e empregadores	1998	374.370	5,6	10.154	2,5	90.158	5,2	106.768	6,0	167.290	6,1
	2008	300.162	6,7	5.244	3,7	41.099	4,8	84.162	7,3	169.657	7,4
Não remunerados	1998	2.815.934	42,4	248.283	61,8	1.109.455	63,9	753.734	42,6	704.462	25,7
	2008	1.437.502	32,3	104.818	74,2	500.335	58,7	391.750	34,0	440.599	19,1
Trab. prod. próprio consumo e construção próprio uso	1998	572.343	8,6	115.930	28,9	231.562	13,3	116.984	6,6	107.867	3,9
	2008	418.258	9,4	24.571	17,4	146.262	17,2	117.710	10,2	129.715	5,6
<b>Bahia</b>											
Empregados e trabalhadores domésticos	1998	240.866	29,5	4.383	11,3	45.507	16,5	64.339	28,8	126.637	45,3
	2008	169.839	36,0	526	2,5	17.245	14,3	46.670	35,8	105.398	53,1
Conta-própria e empregadores	1998	45.634	5,6	1.132	2,9	14.409	5,2	12.223	5,5	17.870	6,4
	2008	29.658	6,3	774	3,6	4.648	3,8	7.190	5,5	17.046	8,6
Não remunerados	1998	492.252	60,2	28.633	73,6	199.387	72,3	138.162	61,9	126.070	45,1
	2008	198.358	42,1	16.562	77,9	72.495	60,0	53.856	41,3	55.445	27,9
Trab. prod. próprio consumo e construção próprio uso	1998	38.528	4,7	4.735	12,2	16.328	5,9	8.489	3,8	8.976	3,2
	2008	73.292	15,6	3.405	16,0	26.497	21,9	22.622	17,4	20.768	10,5

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD); Microdados (elaboração própria).

(1) Percentuais calculados em relação ao total de ocupados com informação de posição na ocupação.

As jornadas de trabalho das crianças são elevadas, o que preocupa, quando se pensa no argumento de que elas poderiam associar trabalho e escola. No país, 29,8% das crianças e adolescentes ocupados exerciam jornada de 40 horas semanais ou mais. Houve redução dessa proporção em relação a 1998, mas isso representava cerca de 1,3 milhão de crianças e adolescentes trabalhadores, sobretudo adolescentes de 16 e 17 anos, cumprindo jornada integral, como adultos. Na Bahia, as jornadas elevadas são relativamente menos frequentes que na média nacional, com redução no período de 1998 a 2008, o que pode ser explicado pela grande precariedade das atividades exercidas pelos jovens trabalhadores baianos. Se, por um lado, trabalhar em jornadas menos intensas permitiria a frequência à escola, por outro, a precariedade das atividades as tornam ainda menos justificáveis (Tabela 6).

**Tabela 6**  
Crianças e adolescentes de 5 a 17 anos de idade ocupados segundo a jornada de trabalho Brasil e Bahia – 1998/2008

Jornada semanal de trabalho e períodos	Total		Grupos etários								
			5 a 9 anos		10 a 13 anos		14 e 15 anos		16 e 17 anos		
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
<b>Brasil</b>											
Até 14	1998	994.658	15,0	214.110	54,2	417.022	24,0	193.661	10,9	169.865	6,2
	2008	1.043.618	23,4	97.379	69,5	396.766	46,6	284.888	24,7	264.585	11,5
15 a 24	1998	1.939.972	29,2	124.706	31,6	775.510	44,7	547.360	30,9	492.396	18,0
	2008	1.323.439	29,7	31.848	22,7	306.757	36,0	426.124	37,0	558.710	24,2
25 a 39	1998	1.134.181	17,1	25.058	6,3	329.587	19,0	355.782	20,1	423.754	15,5
	2008	759.129	17,1	8.212	5,9	104.930	12,3	211.278	18,3	434.709	18,8
40 ou mais	1998	2.550.203	38,4	8.887	2,2	212.918	12,3	673.396	38,0	1.655.002	60,4
	2008	1.325.040	29,8	2.676	1,9	43.346	5,1	230.566	20,0	1.048.452	45,5
<b>Bahia</b>											
Até 14	1998	82.687	10,1	10.251	28,0	42.260	15,3	15.975	7,2	14.201	5,1
	2008	143.740	30,5	11.796	56,9	57.949	47,7	37.458	28,7	36.537	18,4
15 a 24	1998	373.467	45,8	21.565	58,9	160.411	58,2	98.131	44,0	93.360	33,4
	2008	167.757	35,6	7.367	35,5	45.910	37,8	59.130	45,3	55.350	27,9
25 a 39	1998	131.889	16,2	4.027	11,0	46.172	16,8	44.028	19,7	37.662	13,5
	2008	73.077	15,5	1.578	7,6	12.817	10,6	16.721	12,8	41.961	21,1
40 ou mais	1998	226.974	27,8	777	2,1	26.788	9,7	65.079	29,2	134.330	48,1
	2008	86.792	18,4	-	-	4.706	3,9	17.277	13,2	64.809	32,6

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD); Microdados (elaboração própria).

Outro indicador da precariedade do trabalho precoce são os baixos rendimentos recebidos pelos pequenos trabalhadores. A grande maioria deles trabalha sem qualquer rendimento. Em 2008, 42,5% das crianças e adolescentes ocupados no Brasil e 58,5% na Bahia não tinham ou não declararam rendimento.

A comparação dos dois períodos de tempo analisados evidencia que a proporção de ocupados nas faixas de rendimentos mais baixas cresceu, tanto no Brasil quanto na Bahia, ficando concentradas em até um salário mínimo de remuneração de trabalho. No Brasil, 48,4% recebiam remuneração de mais de zero a um salário mínimo em 2008 – somando-se aos não remunerados, totalizam 90,9% dos ocupados. Na Bahia, 40,5% recebiam de zero a um salário mínimo, totalizando, com os não remunerados, 99% dos ocupados, a quase totalidade portanto. É, pois, muito raro na Bahia que uma criança ou adolescente ocupado receba mais de um salário mínimo por seu trabalho (Tabela 7).

<b>Tabela 7</b> Crianças e adolescentes de 5 a 17 anos de idade ocupados, segundo classe de rendimentos – Brasil e Bahia – 1998/2008					
Classe de rendimento mensal do trabalho		Brasil		Bahia	
		N	%	N	%
Sem rendimentos ou sem declaração	1998	6.641.516	52,3	815.017	66,2
	2008	4.451.226	42,5	471.366	58,5
Até ¼ de salário mínimo	1998	329.798	5,0	52.076	6,4
	2008	661.340	14,9	95.242	20,2
De ¼ a ½ salário mínimo	1998	591.536	8,9	68.658	8,4
	2008	614.044	13,8	54.716	11,6
De ½ a 1 salário mínimo	1998	1.276.448	19,2	128.902	15,8
	2008	877.231	19,7	40.987	8,7
De 1 a 2 salários mínimos	1998	758.711	11,4	22.032	2,7
	2008	388.876	8,7	4.342	0,9
Mais de 2 salários mínimos	1998	210.214	3,2	3.948	0,5
	2008	19.526	0,4	526 (i)	0,1

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD); Microdados (elaboração própria).

(i) Sem representatividade estatística em todas as categorias, exceto a de sem rendimentos ou sem declaração.

Alguns indicadores das consequências do trabalho precoce no acesso e permanência à escola de crianças e adolescentes trabalhadores mostram que, não obstante a frequência à escola ser elevada entre todas as crianças e adolescentes e ter crescido de 1998 para 2008, ela é maior entre aqueles que não estão ocupados. Políticas públicas como o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) e o Programa Bolsa Família (PBF) estimularam, principalmente ao final dos anos 1990 e início dos 2000, o acesso quase que universal à escola, notadamente das crianças até 14 anos de idade, principais beneficiários dessas políticas.

O atraso escolar, que também caiu significativamente entre 1998 e 2008, é extremamente preocupante entre as crianças e adolescentes ocupados e, o que é de se esperar, tende a

se agravar com a idade. No Brasil, 35,0% deles tinham dois ou três anos de atraso escolar e 30,1% acima de quatro anos em 2008. Na Bahia, os dados correspondente ao atraso escolar registravam 37,0% com dois ou três anos e significativos 43,9% com quatro anos ou mais (Tabelas 8 e 9).

<b>Tabela 8</b> Crianças e adolescentes de 5 a 17 anos que frequentavam a escola, por condição de ocupação – Brasil e Bahia – 1998/2008											
Condição de ocupação na semana	Total		Grupos etários								
			5 a 9 anos		10 a 13 anos		14 e 15 anos		16 e 17 anos		
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
<b>Brasil</b>											
Ocupados	1998	5.011.878	75,5	344.615	87,2	1.570.706	90,5	1.347.295	76,1	1.749.262	63,9
	2008	3.644.932	81,9	135.124	96,4	819.267	96,2	1.018.631	88,4	1.671.910	72,5
Não ocupados ou inativos	1998	32.213.691	88,7	12.801.471	84,8	11.377.728	96,3	4.715.236	90,5	3.319.256	78,7
	2008	37.057.986	94,6	14.766.489	94,5	12.947.043	98,4	5.460.554	93,8	3.883.900	85,0
<b>Bahia</b>											
Ocupados	1998	633.924	77,8	30.752	84,0	245.727	89,2	171.679	76,9	185.766	66,5
	2008	406.840	86,3	20.214	97,5	117.509	96,8	123.775	94,8	145.342	73,2
Não ocupados ou inativos	1998	2.757.019	86,2	1.103.343	81,2	961.819	94,7	402.202	90,2	289.655	76,5
	2008	3.014.688	95,1	1.238.729	96,1	1.021.474	98,5	439.561	93,0	314.924	85,0

Fonte: IBGE/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD); Microdados (elaboração própria).

(Continua)

<b>Tabela 9</b> Crianças e adolescentes de 5 a 17 anos ocupados, segundo a situação de atraso escolar Bahia – 1992, 1998, 2002, 2008											
Situação de atraso escolar	Total		Grupos etários								
			5 a 9 anos*		10 a 13 anos		14 e 15 anos		16 e 17 anos		
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
<b>Brasil</b>											
Sem atraso	1998	278.427	4,2	79.839	20,2	57.149	3,3	55.697	3,1	85.742	3,1
	2008	370.240	8,3	31.858	22,7	82.005	9,6	90.494	7,8	165.883	7,2
1 ano de atraso	1998	908.663	13,7	142.746	36,1	251.908	14,5	231.787	13,1	282.222	10,3
	2008	1.182.259	26,6	53.731	38,3	219.164	25,7	314.655	27,3	594.709	25,8
2 ou 3 anos de atraso	1998	1.915.785	28,8	172.678	43,7	619.418	35,7	461.448	26,1	662.241	24,2
	2008	1.559.546	35,0	54.526	38,9	374.749	44,0	384.012	33,3	746.259	32,4
4 anos ou mais de atraso	1998	3.538.641	53,3	-	-	806.562	46,5	1.021.267	57,7	1.710.812	62,4
	2008	1.339.181	30,1	-	-	175.881	20,6	363.695	31,6	799.605	34,7

**Tabela 9**  
Crianças e adolescentes de 5 a 17 anos ocupados, segundo a situação de atraso escolar  
Bahia – 1992, 1998, 2002, 2008

Situação de atraso escolar		Total		Grupos etários							
				5 a 9 anos*		10 a 13 anos		14 e 15 anos		16 e 17 anos	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
<b>Bahia</b>											
Sem atraso	1998	11.648	1,4	3.816	10,4	2.685	1	1.410	0,6	3.737	1,3
	2008	22.976	4,9	4.456	21,5	6.284	5,2	6.285	4,8	5.951	3
1 ano de atraso	1998	35.168	4,3	9.894	27	12.433	4,5	5.435	2,4	7.406	2,6
	2008	67.079	14,2	6.315	30,4	20.935	17,2	20.097	15,4	19.732	9,9
2 ou 3 anos de atraso	1998	146.694	18,0	22.910	62,6	72.083	26,2	28.897	12,9	22.804	8,2
	2008	174.424	37,0	9.970	48,1	66.117	54,5	42.656	32,7	55.681	28
4 anos ou mais de atraso	1998	621.507	76,3	-	-	188.430	68,3	187.471	84,0	245.606	87,9
	2008	206.887	43,9	-	-	28.046	23,1	61.548	47,1	117.293	59,0

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD); Microdados (elaboração própria).

## Participação e desenvolvimento como alternativas

Essa realidade das crianças e adolescentes brasileiros coloca em discussão o próprio modelo de desenvolvimento do país, que reproduz as desigualdades sociais e gera um contingente de excluídos. Parcela importante do segmento infanto-juvenil parece ter como única “liberdade de escolha” a manutenção e o aprofundamento da situação de pobreza e carência em que vivem suas famílias. É nesse contexto que se insere, na agenda de debate sobre desenvolvimento, o protagonismo dos atores sociais e sua participação política enquanto elementos que podem transformar a realidade das crianças e dos adolescentes, particularmente no meio rural.

Esse debate emerge em um cenário de transformações na relação entre Estado e sociedade civil, de descentralização das políticas públicas e de revalorização dos governos locais. O tema da participação – e da democracia – no desenvolvimento rural é extremamente difuso. Não existe uma corrente teórica, mas é crescente o número de estudos que passam a discutir a importância do processo de democratização e da introdução de formas de participação para o desenvolvimento. O resgate da cidadania, a redução das desigualdades, o fortalecimento das organizações (e a existência de um “capital social”), a ampliação dos direitos e a autonomia da sociedade são aspectos associados nesse debate sobre democracia, participação e desenvolvimento. De um lado, pode-se considerar que o desenvolvimento rural é impulsionado pelos processos de democratização, criando um ambiente favorável para maior eficiência e eficácia das políticas públicas; de outro, a fragilidade dos atores e das instituições e a ausência de uma cultura democrática constituem-se em obstáculos para a efetiva participação da sociedade nos espaços públicos, reproduzindo relações de poder autoritárias e clientelísticas.

Muitas das iniciativas incorporadas nas políticas públicas podem ser vinculadas às “recomendações” de organismos internacionais, seguindo uma agenda que se adapta ao projeto neoliberal. Nesse sentido, a ideia de participação pode ser entendida no contexto de um modelo de desenvolvimento que preconiza o Estado mínimo, provocando profundas alterações na forma de lidar com as questões econômicas e sociais. Para Dagnino (2004), trata-se da confluência perversa entre dois projetos – um político democratizante e outro neoliberal – que exigem uma sociedade ativa.

No meio rural, um dos marcos do estabelecimento de mecanismos participativos e de uma nova relação entre Estado e sociedade civil é o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). O programa, implantado em meados dos anos 1990, privilegia a gestão local e a participação dos agricultores e de suas organizações, mediante a constituição dos conselhos municipais de desenvolvimento rural. Conforme Schneider (2004), diversos estudos têm mostrado as experiências dos conselhos municipais. Sua implantação, fortemente vinculada à exigência do governo central ou estadual para a operacionalização de algum programa, é uma necessidade para o acesso aos recursos públicos, não sendo resultado das iniciativas e ações das organizações de base e do poder local. De qualquer forma, essa imposição acaba gerando um processo de aprendizagem, o que cria, muitas vezes, uma nova dinâmica de participação no âmbito local, vencendo as barreiras do clientelismo.

Na atualidade, a ideia de participação é um consenso e a defesa de metodologias participativas deixou de ser bandeira apenas de movimentos sociais e de organizações não governamentais. Diversas experiências de práticas participativas foram construídas por administrações públicas locais e os projetos capitaneados pelos organismos internacionais exigem a participação das comunidades; além disso, muitos mecanismos de participação foram introduzidos na concepção das políticas públicas.

Foram selecionadas neste trabalho duas estratégias que têm a participação protagonista de adolescentes como elemento de garantia de seus direitos, de autorreconhecimento deles enquanto sujeitos de direitos e de contribuição para erradicação do trabalho infantil e para a mudança cultural do sentido do trabalho na infância e adolescência.

A primeira delas, o Selo Unicef Município Aprovado, é um reconhecimento concedido aos municípios localizados na região semiárida brasileira que alcançaram importantes melhorias na qualidade de vida de crianças e adolescentes. Criado em 1999 em apenas um estado do Nordeste, a iniciativa alastrou-se para outros dez estados localizados sobretudo na região do semiárido brasileiro, ampliado para Minas Gerais e Espírito Santo para efeito desta iniciativa, que concentra 13 milhões de meninos e meninas e alguns dos piores indicadores sociais do país. Apenas na última edição, em 2006, o Selo recebeu inscrições de 1.130 municípios dos quase 1.500 existentes na região.

A proposta do selo é estimular uma “competição saudável” entre os municípios, dentro de grupos com características socioeconômicas mais ou menos homogêneas, com o objetivo de

criar e disseminar conhecimentos, fortalecer capacidades locais, estimular a construção e integração de políticas locais, regionais e nacionais voltadas à melhoria da qualidade de vida das crianças e dos adolescentes do semiárido. Para tanto, os representantes legais dos municípios inscrevem-se no projeto, mas sua caminhada depende da mobilização e da participação de vários membros da comunidade, além dos gestores de políticas públicas. Assim, a estratégia funciona como um poderoso instrumento de mobilização social para a melhoria de políticas e ações governamentais e para a concretização dos direitos estabelecidos no ECA.

Para ser “certificado” ou “reconhecido” com o Selo Unicef, o município inscrito precisa demonstrar avanços em três eixos fundamentais. No eixo de *impactos sociais*, são avaliadas as condições de vida das crianças e dos adolescentes, por meio de indicadores de educação, saúde e proteção social, desagregados em âmbito municipal e coletados em fontes oficiais nacionais. Um conjunto de indicadores relacionados a metas é levantado, numa referência aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas.

No eixo de *gestão de políticas públicas*, é avaliada a qualidade das ações e dos programas realizados pelos municípios e que interferem nas condições de vida das crianças e adolescentes, associando indicadores oficiais, de abrangência municipal, informações fornecidas pelos gestores públicos locais e uma avaliação qualitativa por meio de um fórum comunitário. Neste último, são convidadas pessoas representativas da comunidade, incluindo adolescentes, para opinar sobre as políticas públicas municipais e a qualidade dos serviços prestados.

Finalmente, no eixo de *participação social*, são avaliadas iniciativas temáticas realizadas pela própria comunidade, inclusive suas crianças e adolescentes, com o intuito de contribuir para a melhoria das condições de vida da infância e adolescência.

Na edição de 2007 a 2008, foram selecionados quatro temas: participação política de adolescentes e orçamento criança; educação para convivência com o semiárido; cultura e identidade afro-brasileira e indígena; e esporte e cidadania.

No tema *participação política de adolescentes*, o objetivo foi envolver os adolescentes no debate político de seu município e no acompanhamento do orçamento público. Para o processo do selo, avaliou-se a participação desses jovens nas eleições de 2008 e no acompanhamento do orçamento público municipal nas áreas relacionadas à infância e à adolescência. O primeiro passo foi a formação de grupos de adolescentes com dois objetivos: 1) mobilizar o maior número possível de adolescentes de 16 e 17 anos, para que se cadastrassem como eleitores, discutindo a importância da participação política para a garantia de seus direitos; 2) acompanhar o planejamento e a execução do orçamento do município, em pelo menos um dos objetivos do eixo de gestão de políticas públicas do Selo Unicef Município Aprovado edição 2008.

Os resultados foram apresentados em duas peças de comunicação produzidas pelos próprios adolescentes, para mobilizar o município sobre a importância de sua participação política, veiculadas, por exemplo, em programas de rádio, informativos impressos, cartazes, *blogs*, jornais, murais, entre outros, e também em um relatório do processo de

mobilização realizado, contendo uma planilha com o acompanhamento do orçamento municipal, destacando rubricas relacionadas com indicadores sociais, conforme modelo fornecido pelo Unicef.

Os produtos apresentados foram avaliados por parceiros convidados, especialistas no tema, sob dois aspectos: 1) quantitativo: o percentual de adolescentes de 16 e 17 anos cadastrados no Tribunal Regional Eleitoral em cada município em relação aos demais de seu grupo; e 2) qualitativo: peças de comunicação e relatório do processo de mobilização. Os avaliadores preencheram uma lista de critérios necessários para a pontuação e essas informações foram registradas para a avaliação geral do tema, em cada um dos estados participantes e dentro dos grupos de municípios existentes. Aqueles municípios que ficavam acima ou na média de seu grupo, dentro de seu estado, pontuavam no tema. Neste eixo de participação social era necessário pontuar em pelo menos dois temas para ser reconhecido com o Selo Unicef. Foi disponibilizado um pequeno guia com dicas de como realizar as atividades e conceitos básicos de participação social e orçamento público.

A estratégia, portanto, foi a de mobilizar e estimular o debate entre adolescentes, de forma protagonista, sobre o processo eleitoral, a participação política e a importância do controle social das políticas públicas pela sociedade. Espera-se, com esse tema, que os adolescentes e adultos que participaram do processo possam dar continuidade a outras ações, mesmo fora do projeto do Selo Unicef, e mobilizar outros sujeitos.

A segunda estratégia, que contribui para a erradicação do trabalho infanto-juvenil e tem como norte a garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes do semiárido, é a atuação do Movimento de Organização Comunitária (MOC), em parceria há mais de 12 anos com o Unicef no Brasil. As ações acontecem principalmente no semiárido dos estados da Bahia (região sisaleira) e de Sergipe, mediante ações afirmativas no campo do aumento da renda ou do ingresso de recursos para as famílias; da qualificação da escola e das ações complementares à escola; do incentivo à participação dos jovens na construção de políticas e experiências de geração de renda dentro da perspectiva de convivência com o semiárido; e da capacitação da mídia para a veiculação de notícias e experiências que digam respeito ao bom cumprimento dos direitos das crianças e dos adolescentes.

A parceria começou com um projeto diretamente relacionado com o PETI na Bahia, estado que tem o maior contingente de crianças e adolescentes ocupados no Brasil, que envolveu trabalhos de geração de renda na área urbana, como instrumentos para garantir a escolaridade das crianças. Desde então, foi desenvolvida uma metodologia conhecida como Conhecer, Analisar e Transformar (CAT), de qualificação de professores rurais, que leva a escola a considerar a realidade rural e do semiárido em seus projetos pedagógicos. Outros parceiros governamentais e não governamentais incorporaram-se à estratégia.

O atual projeto tem dado continuidade a este processo de trabalho, com ênfase na ação com jovens como protagonistas de seus destinos, buscando desenvolver suas capacidades

de interferência em políticas públicas, especialmente aquelas de geração de emprego e renda dentro de uma perspectiva de convivência com o semiárido, assim como prevenção de doenças sexualmente transmissíveis e HIV/aids.

Para tanto, são realizadas atividades em três linhas básicas. Primeiro, a qualificação da educação extracurricular, levando em conta o contexto do semiárido e estimulando o acesso a bibliotecas e a leitura crítica da realidade local. Outra linha é a de envolvimento das famílias, como conhecedoras dos direitos e deveres seus e de suas crianças e adolescentes, de alternativas de geração de renda e do combate ao trabalho infantil. Por fim, mas essencial, é a participação cidadã dos adolescentes no controle social de políticas públicas, pela garantia de seus direitos e nos mais diversos espaços comunitários, tendo a comunicação como elemento fundamental.

Essas duas experiências, aqui consideradas estratégicas por contribuírem para a erradicação do trabalho infanto-juvenil, têm como foco o protagonismo político desse segmento, considerando os jovens como sujeitos centrais no processo de desenvolvimento. Abramo (1997, p. 28), ao analisar as políticas e ações voltadas para a juventude no Brasil, chama a atenção para a

[...] grande dificuldade de considerar efetivamente os jovens como sujeitos, mesmo quando é essa a intenção, salvo raras exceções; uma dificuldade de ir além da sua consideração como “problema social” e de incorporá-los como capazes de formular questões significativas, de propor ações relevantes, de sustentar uma relação dialógica com outros atores, de contribuir para a solução dos problemas sociais, além de simplesmente sofrê-los ou ignorá-los.

Ou seja, falta espaço para entender as perspectivas dos jovens e para perceber como elaboraram suas questões.

Os relatos revelam estratégias nesse caminho, na tentativa de estimular e dar condições para que as crianças e os adolescentes entendam e participem ativamente de sua realidade, sendo sujeitos – e não meros objetos – do desenvolvimento. Na realidade do semiárido brasileiro, marcada pelo trabalho de parcela significativa de crianças e adolescentes, a participação política dos jovens constitui-se em um instrumento essencial para o desenvolvimento.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As dificuldades históricas e as grandes desigualdades existentes no Nordeste e no semiárido brasileiros são elementos relacionados à grande incidência de trabalho infanto-juvenil, principalmente em atividades agrícolas. Respeitando o contexto cultural do semiárido, algumas estratégias têm sido desenvolvidas para oferecer alternativas de melhor qualidade de vida às crianças e aos adolescentes da região mais pobre do Brasil.

Os jovens exercitam melhor sua cidadania pela maior participação em discussões envolvendo seus interesses e sua realidade cotidiana, no contexto em que vivem, em fóruns, conselhos e comissões nas quais se sintam protagonistas. As estratégias e metodologias que levam em conta necessidades, como as que foram apresentadas resumidamente neste artigo, podem levar a resultados importantes de conscientização de direitos, senso de coletividade e perspectivas de melhores condições de vida para crianças e adolescentes do semiárido. Essa mobilização é fundamental para a disseminação de ideias e iniciativas que promovam o desenvolvimento, respeitando a cultura e identidade locais.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Helena Wendel. Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 5/6, p. 25-36, maio/dez. 1997.
- CARVALHO, Inaiá M. M. de. O Trabalho Infantil no Brasil Contemporâneo. *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n. 54, p. 551-559, 2008.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES / Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2008 – Microdados*. Rio de Janeiro, 2009.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 1998 – Microdados*. Rio de Janeiro, 1999.
- SCHNEIDER, Sergio et al. (Org.). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre: UFRGS, 2004.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.



**PARTE III**

**NOVOS RECORTES DO  
MERCADO DE TRABALHO:  
CONSTRUÇÃO DE INDICADORES**

**86**

*Série Estudos e Pesquisas*

**SESP**



# PRECARIZAÇÃO E (RE)ESTRUTURAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO NA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE EM DUAS DÉCADAS DE TRANSFORMAÇÕES<sup>1</sup>

*Miriam de Toni\**

## INTRODUÇÃO

O tema da precarização do trabalho ganhou destaque no Brasil, especialmente a partir da década de 1990, associado às transformações do sistema capitalista em âmbito internacional e à maior inserção do país na economia globalizada, tendo em vista os impactos advindos de tais processos sobre a população trabalhadora. As mutações em curso adquirem relevância, à medida que vêm remodelando as formas de produzir e os modos de organizar o trabalho, reordenando as relações sociais constituídas nesse âmbito, cujas consequências têm conduzido, não raras vezes, a situações desfavoráveis para os trabalhadores. Todavia os impactos sobre os trabalhadores não seguiram uma direção linear, podendo-se afirmar que, enquanto análises sobre a década de 1990 apontam a precarização do trabalho como marca prevalente, estudos respaldados em informações sobre o mercado de trabalho nos anos 2000 indicam um cenário com evolução mais promissora, sugerindo que a precarização tenha sido um processo mais circunscrito à década anterior.

No plano internacional, as transformações que se vêm processando no sistema capitalista como alternativas de enfrentamento à crise instalada nas economias avançadas, notadamente a partir do último quartel do século XX, têm acarretado profundas mudanças, associadas à globalização e aos novos padrões competitivos em escala internacional e, em sua dimensão propriamente política, à adoção de políticas de cunho neoliberal, propagando fortes movimentos de reestruturação produtiva e de novas formas de organização e gestão do trabalho. Como desdobramentos, questiona-se o caráter do Estado de Bem-Estar Social, o qual, no pós-Segunda Guerra, previa proteções contra os riscos da existência social, por meio da regulação pública dos mecanismos de mercado (CASTEL, 1998; MATTOSO, 1995; POCHMANN, 1999).

\* Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); socióloga da Fundação de Economia e Estatística (RS). miriam@fee.tche.br

<sup>1</sup> Este artigo integra estudos desenvolvidos junto ao Projeto Dimensões da Precarização do Mercado de Trabalho na Região Metropolitana de Porto Alegre, que contou com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio Grande do Sul (FAPERGS) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). A autora agradece aos colegas Irene S. Galeazzi, Norma Kreling e Raul A. Bastos por seus valiosos comentários e sugestões à versão original do texto, bem como a Jeferson D. de Matos, estatístico da Pesquisa de Emprego e Desemprego da Região Metropolitana de Porto Alegre (PEDRMPA), por sua participação na organização dos dados e a Andrea Hentz, bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS), pelo auxílio na edição final do texto.

A crescente heterogeneidade do trabalho e a precarização das relações de trabalho, que se ampliam em escala mundial, manifestas tanto pela elevação do desemprego aberto quanto pela redução relativa ou absoluta de empregos estáveis ou permanentes nas empresas e da expansão de formas alternativas de trabalho – consideradas atípicas frente ao padrão assalariado –, têm provocado uma crescente “desordem do trabalho”, face às regulações precedentes (MATTOSON, 1995). Em decorrência, a proteção ao trabalhador é reduzida e ampliam-se inseguranças sociais. Esse fenômeno, designado como “a questão social” do final do século XX (CASTEL, 1998), coloca-se entre os principais itens na agenda da pesquisa social com enfoque nas transformações sociais da atualidade e nos problemas daí decorrentes.

No Brasil, onde os processos ligados à reestruturação do sistema produtivo e às novas formas de organizar o trabalho vêm ocorrendo de modo mais efetivo a partir da década de 1990, têm-se presenciado mudanças que resultam da confluência de vários fatores. Dentre eles cabe destacar, ao lado das circunstâncias históricas nacionais, a crise econômica da década de 1980 e, particularmente, o curso seguido na condução do desenvolvimento nacional no decorrer dos anos 1990, quando se aprofundou a inserção do país no processo de globalização, e cujas marcas foram maior abertura comercial, intensa reestruturação produtiva, desregulamentação e flexibilização das relações de trabalho e adoção de políticas de corte neoliberal. Assiste-se a um movimento de desestruturação do mercado de trabalho que compreende, basicamente, três fenômenos interdependentes: o desassalariamento da mão de obra ocupada, o incremento de formas de inserção mais frágeis e/ou mais precárias no mercado de trabalho – as formas atípicas de trabalho – e a elevação do desemprego e manutenção das taxas de desemprego em patamar elevado.

Acresça-se que, para o Rio Grande do Sul, foram particularmente agudos alguns dos impactos negativos do ambiente econômico subsequente à implementação do Plano Real, dadas as baixas taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB)<sup>2</sup> e, especialmente, a sobrevalorização cambial. Isto é, com um perfil econômico que tem no mercado exportador um dos principais dinamizadores e no qual sobressai a indústria calçadista, sediada quase que inteiramente na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), a economia estadual foi afetada pelas dificuldades impostas às exportações e pela forte concorrência de produtos importados, especialmente os calçados da China<sup>3</sup>. Logo, as consequências para o mercado de trabalho do estado e da RMPA foram bastante adversas, como se terá oportunidade de averiguar mais adiante.

<sup>2</sup> Na década de 1990 a taxa média de crescimento do PIB brasileiro foi de apenas 2,7% a.a., com taxas anuais que oscilaram entre -0,5% em 1992 e 5,9% em 1994. O PIB do Rio Grande do Sul, por sua vez, ficou um pouco acima do nacional, acompanhando, entretanto, o fraco desempenho deste e se situando em 2,9% a.a., na década de 1990. Nos anos 2000 o desempenho do PIB foi mais favorável tanto no país quanto no estado. Considerando o período entre 2002 e 2008, para o qual foi adotada uma nova metodologia de cálculo desse indicador, as taxas de crescimento do PIB estadual foram positivas e crescentes – exceção feita ao ano de 2005, quando houve queda de 2,8% –, invertendo esse movimento ascendente em 2008, quando a taxa se situou em 3,8% (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA, 2009; SCHETTERT, 2006).

<sup>3</sup> O Rio Grande do Sul é um dos principais estados exportadores do país, oscilando entre o segundo e o terceiro lugar em uma lista capitaneada por São Paulo.

Nos anos 2000 desenha-se um ambiente econômico mais promissor que o da década precedente, com efeitos benéficos sobre o mercado de trabalho, não obstante o desempenho tenha sido um tanto errático. Cabe destaque às modificações na política econômica a partir de 1999 – em especial a adoção do regime de câmbio flutuante – que repercutiram positivamente sobre a economia e o mercado de trabalho nacional e regional. A melhora registrada, todavia, não se sustentou, tendo sido prejudicada, nos primeiros anos desta década, tanto por fatores adversos externos quanto internos: o desaquecimento da economia americana, exacerbado pelos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, e o agravamento da crise econômica na Argentina, que afetaram justamente os dois principais parceiros comerciais do Rio Grande do Sul (CALANDRO, 2002); no plano interno, as turbulências que marcaram o país no ano eleitoral de 2002 suscitaram incertezas de várias ordens, acarretando aumento do risco Brasil, acentuada desvalorização cambial, crescimento das taxas de juros e da inflação, entre outros elementos.

Após 2002 inicia-se um período de recuperação dos indicadores econômicos, não obstante algumas oscilações, com destaque para a expressiva queda do PIB gaúcho em 2005 (-2,8%), associada à estiagem que atingiu o estado, combinada com a desaceleração das exportações (SCHETTERT, 2006)<sup>4</sup>. De todo modo, o desempenho global desse período resultou da conjunção de vários fatores, entre eles: conjuntura internacional favorável, com expansão do comércio, gerando excelente resultado das exportações, que dinamizou a indústria; o bom desempenho da agroindústria gaúcha, associado ao aumento do consumo interno, acrescido da elevação de preços internacionais das *commodities* agrícolas, que reverteu em parte a valorização cambial registrada mais ao final do período; o desempenho francamente positivo da construção civil, associado a medidas de estímulo ao setor (maior oferta de crédito, redução nos juros dos financiamentos, alongamento nos prazos dos empréstimos e redução das exigências na contratação da aquisição de imóveis); e forte ampliação do comércio, para o que contribuíram aumentos nos rendimentos do trabalho e na massa de rendimentos, principalmente a partir de 2005, ampliando as possibilidades de consumo das famílias (SCHETTERT, 2006, 2007). Com a crise financeira e econômica mundial, que se abateu sobre o país especialmente a partir de terceiro trimestre de 2008, a economia e o mercado de trabalho sofreram novo processo de deterioração, que se prolongou pelo ano seguinte, mostrando, todavia, sinais de recuperação em seu final.

Nesse contexto, o presente artigo tem por objetivo apreender o sentido prevalente na evolução dos principais indicadores do mercado de trabalho, abarcando o período de 1993 a 2008. Persegue-se a hipótese de que houve uma precarização das relações de trabalho, ou,

<sup>4</sup> A respeito de particularidades da economia gaúcha, deve-se resgatar análise de Schettert (2006, p. 7), em que a autora destaca que essa economia “[...] é mais vulnerável aos efeitos [da estiagem e da taxa cambial valorizada] do que a economia nacional. Primeiro porque os efeitos climáticos são menos diluídos para a economia regional; segundo porque o setor agropecuário é mais relevante na estrutura produtiva da economia sulina do que na brasileira; terceiro, porque a agroindústria também tem peso relativamente maior na economia do estado; e, por último, porque as exportações, que são diretamente influenciadas pela variação cambial, têm, na economia estadual, uma importância também mais elevada”.

mais especificamente, postula-se que houve uma tendência crescente de precarização das relações de trabalho ao longo da década de 1990, seguida de uma evolução mais favorável nos anos 2000, até 2008, em direção a uma (re)estruturação do mercado de trabalho, a qual teria sido suficiente apenas para reverter a deterioração havida no período precedente<sup>5</sup>.

Em termos metodológicos, procedeu-se à construção de um índice – aqui denominado Índice de Precarização (IP) –, o qual, por se constituir em um indicador-síntese, é um instrumento estatístico valioso quando o objetivo é integrar múltiplas dimensões relativas às condições de inserção da População Economicamente Ativa (PEA) no mercado de trabalho, possibilitando, assim, avaliações sobre a qualidade desse mercado. Essa propriedade torna-se particularmente importante quando se tem presente que as mudanças no mercado de trabalho brasileiro têm evidenciado resultados distintos e por vezes opostos, gerando debate e interpretações muitas vezes conflitantes.

Como referencial empírico, o estudo considera o mercado de trabalho da RMPA, tendo em vista a relevância desse espaço para o Rio Grande do Sul, tanto quanto o lugar destacado que o estado ocupa no contexto nacional. De fato, a RMPA tem grande importância em termos econômicos e populacionais, concentrando as atividades produtivas cativas de sítios urbanos – gera a metade do PIB industrial e 42% do PIB do setor de serviços na economia riograndense (ALONSO, 2001). Do ponto de vista demográfico, os 31 municípios que integram a região abarcam aproximadamente um terço da população do estado, de cerca de 10 milhões de habitantes, e congregam nada menos do que 40% da população trabalhadora gaúcha vinculada a atividades não agrícolas.

Acresça-se a isso o fato de que, especialmente a partir dos anos 1990 e seguindo o curso da economia nacional, o Rio Grande do Sul e, conseqüentemente, a RMPA, vêm passando por um processo de intensificação da reestruturação produtiva, acompanhado de mudanças na organização e gestão do trabalho, que tem provocado alterações expressivas nas formas e condições de inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho regional (ALONSO, 2004; CASTILHOS; PASSOS, 1998).

Por fim, a opção metodológica de focar o estudo sobre um espaço regional metropolitano está fundada no entendimento de que, dadas as características de tais espaços, esse recorte se presta à análise de manifestações de tendências gerais do mercado de trabalho nacional, bem como à possibilidade de identificá-las, potencializando a apreensão de aspectos similares aos vários contextos regionais.

O estudo toma como fonte de dados a Pesquisa de Emprego e Desemprego na Região Metropolitana de Porto Alegre (PEDRMPA) que é uma pesquisa domiciliar e tem por objetivo conhecer e acompanhar a situação do mercado de trabalho regional, por meio de levantamen-

<sup>5</sup> Um estudo detalhado sobre a precarização do mercado de trabalho brasileiro, centrado nos anos 1990 e tomando como referência a Região Metropolitana de Porto Alegre, foi desenvolvido por Toni (2006). Ver especialmente a Parte II – *A precarização do trabalho na Região Metropolitana de Porto Alegre*.

tos sistemáticos, com periodicidade mensal, de informações sobre ocupação, desemprego e rendimentos da PEA<sup>6</sup>.

O texto está organizado em duas seções: na primeira, de cunho metodológico, explicita-se a seleção dos indicadores que compõem o Índice de Precarização e apresenta-se a metodologia de cálculo do Índice; a segunda seção compreende a apresentação e análise dos resultados obtidos, em que se analisa a evolução das condições de inserção ocupacional na RMPA para o conjunto da PEA e se discute suas implicações para a população trabalhadora. Por fim, nas considerações finais, resgatam-se os principais movimentos evidenciados no período, especula-se sobre a evolução do IP no futuro próximo e tecem-se considerações sobre os rumos do debate em torno do mundo do trabalho.

## ASPECTOS METODOLÓGICOS

Em se tratando da construção de um índice, como proposto neste estudo, os aspectos metodológicos adquirem especial relevância, pois possibilitam, dentre outros elementos, explicitar as escolhas realizadas, permitindo, assim, acompanhamento e avaliações tanto dos indicadores selecionados quanto da metodologia de cálculo utilizada. Esses aspectos são o tema desta seção.

### Seleção de indicadores para a composição do IP

Tendo como pressuposto que a análise das mudanças no trabalho requer que se considerem vários aspectos do processo em curso, os quais, não raro, apontam para direções distintas e até opostas, alguns estudos a respeito do mercado de trabalho brasileiro têm utilizado como estratégia analítica a construção de índices, montados com base em uma gama mais ou menos extensa de indicadores, visando a, justamente, avaliar a trajetória prevalente nas mudanças. Dentre esses, merecem ser destacados os desenvolvidos por Freire (2006), Miller (1999) e Saboia (2002), cuja relevância prende-se ao esforço despendido na sua elaboração e à clareza na explicitação da metodologia utilizada, bem como à riqueza quanto aos resultados obtidos<sup>7</sup>.

No primeiro caso, Miller (1999), analisou a evolução da qualidade do emprego no Brasil no período 1989-1996, por meio da construção de um índice de qualidade do emprego, fundado na combinação de três variáveis: *status* contratual – participação do assalariamento formal

<sup>6</sup> Dado que 1993 foi o primeiro ano completo do levantamento de dados da PED na RMPA, o início do período ora em estudo fica demarcado por aquele ano, o que permite uma avaliação das condições do mercado de trabalho desde antes da implantação do Plano Real, em 1994. Sobre a metodologia da PED, ver Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados; Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (1995).

<sup>7</sup> Para desenvolver os estudos, os autores valeram-se de metodologia desenvolvida para a construção do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), a qual inspira também a análise ora empreendida, como se explicitará na seção seguinte. Em estudo com propósitos similares, Moutinho, Gouvea e Klagsbrunn (2002) optaram pela aplicação de outro instrumental estatístico – a análise fatorial por componentes principais – que também se presta a análises dessa natureza.

(no setor privado, com carteira assinada e assalariado no setor público) sobre o total da ocupação; proteção social – participação dos contribuintes à previdência social oficial; e salário ou renda mensal por hora trabalhada. O índice resumo de qualidade resultante permitiu-lhe comparar os setores de atividade econômica e sua evolução ao longo do período enfocado, evidenciando deterioração do mercado de trabalho, no período.

Saboia (2002), por seu turno, propõe “[...] um novo índice para o mercado de trabalho urbano no Brasil”, incorporando três dimensões – desemprego, ocupação/informalidade e rendimento do trabalho –, cada uma desdobrada em blocos de indicadores específicos. Com base nos dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o autor faz uma análise dos mercados de trabalho metropolitanos e sua evolução no período 1991-1998, chegando a conclusões semelhantes às de Miller (1999), por meio de uma relação mais extensa de indicadores. O índice resultante, tomado como indicador global, mostrou “forte deterioração do mercado de trabalho”, embora os três blocos de estatísticas fornecessem resultados distintos. Ou seja, “[...] enquanto os dois primeiros apontam no sentido de piora, o último indica melhora. A queda nos indicadores de desemprego e de ocupação/informalidade, entretanto, é suficientemente forte, de modo que o indicador-síntese construído mostra uma clara deterioração no período analisado” (SABOIA, 2002, p. 6).

O índice proposto por Freire (2006) contempla as dimensões ocupação e desemprego – não considerando os rendimentos do trabalho –, abarca o período 1991-2005 e também abrange as regiões metropolitanas pesquisadas pela PME. As conclusões desse autor são semelhantes quanto à década de 1990, mas, como ele avança até 2005, capta uma melhora do mercado de trabalho após o fim dos anos 1990, quando o “[...] crescimento das ocupações se mostrou mais vigoroso e menos volátil, com crescimento das ocupações com carteira assinada e leve recuperação e posterior estabilização da taxa de precariedade” (FREIRE, 2006, p. 23). O autor conclui, no entanto, que “[...] essa melhora foi pequena, está estagnada e que talvez o principal ganho tenha sido o fato de que o mercado de trabalho deixou de apresentar uma precarização crescente” (FREIRE, 2006, p. 25). Para uma melhora significativa do mercado de trabalho, o autor coloca como condição necessária taxas de crescimento do produto muito superiores às do período pós-estabilização da moeda.

Partindo de tais estudos, e tendo por referência as considerações a respeito das mudanças no mercado de trabalho regional, passou-se à construção do IP. Assim, ao escolher os componentes do índice, buscou-se abarcar a complexidade do fenômeno em estudo, incluindo dimensões que configurassem fatores determinantes da qualidade das inserções dos indivíduos no mercado de trabalho e que, ao mesmo tempo, pudessem revelar níveis diferenciados de precariedade.

Inicialmente foram definidas três dimensões – condições de inserção ocupacional, desemprego e rendimentos do trabalho –, às quais incorporaram-se oito indicadores considerados básicos para avaliar as condições de inserção da PEA, conforme apresentado no Diagrama 1.

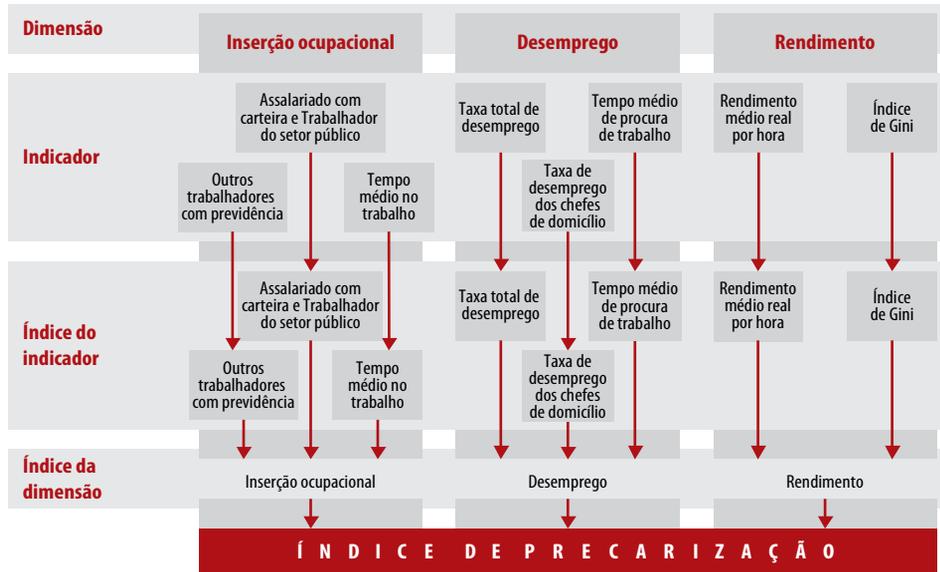


Diagrama 1  
Construção do índice de precarização

No que se refere às condições de *inserção ocupacional*, privilegiou-se a proteção social associada ao trabalho, incluindo-se, como indicadores principais, os relativos às categorias de inserção consideradas padrão do sistema capitalista – assalariados do setor privado, com carteira de trabalho assinada, e trabalhadores do setor público (estatutários e com carteira de trabalho assinada). Adicionalmente foram contemplados os trabalhadores que declararam contribuir para a previdência social, pertencentes às demais formas de inserção ocupacional, o que lhes garante o amparo da legislação em vigor. Desse modo, as categorias selecionadas permitem abarcar todo o conjunto de trabalhadores vinculados ao Sistema de Proteção Social, sendo mais abrangente, portanto, que a maioria dos estudos que abordam esse tema, os quais tendem a fazer referência apenas aos trabalhadores assalariados com vínculo formal.

Como indicador complementar foi selecionado ainda o tempo médio de permanência no trabalho, que fornece uma indicação da rotatividade da mão de obra e oferece elementos para se avaliar níveis de estabilidade ou de instabilidade na ocupação.

A segunda dimensão contempla o *desemprego*, considerando-se como variável básica a taxa de desemprego total, que inclui os três tipos de desemprego considerados pela PED – aberto, oculto pelo trabalho precário e oculto pelo desalento. Tais formas procuram abarcar as características do desemprego em mercados de trabalho como o brasileiro, em que os mecanismos institucionais de proteção ao desempregado contemplam parcela restrita da força de trabalho nessa condição e têm duração limitada e insuficiente, especialmente ao se ter presente que o

tempo médio despendido na procura por trabalho elevou-se para cerca de um ano no final da década de 1990, nas regiões metropolitanas pesquisadas pela PED<sup>8</sup>.

A esse indicador acrescentaram-se outras duas variáveis que incorporam elementos que permitem melhor qualificar a condição de desemprego e seus impactos sobre a população – o tempo médio despendido na procura por trabalho e a taxa de desemprego dos chefes de domicílio. Tais indicadores podem afetar negativamente a situação dos desempregados, pela possibilidade de ampliação do tempo em desemprego ou, no caso dos chefes de domicílio, pela queda na qualidade de vida do grupo familiar, pois, geralmente, o chefe tem a maior contribuição ao orçamento desse grupo.

Como terceira e última dimensão considera-se o *rendimento do trabalho*, tendo como principal variável o rendimento médio real por hora trabalhada, dado que, além de ser um indicador bastante utilizado, tem a vantagem – frente ao indicador comumente empregado, que seria o rendimento médio real mensal – de contornar possíveis diferenciais de rendimentos médios advindos de diferenças no tamanho da jornada de trabalho. Além do nível de rendimento, a desigualdade na distribuição dos rendimentos é outro indicador importante das condições do mercado de trabalho, especialmente em países como o Brasil, de elevada desigualdade de renda. Assim, foi acrescido um indicador de desigualdade, optando-se pelo Índice de Gini, largamente utilizado em estudos sobre rendimentos.

## Metodologia de cálculo

A metodologia para a elaboração do IP foi inspirada no IDH, criado pela Organização das Nações Unidas (ONU) no início dos anos 1990 para acompanhar o desenvolvimento social mundial (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM, 1990). Com base nessa experiência, a metodologia do IDH vem fundamentando a construção de indicadores sintéticos para avaliar graus de desenvolvimento de regiões ou países<sup>9</sup>, bem como condições do mercado de trabalho e sua evolução ao longo dos últimos anos.

Com base nessa metodologia, a construção do IP pautou-se pela incorporação das três dimensões definidas anteriormente, com as quais procurou-se abarcar os principais aspectos relativos às condições de inserção da PEA no mercado de trabalho metropolitano. Para o cálculo do IP foram igualmente considerados os oito indicadores associados a cada dimensão, conforme visualizado no Diagrama 1.

<sup>8</sup> Conforme dados apresentados em Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (2001, p. 56), esse indicador variava entre dez e 15 meses nas regiões pesquisadas.

<sup>9</sup> Concernente à criação de outros índices de desenvolvimento, observa-se que eles, geralmente, têm buscado ampliar o número de variáveis incorporadas, uma vez que são considerados muito restritos os indicadores levados em conta pelo IDH (renda per capita, taxa de analfabetismo, número de anos de estudo e expectativa de vida ao nascer). Apenas para exemplificar, podem ser citados o Índice Social Municipal Ampliado e o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico, ambos para o Rio Grande do Sul, que levam em consideração indicadores de condições de domicílio e saneamento, educação, saúde e renda (WINCKLER, 2002) e o Índice de Exclusão Social, apresentado no Atlas de Exclusão Social no Brasil (POCHMANN; AMORIN, 2003).

Para a construção dos índices-síntese de cada dimensão é necessário que todos os índices parciais apontem para uma mesma direção, de modo que um valor elevado para uma estatística deve, necessariamente, indicar resultado similar, relativamente à avaliação e a valores elevados nas demais estatísticas. No presente caso, os índices foram padronizados de forma que valores altos expressassem piores condições do mercado de trabalho, enquanto valores baixos indicassem condições mais favoráveis.

Quanto à inserção ocupacional, as três variáveis/estatísticas selecionadas apresentam relação indireta com o índice a ser construído para cada uma delas, ou seja, quanto maior o valor apurado para cada uma dessas estatísticas, menor será o valor do índice resultante, uma vez que o aumento nas estatísticas representa melhora nas condições do mercado de trabalho. Portanto esses três indicadores são considerados negativamente na composição do IP.

Já as três variáveis que compõem a dimensão desemprego apresentam relação direta com o índice a ser construído para elas, pois valores maiores dessas estatísticas representam deterioração do mercado de trabalho e, portanto, devem resultar em índices com valores elevados. Assim, os indicadores de desemprego são tidos como positivos para a composição do IP, uma vez que seu crescimento indica situações menos favoráveis de inserção no mercado de trabalho.

As duas estatísticas sobre rendimento, por sua vez, apresentam diferenças na construção do índice. O rendimento médio por hora apresenta relação indireta com o índice a ser construído, enquanto o Índice de Gini apresenta relação direta. Ou seja, um aumento no rendimento tem contribuição negativa para o IP, pois a renda tem estreita relação com a qualidade de vida de toda a população, especialmente em um país como o Brasil, de elevada pobreza e baixos rendimentos do trabalho. Inversamente, o indicador referente ao Índice de Gini afeta positivamente o IP, pois seu crescimento indica piora na distribuição dos rendimentos, aumentando a desigualdade de renda.

Do total das oito variáveis utilizadas para a construção do índice-síntese geral, sete delas – exceção feita ao Índice de Gini – tiveram seus valores máximos e mínimos parametrizados mediante os valores históricos mensais observados entre os meses de julho de 1992 e dezembro de 2008, perfazendo 16 anos de série histórica da PED na RMPA. A variável Índice de Gini, pelo fato de já ser um índice e possuir a propriedade de variar entre zero e um, foi utilizada diretamente.

Uma vez feita a escolha das três dimensões e das variáveis que as integram procedeu-se à ponderação das variáveis, conforme o grau de importância atribuído a cada uma delas. Assim, as três dimensões receberam pesos equivalentes, de um terço do total cada uma. Dentro de cada grupo, o indicador considerado mais importante para a dimensão estudada recebeu um peso maior, de pelo menos metade daquele atribuído ao grupo, sendo o restante distribuído entre os indicadores complementares (Tabela 2 do Apêndice). Esses três grupos de indicadores são utilizados na composição do indicador-síntese do mercado de trabalho, o IP, cujos valores variam entre zero e um, de tal modo que seu crescimento significa deterioração das condições do mercado de trabalho e, contrariamente, sua queda revela melhora de tais condições.

Para o cálculo do IP utilizaram-se as fórmulas a seguir:

(1) para as estatísticas cujo crescimento significa melhoria (ex.: rendimento), o índice é calculado por:

$$IP = (E - E_{\max}) / (E_{\min} - E_{\max})$$

Onde :

E = valor da estatística escolhida

$E_{\max}$  = valor máximo

$E_{\min}$  = valor mínimo

(2) nas estatísticas cujo crescimento significa piora (ex.: taxa de desemprego), o índice é calculado por:

$$IP = (E - E_{\min}) / (E_{\max} - E_{\min})$$

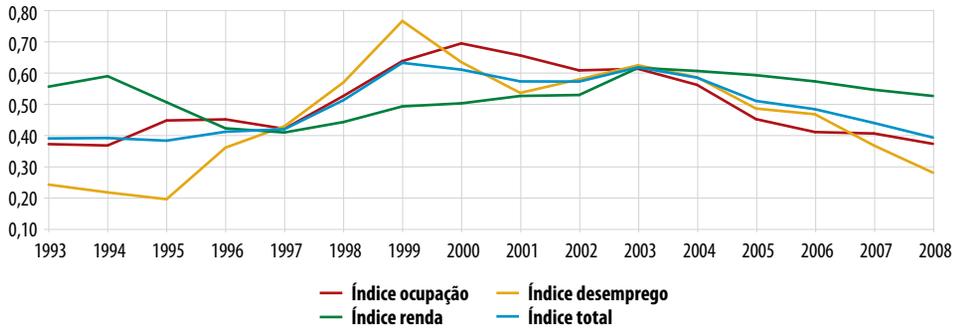
Os dados são apresentados na forma de índices, compreendendo três conjuntos: inicialmente são apresentados oito índices, que representam a variabilidade de cada indicador isolado, no período em estudo; seguem-se três índices-síntese, correspondentes às dimensões enfocadas; e, por fim, o índice-síntese geral, construído com base nos índices-síntese de cada dimensão (Tabela 1 do Apêndice)<sup>10</sup>.

## DETERIORAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO DA RMPA

Uma análise geral da evolução do IP sinaliza piora nas condições de inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho da RMPA, não obstante terem-se registrado oscilações e mesmo sentidos divergentes nos índices parciais, relativos às variáveis selecionadas para cada dimensão, ao longo do período em estudo, conforme mostram os Gráficos 1 e 2.

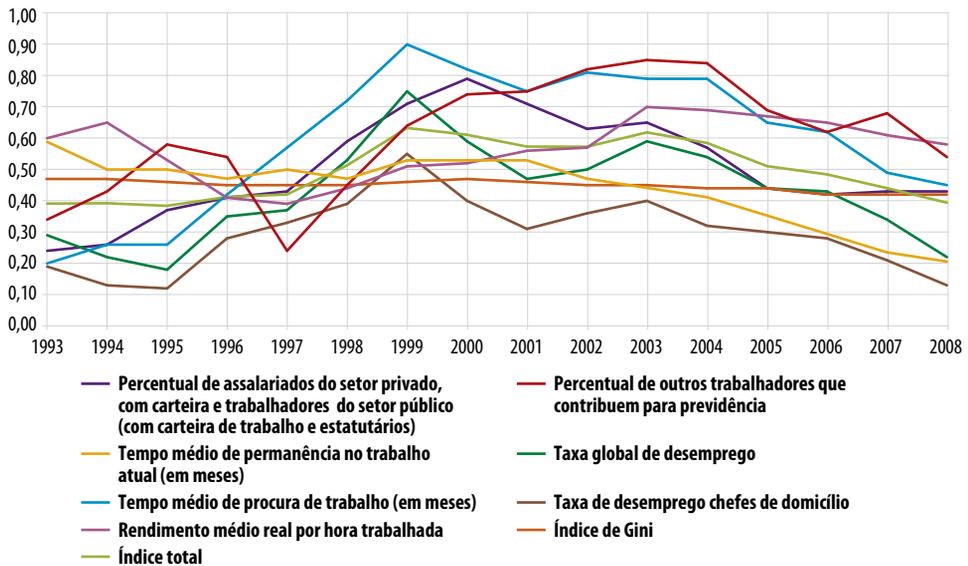
Atendo-se ao comportamento do IP Total, que congrega o conjunto dos indicadores selecionados, a análise permite recortar o período em estudo em três subperíodos, tendo-se como critério o sentido predominante do IP. Assim, o exame do Gráfico 1 permite identificar-se um primeiro período, o qual apresenta relativa estabilidade do IP, com leve queda do indicador (1993-1995); o segundo subperíodo é de franca elevação do IP (1995-1999); enquanto o terceiro, ao final do período, é o mais longo de todos e o IP oscila, mostrando, no entanto, como movimento predominante, uma tendência declinante (1999-2006).

<sup>10</sup> Para detalhamento da construção do IP, veja-se Toni (2006). Quanto à ponderação, cabe ainda referir que a tarefa de atribuir pesos aos indicadores, não obstante ser respaldada pela literatura pertinente ao tema tanto quanto pelos objetivos do estudo em desenvolvimento, implica certo grau de arbitrariedade, uma vez que não há parâmetros previamente estabelecidos. Logo, como parte do processo de montagem final dos critérios de ponderação e tendo em vista contrabalançar níveis de subjetividade implícitos nessa atividade, realizaram-se simulações com critérios diversos, cujos resultados foram confrontados e analisados. As simulações realizadas apresentaram valores diferenciados para os índices parciais e total – o que era de certa forma esperado –, mas a magnitude das diferenças foi relativamente pequena na maioria dos casos e, mais importante, o padrão de comportamento dos diversos resultados seguiu direção semelhante à observada para o IP efetivamente utilizado no estudo, o que confere maior consistência aos resultados obtidos.



**Gráfico 1**  
Índices das dimensões e IP total na RMPA – 1993-2008

Fonte: PED-RMPA (Convênio FEE, FGTAS/Sine-RS, Seade-SP, Dieese e apoio da PMPA).



**Gráfico 2**  
Índices dos indicadores das dimensões e IP total na RMPA – 1993-2008

Fonte: PED-RMPA (Convênio FEE, FGTAS/Sine-RS, Seade-SP, Dieese e apoio da PMPA).

O *primeiro subperíodo* abrange o intervalo entre 1993 e 1995, abarcando a implantação do Plano de Estabilização – Plano Real – de 1994, que logrou estabilizar os preços e teve repercussões positivas sobre o mercado de trabalho, ao menos neste primeiro momento. Nesse curto espaço de tempo, o índice geral manteve-se relativamente estável – o IP oscilou entre 0,39, no início, e 0,38, em 1995 –, sugerindo uma pequena melhora nas condições de inserção no mercado de trabalho metropolitano.

Para tal resultado contribuiu a queda dos índices parciais de desemprego e de rendimento, que contrabalançou a piora do índice relativo à ocupação, não obstante nem todos os indicadores de cada uma dessas três dimensões componentes do IP total mostrarem evolução unívoca, como se pode observar no Gráfico 2.

De fato, examinando-se os índices referentes aos indicadores das dimensões consideradas, com base no Gráfico 2, verifica-se que, na de desemprego, foram declinantes os índices relativos às taxas de desemprego global e dos chefes de domicílio, ao passo que o referente ao tempo de procura de trabalho teve certa elevação. No rendimento, os índices de ambos os indicadores da dimensão recuaram, notadamente o do rendimento médio real por hora, não obstante este último ter-se elevado entre 1993 e 1994.

A dimensão ocupação indicou piora das condições de inserção, pois apenas o índice relativo ao tempo médio de permanência na ocupação revelou comportamento favorável, tendo os dois outros acusado altas expressivas. Conclui-se, pois, que a proteção social associada ao trabalho foi a condição que mais se deteriorou nesse período inicial, seja pela queda na proporção de assalariados com contratação legal, dos setores privado e público, seja pela diminuição da parcela de trabalhadores que contribuem para a previdência social pública, o que concorreu para a elevação do índice parcial de ambos os indicadores.

O *segundo subperíodo* tem como marca a deterioração das condições de inserção no mercado de trabalho, expressa na persistente elevação do IP total. Nesse intervalo de tempo, o ambiente econômico foi bastante desfavorável, com desaceleração econômica até 1999, uma vez que, às pressões advindas da abertura comercial e à manutenção da sobrevalorização cambial como um dos elementos estratégicos do Plano Real, adicionou-se um incremento das privatizações no setor público e aprofundou-se a reestruturação produtiva no âmbito do setor privado (FREIRE, 2006; POCHMANN, 1999).

A análise do Gráfico 1 sinaliza dois momentos. Entre os anos de 1995 e 1997, a ascensão do IP mostrou-se relativamente lenta e resultou basicamente do aumento do índice parcial de desemprego, uma vez que os outros dois índices tiveram comportamento declinante. Internamente a cada dimensão, registrou-se elevação para todas as três variáveis componentes do desemprego e, na ocupação, somente no indicador referente aos trabalhadores assalariados com vínculo formal, nos setores privado e público, cujo índice respectivo foi o único da dimensão a se elevar de modo ininterrupto desde o início da série em análise. Os rendimentos, por sua vez, seguiram melhorando sua posição.

Já nos dois anos subsequentes, o crescimento do IP total foi abrupto e o mais acentuado de todo o período em estudo. Nesse intervalo, os três índices parciais convergiram para revelar ampliação da precarização das formas de inserção no mercado de trabalho, sendo também o único momento em que todos os indicadores internos às dimensões mostraram deterioração.

Como resultado, ao final desse segundo subperíodo, em 1999, o IP total atingiu seu pico (0,63), ocorrendo situação semelhante para as dimensões desemprego e ocupação – o índice parcial

de desemprego também alcançou seu valor mais elevado (0,77), enquanto o de ocupação esteve em seu segundo ponto mais alto da série (0,64), superado apenas pelo valor atingido no ano seguinte. Já o índice parcial de rendimento interrompeu a melhora que vinha ocorrendo nos primeiros anos da série, iniciando, a partir de 1998, uma trajetória ascendente, que se prolongou até 2003.

Registre-se que os resultados encontrados, especialmente a crescente precarização do mercado de trabalho indicada pela elevação do IP, corroboram análises realizadas sobre esse período, antes referidas, de acordo com as quais a marca predominante da evolução do mercado de trabalho na década de 1990 foi a intensificação do processo de precarização das formas de inserção da população ativa (FREIRE, 2006; MILLER, 1999; SABOIA, 2002).

Por último, o *terceiro subperíodo* compreende o restante da série, abrangendo o intervalo entre 1999 e 2008. Tem como característica predominante uma tendência de redução do IP total, indicando que voltam a ser mais favoráveis as condições de inserção da PEA, sinalizando uma retomada da estruturação das relações de trabalho, não obstante as oscilações registradas nos vários indicadores.

No plano econômico, o desempenho foi um tanto irregular nesses anos 2000, embora melhor do que o registrado na década anterior, repercutindo positivamente sobre o mercado de trabalho, como já se referiu na Introdução. Cabe destaque às mudanças na política econômica a partir de 1999 – em especial a adoção do regime de câmbio flutuante –, às crises americana e argentina, no início da década, e às turbulências associadas às eleições presidenciais de 2002. A partir daí desenha-se um cenário nacional e internacional mais favorável, que perdura até a crise financeira e econômica internacional de finais de 2008.

Sobre o ano de 2008, cabe referir que houve continuidade do quadro que se vinha desenhando nos últimos anos, pelo menos até esse movimento ser interrompido bruscamente, em especial após o terceiro trimestre, quando a crise atingiu mais diretamente o país. Iniciada nos Estados Unidos, ao se alastrar para os demais países essa crise ocasionou severa queda nos principais indicadores econômicos, com reflexos negativos sobre o mercado de trabalho. No Rio Grande do Sul, o Índice Trimestral de Atividade Produtiva, após desempenhos bem positivos no ano, com crescimento de 5,9% no terceiro trimestre, caiu 3,7% no último trimestre, em relação ao mesmo período de 2007 – a indústria foi a que mais sofreu, com taxas de 11,3% e -7,8% nesses mesmos períodos (LAZZARI, 2009). Uma vez que a crise fez-se mais presente somente no final de 2008, e as informações sobre o mercado de trabalho metropolitano referem-se à média de cada ano, os dados pouco revelam os possíveis efeitos da crise sobre o mercado de trabalho. Informações disponíveis, no entanto, já dão conta de vários impactos negativos, tais como aumento do desemprego, desaceleração na criação de postos de trabalho, demissões, entre outros que, embora não sendo objeto deste estudo, indicam o surgimento de novos problemas e colocam novos desafios a serem enfrentados com relação às questões do trabalho na sociedade brasileira.

O comportamento do IP neste último subperíodo reflete, de certo modo, tais conjunturas. De fato, após um movimento descendente entre 1999 e 2001, este ficou relativamente estável no ano seguinte, para voltar a subir em 2003 e retomar o comportamento declinante nos últimos anos da série, a partir de 2004. Nestes, os três índices parciais tiveram desempenho favorável, contribuindo para uma queda relativamente mais acentuada do IP total, em comparação com momentos anteriores de declínio deste indicador. Considerando as oscilações do IP nesse subperíodo verifica-se que o índice, partindo de seu valor mais elevado, de 0,63, em 1999, retrocedeu até 2002 (0,57), voltando a subir em 2003 (0,62). Após, retomou a trajetória de queda, até se situar em 0,39 no último ano da série.

Destaque-se que os índices parciais de ocupação e de desemprego acompanharam mais de perto a direção tomada pelo IP total, notadamente o primeiro, uma vez que o índice parcial de desemprego aumentou em 2002 e 2003, o que contribuiu, juntamente com o desempenho desfavorável do índice parcial de rendimento, para a elevação do IP total nesse último ano considerado. Ainda quanto à dimensão rendimento, cabe ressaltar que a perda acarretada pela redução do rendimento médio real por hora, iniciada em 1997 e se prolongando pelos quatro primeiros anos deste último subperíodo, bem como sua lenta recuperação a partir de 2004, foram fatores decisivos para o comportamento do índice parcial de rendimento, o que impediu tanto uma queda maior do IP total entre 1999 e 2002 quanto uma recuperação mais acentuada nos últimos anos da série.

Examinando-se os índices das três dimensões neste subperíodo, constata-se que aqueles referentes à ocupação e ao desemprego tiveram trajetória mais positiva, chegando ao final com valores mais baixos comparativamente aos observados em 1999. Ao contrário, o índice de rendimento não logrou reverter a precarização precedente, situando-se, ao final do subperíodo, em patamar ligeiramente superior ao de seu início. O destaque positivo nesse terceiro subperíodo coube ao crescimento da parcela de assalariados com vínculo formal, nos setores privado e público, responsável direto pela maior estruturação do mercado de trabalho. De fato, a partir de 2001, o índice respectivo inverte a tendência ascendente observada desde o início da série de dados, apresentando sensível declínio até 2006, tendendo a se estabilizar após esse ano (os valores constatados foram os seguintes: 0,24 em 1993, 0,79 em 2000 – valor mais elevado da série – e 0,43 em 2008)<sup>11</sup>. O crescimento expressivo do assalariamento formal

<sup>11</sup> Alguns estudos têm sustentado o argumento de que a queda do emprego formal nos anos 1990 – como parcela do total de ocupados – foi um fenômeno restrito às áreas metropolitanas, captado nos dados da PME, que investiga as seis principais Regiões Metropolitanas do país. Argumentam que teria havido uma despolarização do emprego formal, manifesta fundamentalmente na migração desse tipo de emprego dessas regiões para áreas não-metropolitanas – geralmente dos próprios estados (PASSOS; ANSILIERO; PAIVA, 2005; RAMOS; FERREIRA, 2005; REIS; ULYSSEA, 2005). Acrescentam que, nos anos 2000, verifica-se uma recuperação desse tipo de vínculo empregatício, o que, no entanto, só passa a vigorar, no caso das RMs cobertas pela PME, a partir de 2003. Em certa medida, tais estudos parecem querer sugerir que a deterioração do mercado de trabalho nacional não teve a dimensão alegada por uma série de outros estudos que trataram dessa questão, amenizando o problema relativo à precarização do trabalho, no período. A esse respeito, cabe referir que, mesmo sendo verdadeira a afirmação antes aludida, esse fato não elide e tampouco ameniza os problemas acarretados pela precarização do trabalho nos espaços metropolitanos. Dado que concentram uma parcela grande da população trabalhadora, resultados dessa natureza apenas redirecionariam a atenção da sociedade, e do poder público em particular, para essas regiões, tendo-se ainda presente que os problemas aí existentes ultrapassam o âmbito das fronteiras regionais e, como tal, precisam ser enfrentados e equacionados.

é aparentemente paradoxal, pois as taxas de crescimento do produto, na maior parte desse período, continuaram oscilantes e ainda pouco elevadas. Todavia, este é um fenômeno que se observa também em âmbito nacional e, segundo estudos a respeito, estaria sendo impulsionado pela expansão das exportações – nessa área há ramos de atividade intensivos em mão de obra e a contratação de pessoal tende para uma maior formalização, pelo grande conjunto de leis e barreiras que regulam esse mercado, por maior fiscalização por parte do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e pela própria estabilidade econômica, à medida que esta reduz a incerteza no horizonte de planejamento dos empresários (FREIRE, 2006; MORETTO; KREIN, 2005).

A melhora do mercado de trabalho nos anos 2000 é um fato evidenciado pela maioria dos estudos que trataram de avaliar a qualidade das inserções ocupacionais no país e também aparece na evolução do Índice de Precariedade construído por Freire (2006), antes referido. Comparativamente à evolução do indicador utilizado por esse autor, o comportamento do IP para a RMPA foi mais positivo, ao menos ao se cotejar os mesmos períodos, até 2005. É claro que essa comparação não pode ser feita de forma direta, seja porque as variáveis componentes de cada índice não são exatamente as mesmas, seja porque aquele estudo abarca todas as Regiões Metropolitanas cobertas pela PME. Os resultados sugerem, no entanto, que a RMPA teria apresentado um desempenho mais favorável para a classe trabalhadora regional, frente ao conjunto das próprias Regiões Metropolitanas.

Enfocando todo o período compreendido por este estudo, constata-se que, em seu final, o IP havia retornado ao patamar registrado nos primeiros anos da série, quando obteve o valor mais baixo do período (0,39). Portanto, considerando-se as oscilações desse indicador ao longo da série, com o pico em 1999 e a tendência de queda nos anos 2000 – mais consistente após 2003 – o resultado final sugere que a melhora dos indicadores no período mais recente foi suficiente apenas para contrabalançar a precarização registrada na década anterior e que marcou boa parte do período.

Detalhando a análise para todo o período, a observação do Gráfico 2 permite ainda visualizar que, dos oito indicadores tomados para compor o IP total, a grande maioria apresentava índices mais baixos ao final do período, comparativamente a seu início. Esse resultado indica um menor grau de precarização para as variáveis em causa, no fim do período estudado. Ainda que esse seja um fato bastante positivo, o exame do gráfico revela que, em apenas dois casos, o índice final era o menor registrado na série de dados – tempo de permanência no trabalho atual e Índice de Gini. Para outros três indicadores – taxa total de desemprego, taxa de desemprego dos chefes de domicílio e rendimento médio real do trabalho, por hora –, embora os índices se situassem, ao final do período, abaixo do patamar inicialmente constatado, seu valor encontrava-se acima do registrado em algum outro ponto da série. Por fim, para os três indicadores restantes, os índices, em 2008, revelavam maior precarização frente à situação inicial. Dois deles pertencem à dimensão ocupação: percentual de assalariados legalmente contratados e percentual de outros trabalhadores que contribuem para a previdência. Cabe destacar que esses índices mantiveram-

se, ao longo de todo o período, sempre acima do valor observado no ponto inicial, exceção feita, no ano de 1997, ao indicador relativo ao percentual de outros trabalhadores que contribuem para a previdência. O outro indicador em pior situação pertence à dimensão desemprego e concerne ao tempo médio de procura por trabalho. Esse índice elevou-se consideravelmente, e também se manteve acima do valor inicialmente registrado.

Portanto, em uma avaliação conjunta dos índices, constata-se que, para a maior parte deles, a situação, em 2008, ou não era a mais favorável registrada ao longo da série, ou revelava uma condição pior que a inicialmente observada. Tais resultados indicam, por um lado, que a melhora registrada foi relativa e, por outro, evidenciam uma deterioração da proteção social vinculada ao trabalho e maiores dificuldades para os trabalhadores conseguirem uma ocupação.

De todo modo, do ponto de vista do mercado de trabalho, a década de 2000 vem apontando mudanças no quadro que predominou nos anos 1990, as quais estariam repercutindo de modo favorável sobre a força de trabalho, atenuando a precarização evidenciada no período precedente, invertendo a tendência até então prevalecente. Sobressai, nesse sentido, o aumento do contingente de trabalhadores assalariados com carteira de trabalho assinada, que vem sendo mais expressivo no país e no estado a partir do ano de 2004, conforme dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)<sup>12</sup>, e a elevação do rendimento médio real dos trabalhadores, a partir de 2005 e ainda relativamente lenta, interrompendo o longo período de declínio iniciado na segunda metade da década anterior. Na RMPA, o contingente assalariado com carteira assinada, no setor privado, foi o grupo que mais cresceu entre 2004 e 2008 (28,9% ou mais 83 mil trabalhadores), representando 62,5% do total de postos gerados no período. O rendimento médio real do trabalho, por sua vez, após tendência de queda entre 1997 e 2004, também passou a se recuperar a partir de 2005, porém de forma tênue, situando-se, em 2008, ainda 12,4% abaixo do registrado em 1997, quando atingiu o maior valor da série (INFORME PED, 2009).

Buscando elucidar esse desempenho positivo, estudos recentes têm destacado a contribuição de fatores tais como: mudanças no plano econômico, com destaque para a desvalorização cambial havida em 1999; menor intensidade do processo de reestruturação produtiva, face aos anos 1990; importante recuperação do emprego industrial; ambiente macroeconômico mais propício, com crescimento relativamente mais elevado e sustentado do PIB; mudanças no plano legal, seja via maior fiscalização das relações de trabalho, no âmbito do MTE, seja por alterações na Justiça do Trabalho, consolidando uma jurisprudência que responsabiliza subsidiariamente a empresa tomadora de serviços terceirizados; e aumentos reais do salário mínimo conjugados a transferências de renda por parte do governo federal, com destaque para o Programa Bolsa Família (FREIRE, 2006; MORETTO; KREIN, 2005; PASSOS; ANSILIERO; PAIVA, 2005).

<sup>12</sup> A RAIS indica a abertura de 8,9 milhões de empregos formais no país entre 2002 e 2007, mais que o dobro do aumento observado entre 1999 e 2002, de 3,7 milhões (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2009). Para a RMPA, dados da RAIS indicam retração de 9,4% do emprego formal entre 1989 e 1998 e crescimento de 16,7% entre 1998 e 2007 (STERNBERG, 2009).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No tocante ao desenvolvimento deste estudo, uma primeira consideração a fazer diz respeito à estratégia analítica adotada para organização e análise dos dados. Neste aspecto pode-se afirmar que a utilização de um índice-síntese, como instrumental estatístico capaz de indicar a direção de um conjunto de variáveis que evoluem de modo distinto e, por vezes, apresentam oscilações opostas, mostrou ser um recurso valioso para a análise da evolução das formas de inserção e das condições presentes no mercado de trabalho da RMPA, permitindo evidenciar o sentido preva-  
lente do conjunto de indicadores e avaliar sua repercussão sobre a população ativa regional.

Quanto à evolução do IP, tomado o período em sua totalidade, a análise dos dados mostrou que o mercado de trabalho da RMPA sofreu um processo de deterioração, centrado na segunda metade da década de 1990, na qual a marca foi a progressiva precarização das condições de inserção no mercado de trabalho. Como se observou, o desempenho adverso das dimensões desemprego e ocupação definiu preponderantemente aquele desfecho. No primeiro caso, o agravamento da situação dos desempregados esteve primordialmente associado à ampliação da taxa de desemprego total, que passou de 12,2% para 19,0% da PEA, entre 1993 e 1999, e do tempo médio despendido pelos trabalhadores na procura por trabalho, o qual passou para 11,2 meses – praticamente um ano –, face aos 5,6 meses iniciais. No que respeita às condições de inserção ocupacional, a queda no grau de proteção social associada ao trabalho foi o fator preponderante, quer pela diminuição da parcela de trabalhadores dos setores privado e público com contratos amparados pela legislação em vigor – a participação destes no total de ocupados recuou de 60,9% em 1993 para 54,4% em 1999 –, quer pela retração na parcela de outros trabalhadores que contribuem para a previdência – neste conjunto, a proporção dos que detém proteções previstas em lei caiu de 42,1% para 38,0%.

Na parte restante do período, muda a direção da linha tendencial do IP, indicando uma situação mais favorável do mercado de trabalho nos anos 2000, notadamente pela evolução mais positiva das dimensões ocupação e desemprego que, assim, invertem de modo incisivo o comportamento delineado nos anos 1990, acompanhada pela lenta recuperação do índice do rendimento. Há que ressaltar, todavia, que a melhora verificada neste intervalo de tempo mal se revelou suficiente para contrabalançar a deterioração havida na década precedente. De fato, como foi constatado, além de boa parte dos índices dos indicadores se encontrarem, no fim do período em estudo, acima dos menores valores verificados na série, o grau de proteção social entre os trabalhadores é bastante baixo, expresso na elevada parcela de trabalhadores que não contribuem para a previdência – cerca de 40% deles encontram-se excluídos das proteções sociais previstas pela legislação trabalhista e previdenciária –, e as taxas de desemprego permanecem em patamar bastante elevado, o mesmo ocorrendo com o tempo despendido na procura por trabalho.

Considerando-se a recuperação do mercado de trabalho nos anos 2000, expressa pelo movimento declinante do IP total, cabem algumas observações.

Primeiramente há que qualificar o ponto de partida. Isto é, a constatação de que o mercado de trabalho apresente na década atual, uma condição melhor do que no período precedente, não deve obscurecer o fato de que há ainda um longo percurso a trilhar em direção a melhores condições de trabalho. Desse modo, não obstante a expressiva diminuição do IP nesta década, resta um enorme passivo a ser resgatado, o que advém de um legado histórico que constituiu um mercado de trabalho heterogêneo, com baixa proteção social e elevada desigualdade de rendimentos, mercado este sobre o qual incidiram, no período recente, as mudanças associadas à reestruturação produtiva e à reorganização do trabalho.

Outro ponto a destacar refere-se à continuidade de redução do IP, pelo menos no futuro próximo. Neste particular há que se considerar as consequências da crise financeira mundial que atingiu o país ao final de 2008 e seus impactos sobre a economia e o mercado de trabalho.

Para o estado do Rio Grande do Sul, de modo semelhante ao que se observa em âmbito nacional, a economia e o mercado de trabalho sofreram reveses, notadamente a partir do último trimestre de 2008, mostrando, todavia, sinais de recuperação no período mais recente. Dados atuais indicam que o Índice Trimestral da Atividade Produtiva, para o estado, após desempenho bastante positivo, inicia queda no quarto trimestre de 2008, permanecendo com desempenho negativo em relação ao mesmo período do ano anterior, no segundo semestre de 2009. As exportações gaúchas, por sua vez, no período de janeiro a setembro de 2009, encontravam-se 45,0% abaixo do verificado no mesmo período de 2008. A indústria que, no estado, tem forte dependência em relação às exportações, após queda entre outubro de 2008 e janeiro de 2009, inicia lenta recuperação – o setor alcançou julho de 2009 com variação negativa de 7,6% em relação ao mesmo mês do ano anterior, mas com 13,1 pontos percentuais acima do valor de janeiro de 2009.

Uma vez que a crise se fez mais presente somente no final de 2008, os dados pouco revelam seus possíveis efeitos sobre o mercado de trabalho. Informações da PED da RMPA, no entanto, já dão conta de vários impactos negativos, tais como a desaceleração na criação de postos de trabalho em 2009, comparativamente a 2008, tendo-se observado retração do nível de ocupação entre dezembro de 2008 e maio de 2009, e interrupção da trajetória de queda da taxa de desemprego, que vinha sendo constatada desde 2004 – em 2009 a taxa de desemprego total situou-se praticamente no mesmo patamar da registrada no ano anterior (11,2% em 2008 e 11,1% em 2009). Tais dados, dentre outros, sinalizam para um resultado desfavorável do IP em 2009 e sua evolução futura carrega algum grau de incerteza, pois depende, em boa medida, do desempenho da economia, tanto no âmbito nacional quanto internacional.

Por conseguinte, as condições de inserção ocupacional dos trabalhadores e as incertezas quanto à evolução do IP estariam a indicar que a precarização do trabalho ainda constitui um tema relevante nesse âmbito, tema este que parece ter ficado um tanto à margem nos anos mais recentes, possivelmente ofuscado pela melhora do mercado de trabalho, principalmente pelo crescimento expressivo do emprego com carteira de trabalho assinada. Tais situações,

ligadas à permanência de velhos problemas e ao surgimento de novos, colocam desafios a serem enfrentados com relação às questões do trabalho na sociedade brasileira.

Entende-se que o equacionamento desses problemas deve ser norteado por duas dimensões cruciais para o mundo do trabalho, quais sejam a centralidade do trabalho e o trabalho decente.

Reafirmar a centralidade do trabalho, a despeito das reconfigurações de que ele tem sido alvo, da ampliação da incerteza e da insegurança e das discontinuidades que acompanham as relações de trabalho, é tarefa impositiva. Isto porque, conforme destacam Castel (1998) e Schnapper (1998), persiste o elo entre trabalho produtivo e cidadania, que se alçou como característica da sociedade capitalista no decorrer do século XX, não obstante a crise do estado de bem estar social, que eclodiu na Europa Ocidental no último quartel do século passado, e a precarização do trabalho daí decorrente. Ou seja, a maioria dos sujeitos sociais tem sua inserção social relacionada ao lugar que ocupam na sociedade, enquanto trabalhadores. Sendo assim, o trabalho permanece central, pois é através dele que os indivíduos, não apenas asseguram a vida material, mas especialmente alcançam seu *status*, sua proteção social e sua dignidade.

Com relação ao trabalho decente, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), especialmente nesses anos 2000, vem colocando ênfase em sua promoção como eixo importante das estratégias de desenvolvimento dos países, para a criação de sociedades mais justas e inclusivas, bem como para a garantia da governabilidade democrática.

O conceito de trabalho decente está embasado em quatro pilares: a) respeito às normas internacionais do trabalho; b) promoção do emprego de qualidade; c) extensão da proteção social e d) diálogo social (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2008).

Tendo-se presente que o Brasil está engajado na agenda do trabalho decente, adotá-la como referência básica no equacionamento da situação do mercado de trabalho é urgente, especialmente face aos resultados da análise efetuada neste texto, a qual indica que persiste um importante déficit de trabalho decente, manifesto especialmente na precariedade das inserções ocupacionais para boa parte da força de trabalho e no elevado desemprego<sup>13</sup>.

A par da importância de tais questões, levar adiante uma discussão dessa natureza torna-se ainda mais premente no momento atual, face aos desdobramentos da crise financeira e econômica mundial, deflagrada em 2008, e aos seus impactos sobre o mercado de trabalho. Nesse cenário vem sendo mais intensamente enfatizada a necessidade de perseguir a agenda do trabalho decente, tal como colocado pelo Presidente da OIT em reunião com governos de vários países desenvolvidos, na qual ele ressaltou o papel central que esta agenda e o diálogo

<sup>13</sup> Uma análise preliminar dos déficits de trabalho decente no Brasil, para o período recente, foi elaborada por Abramo, L.; Sanches, S.; Costanzi R. (2008).

tripartite têm a desempenhar no processo de superação da crise e na promoção de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento das nações (ILO, 2009).

Enfim, garantir e ampliar possibilidades de inclusão social pela via do trabalho coloca-se como imperativo e, nesse caminho, a centralidade do trabalho para a vida em sociedade e a agenda do trabalho decente devem ser tomados como vetores fundamentais, alicerçando as discussões sobre a regulação do trabalho, seja nas mudanças em curso seja para a construção de novas institucionalidades.

## REFERÊNCIAS

- ALONSO, J. A. F. Caracterização econômica da Região Metropolitana de Porto Alegre. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 29, n. 1, p. 253-293, 2001.
- \_\_\_\_\_. Efeitos da reestruturação produtiva na dinâmica da Região Metropolitana de Porto Alegre na década de 90. In: FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. *Desigualdades Socioespaciais na Região Metropolitana de Porto Alegre*. Porto Alegre; FEE, 2004. 1 CD-ROM.
- ABRAMO, L.; SANCHES, S.; COSTANZI, R. Análise preliminar dos déficits de trabalho decente no Brasil no período 1992-2006. *Bahia Análise & Dados*: políticas sociais: experiências, avaliações e subsídios, Salvador, v.18, n.1, p. 95-111, abr./jun. 2008.
- CALANDRO, M. L. Ambiente externo e indústria calçadista gaúcha. *Carta de Conjuntura FEE*, Porto Alegre, ano 11, n. 10, p. 1, out./2002.
- CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- CASTILHOS, C. C.; PASSOS, M. C. (Coord.). *Indústria gaúcha – competitividade e inovação*, Porto Alegre: FEE, UNISINOS, 1998.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente: a experiência brasileira recente*. Brasília; CEPAL, 2008.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. *A situação do trabalho no Brasil*. São Paulo; DIEESE, 2001.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. *Mercado de trabalho brasileiro nos anos recentes*. São Paulo: DIEESE (Nota Técnica n. 80), março/2009.
- FREIRE, J. A. Dinâmica do mercado de trabalho metropolitano no Brasil pós anos 90: que mudou, mudou! Mas mudou o suficiente? In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 11., 2006, Vitória. *Anais...* Vitória: SBEP, 2006. p. 1-26.
- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. *VAB estadual, série histórica*. [Porto Alegre]: FEE, [2009]. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br>>. Acesso em: 20 ago. 2009.
- FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (São Paulo); DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. *Pesquisa de Emprego e Desemprego – Relatório Metodológico*, São Paulo: SEADE; DIEESE, 1995.
- ILO. *Global Employment trends – January 2009*. Geneva, ILO, 2009. Disponível em: <<http://www.ilo.org>>. Acesso em: 27 fev. 2009.
- INFORME PED. Porto Alegre, v. 17, Número especial. jan. 2009.

- LAZZARI, M. Efeitos da crise na economia gaúcha. *Carta de Conjuntura FEE*, Porto Alegre, v. 18, n. 4, p. 1, 2009.
- MATTOSO, J. *A desordem do trabalho*. São Paulo: Scritta, 1995.
- MILLER, L. M. *A qualidade do emprego em serviços: análise dos anos 1990 no Brasil*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.
- MORETTO, A; KREIN, J. D. O crescimento da formalização do emprego: como explicá-la. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DO TRABALHO, 9., 2005, Recife. *Anais...* Recife: ABET, 2005. p. 1-18.
- MOUTINHO, P.; GOUVEA, V. H.; KLAGSBRUNN, V. H. Um indicador de qualidade do mercado de trabalho para o caso da região metropolitana do Rio de Janeiro e em comparação com seis regiões metropolitanas brasileiras. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 7., 2002, Curitiba. *Anais...* Curitiba: SEP, 2002. p. 1-20.
- PASSOS, A. F.; ANSILIERO, G.; PAIVA, L. H. Mercado de trabalho: evolução recente e perspectivas. *Boletim do Mercado de Trabalho*, n. 26, fev. 2005. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/pub/bcmt/mt\\_26h.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/bcmt/mt_26h.pdf)>. Acesso em: 2 jul. 2006.
- POCHMANN, M. *O trabalho sob fogo cruzado*. São Paulo: Contexto, 1999. v. 1.
- POCHMANN, M; AMORIM, R. (Org.). *Atlas da exclusão social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.
- RAMOS, L.; FERREIRA, V. *Padrão espacial da evolução do emprego formal – 1995-2003*. Rio de Janeiro: IPEA, 2005. (Texto para discussão, n. 1102). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 10 jul. 2006.
- REIS, M. C.; ULYSSEA, G. *Cunha fiscal, informalidade e crescimento: algumas questões e propostas de políticas*. Rio de Janeiro: IPEA, 2005. (Texto para discussão, n. 1068).
- SABOIA, J. L. M. Um novo índice para o mercado de trabalho urbano no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDO DO TRABALHO, 6., 1999, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: ABET, 1999. Disponível em: <<http://www.race.nuca.ie.ufrj.br/abet/vienc/ST7B.doc>>. Acesso em: 13 mar. 2002.
- SCHETTERT, M. C. Desempenho da economia gaúcha em 2005. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 33, n. 4, p. 7-21, 2006.
- \_\_\_\_\_. O desempenho da economia gaúcha em 2006. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 34, n. 4, p. 7-22, 2007. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br>>. Acesso em: 2 abr. 2007.
- SCHNAPPER, D. *Contra o fim do trabalho*. Lisboa: Terramar, 1998.
- STERNBERG, S. S. W. O emprego formal na Região Metropolitana de Porto Alegre: algumas considerações sobre o período 1989-2007. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 37, n.1, p.155-167, 2009.
- TONI, M. De. *Para onde vai o mercado de trabalho? A tendência à precarização das relações de trabalho - um estudo da Região Metropolitana de Porto Alegre*. 2006. 380 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM. *Human development report*. New York; Oxford: Oxford Un. Press, 1990.
- WINCKLER, C. R. (Coord.). *Índice social municipal ampliado para o Rio Grande do Sul 1991-98*. Porto Alegre: FEE, 2002. (Documentos FEE, n. 48).

APÊNDICE

**Tabela 1**  
**Índices parciais, por indicadores e dimensões, e Índice de Precarização total – RMPA – 1993-2008**

Indicadores	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Percentual de assalariados do setor privado, com carteira e trabalhadores do setor público (com carteira de trabalho e estatutários)	0,24	0,26	0,37	0,41	0,43	0,59	0,71	0,79	0,71	0,63	0,65	0,57	0,44	0,42	0,43	0,43
Percentual de outros trabalhadores que contribuem para previdência	0,34	0,43	0,58	0,54	0,24	0,45	0,64	0,74	0,75	0,82	0,85	0,84	0,69	0,62	0,68	0,54
Tempo médio de permanência no trabalho atual (em meses)	0,59	0,50	0,50	0,47	0,50	0,47	0,53	0,53	0,53	0,47	0,44	0,41	0,35	0,29	0,24	0,21
Taxa global de desemprego	0,29	0,22	0,18	0,35	0,37	0,53	0,75	0,59	0,47	0,50	0,59	0,54	0,44	0,43	0,34	0,22
Tempo médio de procura de trabalho (em meses)	0,20	0,26	0,26	0,42	0,57	0,72	0,90	0,82	0,75	0,81	0,79	0,79	0,65	0,62	0,49	0,45
Taxa de desempregados chefes de domicílio	0,19	0,13	0,12	0,28	0,33	0,39	0,55	0,40	0,31	0,36	0,40	0,32	0,30	0,28	0,21	0,13
Rendimento médio real por hora trabalhada	0,60	0,65	0,53	0,41	0,39	0,44	0,51	0,52	0,56	0,57	0,70	0,69	0,67	0,65	0,61	0,58
Índice de Gini	0,47	0,47	0,46	0,45	0,45	0,45	0,46	0,47	0,46	0,45	0,45	0,44	0,44	0,42	0,42	0,42
<b>Dimensões</b>																
Condição de inserção ocupacional	0,37	0,37	0,45	0,45	0,42	0,53	0,64	0,69	0,66	0,61	0,61	0,56	0,45	0,41	0,41	0,37
Desemprego	0,24	0,22	0,20	0,36	0,43	0,57	0,77	0,64	0,54	0,58	0,63	0,59	0,49	0,47	0,37	0,28
Rendimento	0,56	0,59	0,51	0,42	0,41	0,44	0,49	0,50	0,53	0,53	0,62	0,61	0,59	0,57	0,55	0,53
<b>IP total</b>	<b>0,39</b>	<b>0,39</b>	<b>0,38</b>	<b>0,41</b>	<b>0,42</b>	<b>0,51</b>	<b>0,63</b>	<b>0,61</b>	<b>0,57</b>	<b>0,57</b>	<b>0,62</b>	<b>0,59</b>	<b>0,51</b>	<b>0,48</b>	<b>0,44</b>	<b>0,39</b>

Fonte: PED-RMPA (Convênio FEE, FGTAS/Sine-RS, Seade-SP, Dieese e apoio PMPA).

**Tabela 2**  
**Valores dos indicadores componentes do Índice de Precarização total – RMPA – 1993-2008**

Indicadores	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Pesos
Percentual de assalariados do setor privado, com carteira e trabalhadores do setor público (com carteira de trabalho e estatutários)	60,9	60,6	59,1	58,5	58,3	56,1	54,4	53,4	54,5	55,5	55,3	56,4	58,1	58,4	58,3	58,3	0,50
Percentual de outros trabalhadores que contribuem para previdência	42,1	40,8	38,8	39,4	43,5	40,6	38,0	36,7	36,5	35,6	35,1	35,3	37,3	38,2	37,5	39,4	0,17
Tempo médio de permanência no trabalho atual (em meses)	62	65	65	66	65	66	64	64	64	66	67	68	70	72	74	75	0,33
Taxa global de desemprego	12,2	11,3	10,7	13,1	13,4	15,8	19,0	16,6	14,9	15,3	16,7	15,9	14,5	14,3	12,9	11,2	0,50
Tempo médio de procura de trabalho (em meses)	5,6	6,1	6,1	7,4	8,6	9,8	11,2	10,6	10,0	10,5	10,3	10,3	9,2	9,0	7,9	7,6	0,33
Taxa de desempregados chefes de domicílio	7,1	6,3	6,1	8,4	9,1	9,9	12,2	10,1	8,8	9,5	10,0	9,0	8,7	8,4	7,4	6,3	0,17
Rendimento médio real por hora trabalhada (1)	6,34	6,14	6,68	7,21	7,32	7,1	6,79	6,75	6,53	6,51	5,91	5,97	6,04	6,16	6,32	6,46	0,67
Índice de Gini	0,47	0,47	0,46	0,45	0,45	0,45	0,46	0,47	0,46	0,45	0,45	0,44	0,44	0,42	0,42	0,42	0,33

Fonte: PED-RMPA (Convênio FEE, FGTAS/Sine-RS, Seade-SP, Dieese e apoio de PMPA).

(1) Valores de rendimento inflacionados a junho de 2009.

## UM ÍNDICE PARA O MERCADO DE TRABALHO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR

*Luiz Chateaubriand Cavalcanti dos Santos\**

*Leormínio Moreira Bispo Filho\*\**

*Laumar Neves de Souza\*\*\**

### INTRODUÇÃO

Antes de ir às “fotografias” do mercado de trabalho da Região Metropolitana de Salvador (RMS), revela-se prudente esclarecer que a iniciativa de construção de um índice para tal mercado é uma espécie de “atualização” do esforço interpretativo empenhado por outros estudiosos, notadamente Reinecke (1999), Sabóia (2000) e De Toni (2008), que desenvolveram ações congêneres, visando o desvendamento das peculiaridades e vicissitudes de outros mercados de trabalho em outras escalas espaciais do país. Nessa medida, algumas das tendências encontradas neste estudo já tinham sido avistadas em trabalhos anteriores, assemelhando-se, portanto, àquelas detectadas pelos estudiosos das transformações que vêm se processando, no decorrer das últimas décadas, no mercado de trabalho nacional.

É igualmente importante ressaltar que as indicações fornecidas pelo Índice do Mercado de Trabalho da Região Metropolitana de Salvador (IMT-RMS) só fazem sentido quando analisadas à luz dos principais acontecimentos que marcaram presença na economia nacional ao longo dos últimos tempos. Com efeito, a estatística elaborada com o apoio da metodologia que serve de base para a apuração desse índice nada revela se não estiver acompanhada de certos subsídios interpretativos que escapam ao domínio da pura e simples aplicação de fórmulas matemáticas.

Isso significa que tal ferramenta analítica, por si só, não possui qualquer capacidade de autoexplicação, sendo tão somente um número que, a um só tempo, reflete opções metodológicas, as quais encerram caminhos tortuosos e arbitrários – com relação, por exemplo, às variáveis utilizadas e aos pesos a elas atribuídos –, e sintetisa um conjunto de múltiplas determinações com diferentes matizes: econômicas, sociais, políticas e culturais, entre outras.

\* Mestre em Sociologia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); analista da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) da Região Metropolitana de Salvador (RMS). luizchateau@yahoo.com.br

\*\* Mestre em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); técnico da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) da Região Metropolitana de Salvador (RMS). leorminio@hotmail.com

\*\*\* Doutor em Ciências Sociais; mestre e bacharel em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); coordenador de Pesquisas Sociais da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI); professor da Universidade Salvador (Unifacs). laumar@sei.ba.gov.br

Dentro da esfera dessas determinações, ocupa lugar central aquelas que se originam no âmbito da economia. Definitivamente, não é possível explicar o comportamento do mercado de trabalho, em qualquer época ou lugar, sem ter como substrato da análise as intercorrências derivadas dos diferentes cenários que se impõem em consequência das ações daqueles que têm a prerrogativa de conduzir as políticas macroeconômicas do país e/ou daqueles agentes econômicos (instituições multilaterais, empresas do setor produtivo e financeiro) que, mesmo não podendo estabelecer *stricto sensu* os rumos dessas políticas, são capazes de influenciá-las, bem como de produzir externalidades positivas e negativas para o conjunto do sistema econômico e, por via de consequência, para o referido mercado.

Em face desse argumento e do objetivo aqui perseguido – que é desvendar a dinâmica de funcionamento do mercado de trabalho da RMS, no período supra mencionado, com base na construção de um índice –, torna-se imprescindível recuar um pouco no tempo e proceder a um exercício de caráter histórico, visando recuperar alguns acontecimentos que, dadas as suas respectivas naturezas, dimensões e significados, encerraram condicionalidades quanto a comportamento e configuração, influenciando o conjunto da economia nacional e, por conseguinte, o seu mercado de trabalho em variadas escalas espaciais.

Conforme será visto na sequência, as políticas macroeconômicas implantadas durante a maior parte das últimas três décadas não foram capazes de alterar um traço histórico marcante do mercado nacional, qual seja, o seu elevado grau de heterogeneidade. Ao invés disso, foram decisivas na acentuação dessa sua característica, na medida em que acarretaram – seja de forma direta ou indireta – aumento do desemprego, expansão dos níveis de informalidade, queda da renda dos trabalhadores etc.

O arrefecimento desses problemas nos anos mais recentes ainda não consegue perpetrar melhoras substantivas nesse mercado, de tal sorte que se verifique uma completa reversão do quadro de precarização. Na realidade, o que se tem constatado nos últimos tempos é um certo alívio na verdadeira situação de esgarçamento experimentada pelo mercado de trabalho nacional durante a primeira metade da presente década, fazendo-o reviver situações semelhantes àquelas que foram apuradas na segunda metade dos anos 1990.

Em função de tal contextualização, tem-se que o eixo estruturante dessa “visita ao passado”, já sinalizada, está alicerçado na ideia de discorrer, mesmo que de maneira não exaustiva, sobre as linhas mestras da política econômica brasileira nas décadas de 1980, 1990 e 2000, uma vez que é nelas que são encontradas muitas das ocorrências que explicam e determinam as feições assumidas pelo mercado de trabalho nacional no horizonte temporal ora em foco.

Na sequência da exposição, apresenta-se a metodologia de construção do IMT-RMS, desenvolvida com base na proposta do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), elaborada pela Organização das Nações Unidas (ONU). Com essa ideia, busca-se ter em mãos um indicador único do mercado de trabalho, composto de três índices-síntese das seguintes dimensões estruturais: desemprego, inserção ocupacional e rendimento. Com isso, superam-se obstáculos

à análise e à comunicação originados do comportamento conflitante das estatísticas do mercado de trabalho, trazendo agilidade e rapidez à interpretação dos movimentos conjunturais e simplificação na comunicação.

Em seguida, são analisadas as principais tendências do mercado de trabalho metropolitano encontradas no período 1997-2009 resultantes da leitura das informações disponibilizadas pelo IMT proposto para a RMS, calculado pela base de dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED). Essas informações, sempre que possível, são interpretadas como desdobramentos dos impactos dos fatos ocorridos em nível nacional sobre a economia e o mercado de trabalho local. Finalmente, são feitas algumas considerações sobre os achados considerados mais importantes.

### MUDANÇAS NA ECONOMIA E PRECARIZAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO

Dando vazão a essa proposta de exposição, cabe iniciar, dizendo que os anos 1980 caracterizaram-se por grandes dificuldades para a economia brasileira, tanto no plano internacional quanto internamente. No plano externo, a situação revelava-se complicada, em função do alto endividamento originado da adoção de uma política de crescimento interno, cuja marca maior era ser financiada por empréstimos tomados junto ao mercado financeiro internacional. Enquanto isso, no ambiente interno, tornava-se cada vez mais evidente a incapacidade do setor público em dar continuidade ao processo de substituição de importações iniciado na economia brasileira desde os anos 1930, cujo último esforço concentrado fora realizado com o II Plano Nacional de Desenvolvimento<sup>1</sup>.

Com efeito, a política macroeconômica perseguida pelas autoridades governamentais, nos anos 1980, passou por dois momentos bastante diferenciados. Na sua primeira metade, seguiu à risca as “recomendações” contidas nas teses do Enfoque Monetário do Balanço de Pagamentos derivado do Fundo Monetário Internacional (FMI). Tinha o propósito de, concomitantemente, corrigir as dificuldades do balanço de pagamento, pela obtenção de superávits comerciais, bem como demonstrar aos credores internacionais uma espécie de “bom comportamento”, já que a economia brasileira encontrava-se extremamente dependente desses últimos no que tange ao fluxo de capitais necessários para o fechamento do referido balanço. A operacionalização dessa política, além de implicar um significativo e intolerável custo social para a economia nacional, uma vez que comprimiu o seu nível de atividade e de emprego, não conseguiu controlar um outro grande mal dessa economia que era a inflação. Este fenômeno foi, ano após ano, atingindo proporções cada vez mais expressivas, o que ia também acarretando um passivo social de enormes proporções.

<sup>1</sup> Parte dos argumentos apresentados nas seções seguintes foram desenvolvidos por Souza (2007).

O fiasco econômico que prevaleceu nos primeiros anos da década de 1980 só foi definitivamente superado quando se inaugurou uma nova fase da vida política brasileira, com o fim do Regime Militar e o “nascimento” de uma assim chamada “Nova República”, em 1985. Com efeito, esse ano acabou se caracterizando como uma espécie de divisor de águas na condução da política econômica, visto que, durante o período de 1981-1984, a economia brasileira submeteu-se ao ajuste estrutural imposto pelo FMI. Esse foi um momento em que se rompeu a visão de que, para se controlar a inflação, era preciso contrair a demanda agregada.

É precisamente em função desse cenário que os especialistas em Economia e Sociologia do Trabalho são categóricos em afirmar que a deterioração das condições de funcionamento do mercado de trabalho nacional expressa-se, sobretudo, na ampliação do desemprego e na precarização do padrão de uso e remuneração da força de trabalho, que começou a assumir proporções preocupantes e não parou de crescer nos anos 1980.

Esse é, por assim dizer, o período em que se rompe com a perspectiva de estruturação do mercado de trabalho nacional, processo iniciado nos primórdios do Modelo de Substituição de Importações (MSI), e inaugura-se uma lógica de precarização no mercado de trabalho brasileiro que prevalece, em grande medida, até os dias de hoje. Em tempos mais recentes, entretanto, o comportamento de alguns indicadores que expressam determinadas feições da sua dinâmica de funcionamento sinalizam o arrefecimento do impiedoso processo de precarização a que está submetida a maioria dos trabalhadores.

Ao se colocar as coisas nesses termos, é preciso ter o cuidado de relativizar o argumento e explicitar, de forma clara, que não se está querendo dizer, em absoluto, que o mercado de trabalho nacional chegou a completar o seu processo de estruturação. A perspectiva assumida aqui situa essa problemática numa ótica bastante diferente. Com efeito, aqui se partilha o ponto de vista defendido por Dedecca e Baltar (1997), quando asseveram que o desenvolvimento econômico observado na economia brasileira alicerçado, sobretudo, no processo de industrialização, detonado principalmente no período de vigência do MSI, não trouxe a homogeneização das condições socioeconômicas, notadamente daquelas que se estabelecem no mercado de trabalho<sup>2</sup>.

Os anos 1990, por seu turno, constituem-se numa espécie de divisor de águas, no que tange à inserção do Brasil no plano internacional, bem como em relação ao modo que o Estado brasileiro passou a se relacionar com a sociedade. Esse período, na realidade, acaba constituindo certo descompasso na condução das possibilidades futuras do país, pois, desde então, a economia brasileira, assim como já o faziam outras economias latino-americanas, busca reinserir-se na economia internacional pela via de uma órbita financeira e de um processo de abertura externa abrangente. É esta situação, portanto, que permite o ingresso dessa

<sup>2</sup> Para corroborar essa leitura, pode-se recorrer, dentre as de tantos outros estudiosos, às observações de Telles (1988), as quais caminhavam exatamente para chamar atenção para o fato de que, na conjuntura dos anos 1980, eram inúmeras as pesquisas que apontavam para os vários expedientes mobilizados pelas classes trabalhadoras para fazer frente aos salários insuficientes, à rotatividade e instabilidade ocupacional, ao desamparo em que se encontravam os desempregados, à precariedade da assistência social, entre outras questões.

economia no grupo de países latino-americanos que começaram a introduzir as chamadas reformas econômicas.

Efetivamente, quando chega a década de 1990, e com ela Fernando Collor de Melo, implanta-se mais um Plano de Estabilização Econômica que, diferentemente dos que foram lançados anteriormente, não pretendia única e exclusivamente corrigir o problema inflacionário, mas também redefinir a forma de inserção do Brasil na economia internacional. Com efeito, esse plano tinha um conteúdo muito mais abrangente, na medida em que, igualmente, pretendia promover a implantação das ditas reformas econômicas estruturais, as quais estavam em outros países da América Latina em estágios bastante adiantados. Argumentava-se, àquela altura, que era chegada a hora de o país reencontrar o caminho do crescimento, depois da chamada década perdida (anos 1980). Todavia o panorama que se sucedeu, passados cerca de quatro anos, guardava pouca correlação com o que fora prometido.

A partir de 1994, quando Fernando Henrique Cardoso (FHC) tomou posse na Presidência da República, a economia nacional avançou ainda mais na implantação das políticas de natureza liberalizantes, iniciadas com Collor, e adotou medidas que abriram definitivamente a economia brasileira para o mercado global, em perfeita consonância com as recomendações retiradas do “Consenso de Washington”. Esse arsenal de políticas trouxe, assim como observado em outros países da América Latina, altos custos sociais, exacerbando “[...] um dos mais perversos traços do subdesenvolvimento brasileiro: a extravagante discrepância entre o fausto que reina no mundo dos negócios e a precariedade das condições de vida da grande maioria da população” (SAMPAIO JUNIOR, 2000, p. 7).

Como se sabe, o governo FHC preferiu assumir, desde o início, a defesa veemente da estabilidade monetária. Assim sendo, todos os seus esforços foram canalizados para a implantação de políticas direcionadas ao controle do processo inflacionário, com a adoção do Plano Real. Em nome desse controle, a equipe econômica ficou refém tanto do nível dos preços internos quanto das convulsões recorrentes do mercado financeiro internacional.

Tal equipe econômica tinha a firme convicção de que, se isso fosse bem feito, tudo o mais, inclusive o crescimento econômico, ocorreria naturalmente. Contudo, no que diz respeito à questão do crescimento econômico, por exemplo, a política perseguida por essa equipe econômica não permitiu que a economia nacional reencontrasse o tão almejado caminho da expansão. Na verdade, durante o período de vigência dos dois mandatos de FHC (1994-2002), a economia brasileira não conseguiu crescer. Patinou, por assim dizer, quase sempre, nos mesmos problemas e dilemas enfrentados nos anos 1980.

Complementarmente, a equipe econômica de FHC também lançou mão de uma política fiscal, cujo objetivo maior era a obtenção de expressivos superávits primários (a diferença entre todas as receitas e despesas não-financeiras do governo) com os quais se honraria o pagamento dos compromissos financeiros governamentais. Nesse contexto, ficava cada vez mais evidente a incompatibilidade que havia entre os rumos seguidos pelo governo e a possibilidade de

promoção de um ciclo consistente de crescimento econômico, o que, conseqüentemente, produziria efeitos colaterais extremamente adversos no mercado de trabalho nacional.

Diante do exposto, pode-se asseverar que a crise econômica instalada na economia nacional logo no início dos anos 1980, aliada às transformações que se processaram na estrutura produtiva na década de 1990, operaram para trazer uma condição ainda mais agonizante para o mercado de trabalho brasileiro, tendo em vista que implicaram, ao mesmo tempo, diminuição da expansão das oportunidades de trabalho – o que contribuiu para a elevação do desemprego – e agravamento do processo de precarização das relações de trabalho, materializado, principalmente, na eliminação dos postos de trabalho de melhor qualidade, no aumento da informalidade e na contração dos rendimentos do trabalho.

Seguindo a leitura de Rodrik (2001), muitas reformas em prol do mercado encaminhadas na América Latina, de forma geral, e na economia brasileira, de modo particular, tinham o efeito previsível de aumentar o risco para os trabalhadores. De fato, como não aumentar a insegurança econômica em face de processos como os de liberalização comercial, privatização e desregulação, visto que implicavam em uma reestruturação da economia, o que, conseqüentemente, conduziria, pelo menos no curto prazo, a um maior risco de perda de ocupação para os trabalhadores?

De todo modo, ao invés de resolver os problemas dos mercados de trabalho latino-americano e nacional, a implantação das reformas econômicas acabou significando uma situação de agravamento dos problemas enfrentados pelo conjunto da sua força de trabalho, a exemplo da elevação dos níveis de desemprego, da ampliação das formas de contratação da força de trabalho que se afastavam, cada vez mais, daquele típico e tradicional assalariamento com carteira de trabalho assinada, dentre outras coisas prejudiciais à própria lógica de funcionamento do mercado de trabalho dos países pertencentes a essa região. Enfim, com a adoção das referidas reformas, ocorreu uma piora e/ou deterioração nas condições de operacionalização dos referidos mercados de trabalho.

Nesse ponto, cabe assinalar que, dentre os três objetivos (estabilidade macroeconômica, taxas elevadas de crescimento do produto e resolução dos problemas estruturais do mercado de trabalho) que se esperava alcançar com a implantação das reformas dos anos 1980 e 1990 na América Latina, certamente o último era o mais ambicioso e, por isso mesmo, o mais difícil de ser conseguido. Esse entendimento em relação à dificuldade de se suplantar as distorções no mercado de trabalho latino-americano encontra respaldo em, pelo menos, duas justificativas básicas.

A primeira é que, quando se fala na existência de distorções – especialmente do desemprego e do subemprego – nos mercados de trabalhos dos diferentes países latino-americanos, deve-se estar atento, conforme já dito, ao fato de que elas, em absoluto, constituem-se em fenômenos recentes, vinculados, portanto, única e exclusivamente, às dificuldades enfrentadas por esses países nas duas últimas décadas do século passado. A segunda justificativa, por sua vez, é

que as novas bases de operação do sistema capitalista não favorecem o estabelecimento de uma situação que melhore as condições de funcionamento do mundo do trabalho. Ao invés disso, parecem conduzir os trabalhadores para uma situação de enfretamento de condições bastante adversas, fato esse que dá a sensação – tal qual indicado por Bourdieu (1998) – de que a precariedade espalhava-se e/ou estava por toda parte.

Corroborando essa interpretação, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL, 2004), pelo seu Panorama Laboral 2004 da América Latina, concluía que a evolução da composição setorial e a qualidade dos empregos manteve, na primeira metade dos anos 2000, a mesma tendência que já havia sido constatada durante a década de 1990. Isso significava dizer que, genericamente, verificava-se a ocorrência de três situações: crescimento da informalização do trabalho<sup>3</sup>; permanência dos processos de privatização e de terciarização do emprego<sup>4</sup>; e diminuição da cobertura da seguridade social<sup>5</sup>.

Diante desse panorama, não restou alternativa à CEPAL (2004) senão admitir que, nos anos 1990 e princípio da década de 2000, o crescimento econômico observado na América Latina esteve acompanhado de mudanças significativas no mercado de trabalho, as quais nem de longe guardam qualquer tipo de correlação com a situação projetada e/ou esperada para esse mercado na hipótese de que as referidas reformas econômicas, como foi o caso, fossem efetivamente implementadas.

Reposicionando o foco da argumentação para a realidade da economia nacional, é preciso salientar que muitos analistas do mercado de trabalho passaram a apostar na possibilidade de que, no Brasil, haveria uma reversão do panorama descrito acima, para a primeira metade da década de 2000, com a ascensão de Lula à presidência da República, em 2003. Imperava, nessa fase da política nacional, um sentimento positivo de que se iniciaria um processo de transformação social no país, na medida em que todo o discurso e a prática política individual de Lula, bem como do seu partido, o Partido dos Trabalhadores (PT), assentavam-se na ideia de que era preciso mudar, de forma radical, o jeito de operar a política macroeconômica. Antes de chegar ao poder, Lula e o PT sempre esboçaram uma estratégia que acalentava no seio da sociedade a esperança de que dias melhores estariam por vir, e que isso só seria alcançado com a elaboração de uma nova política econômica, que, diferentemente da anterior, privilegiasse a produção, o emprego e a renda.

Não obstante tenha sido essa a postura (de crítica velada à política econômica de FHC) por parte de Lula e da equipe que o acompanhava, quando chegaram ao poder, passaram a defender, de maneira categórica, como única solução possível para a correção dos graves problemas que afligiam a economia brasileira, a permanência da política econômica de FHC. O que se

<sup>3</sup> O documento da CEPAL informa que, de cada dez novas pessoas ocupadas, entre os anos 1990 e 2003, seis trabalhavam no setor informal.

<sup>4</sup> As indicações de que se dispunham revelavam que cerca de nove de cada dez novos ocupados trabalhavam no setor privado e nove de cada dez novos ocupados desenvolviam suas atividades no setor de serviços.

<sup>5</sup> Cinco de cada dez novos assalariados, como consta no referido documento, tinham acesso aos serviços de seguridade social e somente dois de cada dez novos assalariados no setor informal contavam com essa cobertura no ano de 2003.

viu, num primeiro instante, foi que o “veneno” causador de todos os males vivenciados pela economia nacional (as políticas econômicas de cunho neoliberal) travestiu-se, no mandato inicial do presidente Lula, do antídoto amargo, porém necessário, para recolocá-la nos trilhos do crescimento econômico sustentável, à revelia das evidências obtidas no período anterior.

Em face disso é que se pode afirmar que a política econômica implantada nos estágios iniciais do governo Lula não sinalizou para uma mudança substancial e efetiva em relação à política que foi perseguida na era FHC. Contrariamente, nesse instante, ela pareceu caminhar na direção do seu aprofundamento<sup>6</sup>.

A amenização do viés precário do mercado de trabalho nacional, verificada no período mais recente, durante alguns anos do governo Lula, não pode rigorosamente ser explicada pela perspectiva de que esse governo lançou mão de um arsenal de políticas macroeconômicas diferente daquele que havia sido manejado por FHC. Essas duas experiências, em que pesem as diferenças “ideológicas” dos grupos políticos a que estão vinculadas – guardam, como se disse, grandes similitudes na execução das suas respectivas ações na área macroeconômica *stricto sensu*.

Mesmo com um viés mais desenvolvimentista e comprometido com o equacionamento das mazelas sociais brasileiras e empenhando-se na busca de estratégias que destravassem e, conseqüentemente, alavancassem a economia nacional, especialmente no seu segundo mandato – ampliação das linhas de crédito internamente para pessoas físicas e jurídicas, postura mais agressiva do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), obras do Programa de Aceleração do Crescimento –, a equipe econômica do governo Lula sempre se empenhou em não se desviar da rota que garantisse a manutenção do sistema de metas de inflação, por meio da operacionalização de uma política monetária bastante conservadora, no que respeita à determinação da taxa de juros, tal qual se observava na gestão anterior.

Logo no início desse governo, em 2003, o resultado mais imediato da política macroeconômica foi o arrefecimento da atividade econômica e, conseqüentemente, o crescimento do desemprego<sup>7</sup>. As informações de que se dispõe para esse ano, referentes ao conjunto das Regiões Metropolitanas investigadas pela PED<sup>8</sup> – metodologia estabelecida pela Fundação Sistema Estadual de Análise e Dados (Seade)/Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (Dieese) – acusam uma taxa de desemprego total recorde (20,8%). No ano imediatamente anterior, a taxa apurada situava-se no patamar de 19,5%<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Vide, por exemplo, o episódio em que, não satisfeita com o valor referente ao percentual do superávit primário em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), previamente acordado com o FMI pela antiga equipe econômica, resolveu ampliá-lo ainda mais, de 3,75% para 4,25%.

<sup>7</sup> A exposição das sucessivas conjunturas por que passou o governo Lula neste texto é fortemente influenciada pelo trabalho de Souza (2008).

<sup>8</sup> Inclui as Regiões Metropolitanas de Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, São Paulo e Distrito Federal.

<sup>9</sup> Essa mesma tendência foi captada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por meio da Pesquisa Mensal de Emprego (PME). De acordo com essa fonte, a taxa de desemprego saltou de 11,7%, em 2002, para 12,3%, no ano seguinte, nas principais regiões metropolitanas do país.

É importante mencionar que essa ampliação do desemprego trouxe como subproduto um outro acontecimento que comprometeu ainda mais as bases, já bastante fragilizadas, de operação do mercado de trabalho nacional. Isso porque, como bem discorre Souza (2008), a alta do desemprego trazia como efeito colateral a diminuição do poder de negociação dos trabalhadores, o que veio a se refletir na queda do salário real.

Diante desse panorama e do verdadeiro *totem* dos integrantes do governo Lula que é o sistema de metas de inflação, esperava-se que o segundo ano de mandato, bem como os subsequentes, fossem ainda mais difíceis para o mercado de trabalho nacional. Esse sentimento fundamentava-se numa razão bastante concreta, que era o fato de a equipe econômica, então chefiada por Antônio Palocci, não flexibilizar os ditames da sua política macroeconômica.

Muito embora tenha sido essa a expectativa mais geral, o que se observou na sequência foi, em parte, um certo desmentido dos fatos. Isso porque, no ano de 2004, a situação estagnacionista da economia nacional ensaiou um quadro de mudança, e esta vivenciou uma inusitada e inesperada dinâmica de recuperação, com o Produto Interno Bruto (PIB) atingindo um patamar surpreendente de crescimento (5,7%). Obviamente, o impacto dessa conjuntura favorável refletiu-se no mercado de trabalho, posto que a taxa de desemprego, medida para o conjunto das principais regiões metropolitanas do país, depois de três anos de sucessivas altas, recuou para 19,6%.

Esse desfecho surpreendente, mais uma vez, não se deveu a nenhuma alteração de rota na condução da política macroeconômica *palocciana*, mas sim ao fato de a economia mundial experimentar, nesse período, um crescimento econômico razoavelmente vantajoso, da ordem de 3,8%, o que fez com que as exportações brasileiras disparassem (alta de 32%). Aliado a essa ocorrência, muito favorecida pelos novos ditames da política exterior, uma outra também concorreu para amenizar o problema do desemprego nesse período, bem como nos anos subsequentes<sup>10</sup>. Trata-se do fato de o governo Lula ter implementado um conjunto de ações que propiciaram o crescimento da taxa de investimento e a dinamização do mercado interno – aumento do volume de empréstimos do BNDES, redução da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), barateamento e expansão do crédito consignado em folha de pagamento, elevação do poder de compra do salário mínimo, ampliação dos gastos do Programa Bolsa-Família, crescimento do volume de recursos para financiamento imobiliário, execução de um Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e rebaixamento da taxa de juros básica (SOUZA, 2008).

Esse movimento de arrefecimento do desemprego foi interrompido pela crise econômica e financeira que se instalou globalmente. Depois de passar a maior parte do seus dois mandatos convivendo com situações de relativa tranquilidade no cenário internacional, o governo Lula teve que enfrentar as adversidades provocadas por esse evento.

<sup>10</sup> Também de acordo com os números produzidos pela PED, a taxa de desemprego, medida para o conjunto das regiões metropolitanas, saiu do patamar de 17,9%, em 2005, e recuou para 14,1%, em 2008.

Conforme relatam Souza e Braga (2010), a expectativa geral dos agentes econômicos, no Brasil e em outras partes do mundo, era de que, em função dessa ocorrência, o caos econômico se instalasse. Afinal, tal qual verificado em crises anteriores, aquela que se abateu sobre a economia mundial no período citado também haveria de provocar, dada a sua dimensão, severos efeitos sobre o nível de produção e, por conseguinte, grandes inquietações para o mercado de trabalho nacional<sup>11</sup>. Tudo indicava que teria fim a trajetória de melhora das suas condições de operação e funcionamento, expressa, sobretudo, no rebaixamento da taxa de desemprego.

Neste ponto, faz-se mister mencionar que, caso a crise não se instalasse em 2008, a economia brasileira teria registrado um desempenho econômico muito significativo, superando a barreira dos 6,0%, patamar de crescimento inusitado na sua história dos últimos trinta anos. Ainda de acordo com a leitura de Souza e Braga (2010), a perspectiva de verificação dessa taxa de crescimento em 2008 fez com que fossem traçados cenários bastante positivos para o mercado de trabalho nacional.

As projeções oficiais do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), por exemplo, no tocante à geração de vagas formalizadas, indicavam que seria obtido um saldo de emprego recorde, algo em torno de dois milhões de novos postos de trabalho. Na esteira desse fenômeno, também se admitia que fosse possível dar sequência à consistente trajetória de queda do desemprego, a qual já vinha sendo captada pela PED para os mercados de trabalho metropolitanos desde o ano de 2004, tal qual assinalado acima.

## METODOLOGIA DE CÁLCULO PARA UM ÍNDICE DE EVOLUÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO

A fim de construir o IMT-RMS, com vistas a analisar a evolução do mercado de trabalho na RMS, foram adotados alguns procedimentos. O primeiro, com base na revisão da literatura sobre mercado de trabalho nacional e regional, foi definir quais seriam as dimensões do mercado de trabalho da RMS que poderiam dar conta de explicar e apontar as tendências da sua evolução. O segundo, uma vez definidas as dimensões a serem enfocadas, foi estabelecer as variáveis que poderiam ser escolhidas para explicá-las e os pesos relativos que deveriam ser atribuídos a cada uma delas. Além disso, instituir o método mais adequado para a construção de um índice desse tipo.

Selecionados método, dimensões e variáveis, optou-se pelos microdados da PEDRMS, por conterem um valioso conjunto de informações acerca desse mercado de trabalho. Empregou-se a série de dados disponíveis, referentes aos anos de 1997 a 2009, relativos às dimensões do desemprego, da inserção ocupacional e do rendimento, considerados os principais compo-

<sup>11</sup> Fundamentada em projeções de crescimento da economia mundial pouco animadoras, a International Labour Organization (ILO) passou a expor a ideia de que a crise econômica mundial colocaria o mundo diante de uma perspectiva prolongada de aumento do desemprego e de agudização da pobreza e desigualdade (CONFERENCIA..., 2009).

nentes do mercado de trabalho. É importante destacar que apenas uma dessas dimensões não seria suficiente para descortinar, objetivamente, as características do mercado de trabalho, bem como da sua evolução.

Outra questão importante a ser destacada refere-se à escolha das variáveis consideradas relevantes para explicar o comportamento desse mercado de trabalho, no âmbito de cada uma das três dimensões da análise<sup>12</sup>.

Para compor a dimensão desemprego, foram escolhidas as seguintes variáveis: a taxa de desemprego total; a taxa de desemprego do(a) chefe do domicílio; o tempo de procura por trabalho; e a presença de crianças e adolescentes com 10 a 17 anos de idade no mercado de trabalho<sup>13</sup>.

Não se pode deixar de considerar a taxa de desemprego total, tida pelos especialistas como capital para a apreensão das condições de funcionamento dos mercados de trabalho contemporâneos. Ela é representada pela proporção de pessoas desempregadas sobre a População Economicamente Ativa (PEA). Esta última é a soma de pessoas, com mais de nove anos de idade, ocupadas ou desempregadas encontradas no mercado de trabalho da RMS.

Outra variável incluída no índice dessa dimensão foi a taxa de desemprego do(a) chefe de domicílio, considerando-se o seu papel na estruturação das famílias modernas. Dessa forma, o aumento dessa taxa de desemprego representa um sinal importante da deterioração do mercado de trabalho. Ela é expressa pela proporção de chefes de domicílio que se encontram desempregados sobre a PEA.

O tempo de procura por uma ocupação também foi considerado componente relevante para compreender o comportamento do mercado de trabalho, na medida em que a sua duração é um ícone da situação no mercado de trabalho. Deve-se ainda ter em perspectiva que, em um mercado heterogêneo e frágil como o da RMS, a condição de desempregado é especialmente penosa. Essa variável exprime a quantidade média de semanas de procura que têm os indivíduos que buscam ocupação no mercado de trabalho.

A presença de crianças e adolescentes com 10 a 17 anos de idade no mercado de trabalho da RMS foi tomada como evidência das precárias condições de vida a que estão submetidas as famílias locais. É, portanto, conveniente destacar que a presença dessas pessoas no mercado de trabalho poderá conduzi-las a uma inserção mais desfavorável no futuro. Essa variável é representada pela taxa de participação desse grupo etário, representada pela proporção da PEA de 10 a 17 anos de idade sobre a sua respectiva População em Idade Ativa (PIA)<sup>14</sup>.

No que se refere à dimensão inserção ocupacional, podem-se realçar algumas variáveis importantes: ocupados nos setores público e privado com relações de trabalho formalizadas;

<sup>12</sup> As reflexões de Sabóia (2000) e De Toni (2008) orientaram, em larga medida, a seleção das variáveis escolhidas na construção de um índice destinado a descrever o comportamento do mercado de trabalho da RMS.

<sup>13</sup> A Tabela A no Apêndice traz os valores anuais dessas variáveis, bem como seus respectivos índices parciais.

<sup>14</sup> A PIA corresponde à soma da PEA com os indivíduos inativos com 10 anos ou mais de idade. No caso específico, a PIA desejada é aquela representada pelas pessoas com idade entre 10 e 17 anos.

contribuição à Previdência Social pelos demais trabalhadores; tempo médio de permanência na atual ocupação<sup>15</sup>.

A primeira que merece destaque é o percentual de ocupados no setor público e privado com relações de trabalho formalizadas, representada pelos assalariados que possuem carteira de trabalho assinada, acrescido dos trabalhadores do setor público regidos por estatuto próprio. Essa variável indica o grau de formalização do mercado de trabalho.

Também merece destaque, como indicadora da qualidade das posições ocupacionais existentes, o percentual dos que contribuem para a Previdência Social entre os demais trabalhadores, pois essa participação aponta também o grau de proteção social.

Outra variável importante incluída na composição desse índice parcial foi o tempo médio de permanência na atual ocupação, que evidencia a estabilidade dos postos de trabalho e o nível de rotatividade da mão de obra. Ela é representada pela média de meses na atual ocupação.

Finalmente, a dimensão rendimento, cujo indicador foi construído com três importantes variáveis: o rendimento médio real por hora de trabalho – auferido pelo trabalhador referente ao trabalho principal realizado no mês imediatamente anterior ao da pesquisa; o percentual de ocupados cujo rendimento mensal tenha sido igual ou maior que um salário mínimo local; e o índice de Gini, indicador de desigualdade utilizado com regularidade pelos estudos sobre distribuição de rendimentos<sup>16</sup>.

Evidentemente que outras variáveis quantitativas e qualitativas poderiam compor um índice de precarização para o mercado de trabalho da Região Metropolitana de Salvador. Algumas delas, inclusive, estiveram presentes nos diversos ensaios realizados durante a elaboração do indicador. Contudo tomou-se o partido de incluir apenas um número suficiente para dar conta do funcionamento do mercado de trabalho metropolitano, considerando-se as suas características estruturais. A despeito da preferência por uma quantidade não muito grande de variáveis, escolheram-se, porém, aquelas que parecem possuir um poder explicativo razoavelmente grande.

Esses três conjuntos de variáveis permitiram a construção de índices-síntese para cada uma das dimensões destacadas (ocupação, desemprego e rendimento). Para isso, é importante que todos os componentes apontem para uma mesma direção, ou seja, que estejam emparelhados, como lembrado por De Toni (2008).

Assim, aumentos nos valores de uma variável são interpretados, quanto ao efeito sobre o mercado de trabalho, da mesma forma para as demais variáveis que compõem a dimensão desejada. A título de exemplo, considere-se o índice de Gini, que indica o grau de concentração em uma distribuição com valores entre zero e um, sendo o valor zero correspondente à distribuição equânime e o um, à concentração máxima e ao rendimento médio por hora

<sup>15</sup> A Tabela B no Apêndice traz os valores anuais dessas variáveis, bem como seus respectivos índices parciais.

<sup>16</sup> A Tabela C no Apêndice traz os valores anuais dessas variáveis, bem como seus respectivos índices parciais.

trabalhada, cuja diminuição corresponde à piora do nível de remuneração dos trabalhadores. Para que a evolução dessas duas variáveis esteja emparelhada, é necessário que apontem no mesmo sentido. Essa é uma condição para a construção dos índices.

Nesse caso particular, preferiu-se utilizar o índice de Gini diminuindo um do seu valor (1 – índice de Gini). Isso foi feito porque se optou por construir o índice síntese do mercado de trabalho de modo que o valor zero correspondesse ao nível mais precário de funcionamento, e o valor um, ao melhor momento.

As demais variáveis utilizadas para a construção do índice-síntese tiveram os seus valores máximos e mínimos parametrizados pelos valores históricos anuais observados entre os anos de 1997 e 2009.

O efeito resumido do comportamento de cada uma dessas variáveis sobre o mercado de trabalho pode ser verificado no Quadro 1. Note-se que as melhorias do mercado de trabalho podem ser constatadas para as variáveis de inserção ocupacional e de rendimento com o aumento destas. Por sua vez, as variáveis que compõem a dimensão do desemprego indicam melhoras no mercado de trabalho quando elas sofrem redução.

Variável	Melhora	Piora
Taxa de desemprego total	Queda	Aumento
Taxa de desemprego do chefe do domicílio	Queda	Aumento
Tempo de procura	Queda	Aumento
Taxa de participação das pessoas com até 17 anos de idade	Queda	Aumento
Percentual de assalariados com carteira de trabalho assinada	Aumento	Queda
Percentual de outros trabalhadores com contribuição à Previdência Social	Aumento	Queda
Tempo médio de permanência na atual ocupação	Aumento	Queda
Rendimento médio real por hora	Aumento	Queda
Percentual de trabalhadores recebendo mais de um salário mínimo	Aumento	Queda
Índice de Gini	Aumento	Queda

**Quadro 1**  
Comportamento do mercado de trabalho de acordo com variáveis selecionadas

Para a composição do IMT-RMS, consideraram-se pesos idênticos para cada uma das três dimensões do mercado de trabalho, a exemplo do que foi feito por De Toni (2008). Por sua vez, foi atribuído o peso de  $\frac{1}{3}$  para o cálculo dos índices-síntese de cada uma das dimensões de ocupação, desemprego e rendimento.

Na composição dos índices parciais de cada dimensão, o peso das variáveis foi obtido mediante simulações da importância atribuída a cada uma delas, por apresentarem melhor aderência ao modelo e melhor comportamento da curva que representa o índice, como será mostrado adiante<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Para garantir que a escolha dos pesos, ainda que arbitrária, não causasse prejuízos, foram realizadas diversas simulações que indicaram apenas modificações marginais nos índices calculados.

Na construção do índice-síntese também foi adotada a metodologia proposta por De Toni (2008). Para as estatísticas em que o seu aumento indica melhoria do mercado de trabalho, foi adotada a seguinte fórmula:

$$\text{IMT-RMS} = \frac{(X - X \text{ min})}{(X \text{ max} - X \text{ min})}, \text{ onde:}$$

X = valor da estatística no mês;

Xmin = valor mínimo em toda a série;

Xmax = valor máximo em toda a série;

Entretanto, para as estatísticas cujo aumento indica piora do mercado de trabalho, foi adotada a seguinte fórmula:

$$\text{IMT-RMS} = \frac{(X - X \text{ max})}{(X \text{ min} - X \text{ max})}$$

Com essa metodologia foi possível calcular índices anuais para cada uma das variáveis escolhidas, índices-síntese anuais para cada uma das dimensões e, finalmente, o IMT-RMS.

Para interpretar os valores dos índices-síntese de cada dimensão, deve-se considerar que devido à parametrização das séries de dados, quanto menores forem o valor do índice, mais precárias estarão as condições de funcionamento do mercado de trabalho e quanto maiores, menos precárias ou deterioradas. Assim, em relação ao índice síntese geral, o IMT-RMS, também os valores maiores apontam para melhorias no mercado de trabalho etc.

Os pesos e valores máximos e mínimos atribuídos a cada uma das variáveis explicativas para a evolução do mercado de trabalho podem ser vistos na Tabela 1.

<b>Tabela 1</b>			
<b>Pesos e valores máximos e mínimos das variáveis selecionadas</b>			
<b>Variável</b>	<b>Pesos</b>	<b>X min</b>	<b>X max</b>
Taxa de desemprego total	0,50	19,4	28,0
Taxa de desemprego do chefe do domicílio	0,30	11,2	17,9
Tempo de procura	0,10	36,0	74,0
Taxa de participação das pessoas com até 17 anos de idade	0,10	7,3	22,2
Percentual de assalariados com carteira de trabalho assinada	0,50	43,3	55,3
Percentual de outros trabalhadores com contribuição à Previdência Social	0,25	16,9	20,5
Tempo médio de permanência na atual ocupação	0,25	66,2	79,0
Rendimento médio real por hora	0,40	4,7	5,8
Percentual de trabalhadores recebendo mais de um salário mínimo	0,30	77,9	83,6
Índice de Gini	0,30	0,38	0,51

## NOTAS SOBRE O MERCADO DE TRABALHO DA RMS NA PASSAGEM DOS ANOS 1980 PARA 1990

À exceção da primeira metade dos anos 1980, período em que a economia e o mercado de trabalho da RMS experimentaram intenso crescimento em uma conjuntura nacional de crise econômica e deterioração do mercado de trabalho<sup>18</sup>, os movimentos observados nessa região acompanharam, grosso modo, os registrados para o Brasil.

Contudo, feita essa observação, deve-se ressaltar que a RMS destaca-se entre as regiões metropolitanas brasileiras por dois aspectos negativos: a incapacidade da estrutura produtiva para gerar posições ocupacionais em quantidade adequada ao crescimento da oferta de trabalho; e a enorme heterogeneidade das relações de trabalho, que é elevada, mesmo se considerando os padrões nacionais.

Assim, as transformações havidas na estrutura produtiva brasileira nos anos 1990, que atuaram no sentido de reduzir as oportunidades de trabalho, aprofundar o processo de precarização e diminuir os rendimentos, impactaram sobre um contexto já bastante precário, em que níveis baixíssimos de rendimento e elevada instabilidade já eram a perspectiva ocupacional para grande parcela da força de trabalho.

Nessa medida, os efeitos da crise econômica dos anos 1980, conjugados com as políticas liberalizantes dos anos 1990, foram severos. Prova disso é encontrada no fato de a taxa de desemprego total, medida para a RMS, ter sido de 15,9% no período 1987 a 1989, saltado para 21,6% em 1997 e alcançado 28,0% em 2003, momento em que atingiu o seu ápice<sup>19</sup>.

O impacto sobre a estrutura setorial da ocupação também foi expressivo, atingindo os segmentos mais estruturados, a exemplo do setor industrial, cuja parcela de trabalhadores reduziu-se de 12,4% da ocupação para 8,3% entre 1987/89 e 1997<sup>20</sup> e também se fez sentir nos espaços em que a ocupação era mais instável e menos formal, a exemplo da *Construção Civil* (7,6% dos trabalhadores em 1987/89 e 5,4% em 1997) e o *Comércio* (18,9% e 17,9%) (Tabela 2).

<sup>18</sup> Isso ocorreu, principalmente, em função dos efeitos multiplicadores do ciclo de investimentos do Complexo Petroquímico de Camaçari e do registro de um expressivo número de contratações na Administração Pública, particularmente durante a primeira metade dessa década.

<sup>19</sup> A PEDRMS foi a campo em dois momentos: o primeiro durante 24 meses, entre outubro de 1987 e setembro de 1989; e o segundo a partir de dezembro de 1996 até os dias atuais.

<sup>20</sup> Entre os ramos industriais, os efeitos foram maiores, respectivamente, na indústria *Metal-mecânica* (de 2,2% para 1,3%), na *Petroquímica, química, farmacêuticos e plásticos* (3,9% para 2,4%) e em *Outras indústrias* (3,1% e 1,8%).

**Tabela 2**  
**Distribuição dos ocupados segundo setor e ramo de atividade econômica**  
**RMS – 1987/1989, 1997/2009**

(Em porcentagem)

Setor e ramo de atividade econômica	Anos		
	1987/1989*	1997	2009
<b>Ocupados (1)</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Indústria</b>	<b>12,4</b>	<b>8,3</b>	<b>8,3</b>
Metal-mecânica	2,2	1,3	1,8
Petroquímica, química, farmacêutica e plásticos	3,9	2,4	2,6
Têxtil, vestuário, calçados e artefatos de tecido	1,1	0,9	0,7
Alimentação	1,4	1,4	1,0
Gráficas e editoras	0,6	0,6	(2)
Outras indústrias	3,1	1,8	1,8
<b>Comércio</b>	<b>18,9</b>	<b>17,9</b>	<b>16,4</b>
<b>Serviços</b>	<b>48,8</b>	<b>55,6</b>	<b>60,0</b>
Oficinas de reparação mecânica	1,9	2,1	1,6
Outros Serviços de reparação e limpeza	1,8	5,2	4,2
Transportes e armazenagem	4,0	4,3	4,4
Especializados	1,7	3,4	4,8
Utilidade pública	9,8	9,0	10,4
Creditícios e financeiros	2,3	1,8	1,3
Alimentação	5,7	7,1	6,3
Educação	5,6	7,0	7,0
Saúde	3,4	4,5	5,9
Auxiliares	2,1	4,0	5,1
Outros serviços	10,4	7,1	9,1
<b>Construção civil</b>	<b>7,6</b>	<b>5,4</b>	<b>6,6</b>
<b>Serviços domésticos</b>	<b>9,1</b>	<b>10,8</b>	<b>7,8</b>

Fonte: PEDRMS (Convênio SEI, Setre, Dieese, Seade, MTE/FAT).

PEDRMS 1987/1989 (Setras, Dieese, Seade, UFBA/A Cor da Bahia).

\*Dados da primeira rodada da PEDRMS, realizada por 24 meses, entre agosto de 1987 e setembro de 1989.

(1) Inclui ocupados em outras atividades que não permitem a desagregação setorial.

(2) A amostra não comporta a desagregação para esta categoria.

As transformações no setor de *Serviços* devem ser observadas com atenção. Visto em conjunto, os anos 1990 foram de acentuado aumento da importância do segmento, que respondia por 48,8% da ocupação no final dos anos 1980 e passou a representar 55,6%, em 1997. Essa expansão, todavia, se deu de forma irregular: o processo de terceirização da economia transferiu trabalhadores do setor industrial para áreas dos *Serviços*, especialmente para os *Especializados* (cuja participação cresceu 98,6%) e *Auxiliares* (92,3%). Além disso, *Outros serviços de reparação e limpeza* (187,0%), os de *Educação* (24,2%) e *Saúde* (31,1%) também cresceram intensamente, enquanto os de *Utilidade pública* (-8,2%) e o *Creditício e financeiro* (-22,1%) reduziram a sua

participação, no segundo caso devido a mudanças na base tecnológica que eliminaram oportunidades de trabalho no segmento.

Os impactos também foram elevados no que diz respeito à inserção ocupacional. Em relação à posição na ocupação, chama a atenção as reduções das parcelas de trabalhadores assalariados (de 57,9% para 56,1%) e a de *Autônomos* (de 26,6% para 24,6%), em favor de um forte crescimento relativo dos *Empregadores* (de 2,3% para 4,3%) e do aumento dos *Empregados domésticos* (de 9,2% para 10,8%). A diminuição da importância relativa do trabalho assalariado atingiu tanto o setor privado (-0,7 pontos percentuais) quanto o setor público (-0,8 pontos). Pela sua significação como clara demonstração de precarização das relações de trabalho, porém, merece destaque a redução da parcela de assalariados formais do setor privado de 32,7% para 29,2% entre 1987/1989 e 1997 (Tabela 3).

Posição na ocupação	Anos		
	1987/1989*	1997	2009
<b>Ocupados</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Assalariados total (1)</b>	<b>57,9</b>	<b>56,1</b>	<b>65,6</b>
Assalariados setor privado	40,7	40,0	51,2
Com carteira assinada	32,7	29,2	41,8
Sem carteira assinada	8,0	10,8	9,4
Assalariados setor público	16,9	16,1	14,3
<b>Autônomo</b>	<b>26,6</b>	<b>24,6</b>	<b>21,9</b>
que trabalha para o público	21,3	19,7	19,2
que trabalha para empresa	5,3	4,9	2,7
<b>Empregadores</b>	<b>2,3</b>	<b>4,3</b>	<b>2,7</b>
<b>Empregados domésticos</b>	<b>9,2</b>	<b>10,8</b>	<b>7,8</b>
<b>Demais (2)</b>	<b>4,0</b>	<b>4,2</b>	<b>2,0</b>

Fonte: PEDRMS (Convênio SEI, Setre, Dieese, Seade, MTE/FAT).

PEDRMS 1987/1989 (Setras, Dieese, Seade, UFBA/A Cor da Bahia).

\*Dados da primeira rodada da PEDRMS, realizada por 24 meses, entre agosto de 1987 e setembro de 1989.

(1) Inclusive os assalariados que não sabem o tipo de empresa em que trabalham.

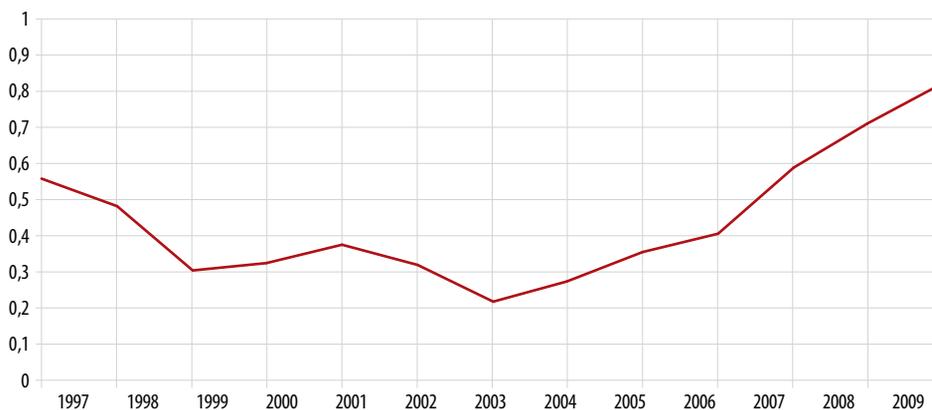
(2) Inclui donos de negócio familiar e trabalhadores familiares.

Assim, a análise do comportamento do mercado de trabalho da RMS entre o final dos anos 1980 e 1996, quando tem início a segunda rodada da PED utilizada para o cálculo do IMT, replica o quadro de reduzidas oportunidades de trabalho, bem como o aprofundamento do processo de precarização e de diminuição dos rendimentos.

## UMA LEITURA DO MERCADO DE TRABALHO DA RMS COM BASE NO ÍNDICE

As considerações em relação ao comportamento do mercado de trabalho da RMS tomam como pano de fundo a ideia de que o seu tamanho e as suas características espelham as circunstâncias diretamente relacionadas às magnitudes da sua população, da sua economia e do seu mercado e ainda dos lugares que essa região ocupa na economia nacional e na global, na hierarquia de cidades e nos fluxos de bens, serviços e de força de trabalho (BORGES, 2003). É só quando essas ideias estão muito claramente definidas que se pode perceber a evolução desse mercado de trabalho na passagem dos anos 1990 para os 2000.

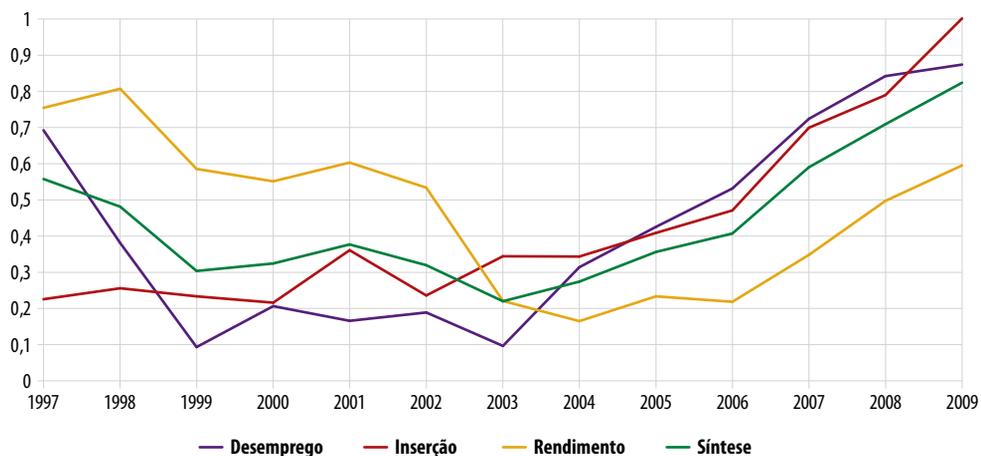
A análise comparativa dos valores do IMT-RMS, para os anos de 1997 e 2009, mostra uma evolução positiva deste indicador, na medida em que o seu valor evoluiu 47,6%, ao passar de 0,557 para 0,822 (Gráfico 1).



**Gráfico 1**  
Índice síntese do mercado de trabalho – RMS – 1997-2009

Fonte: PEDRMS (Convênio SEI, Setre, Dieese, Seade, MTE/FAT).

Com efeito, os indicadores das dimensões da inserção produtiva e do desemprego apresentaram melhorias e o do rendimento do trabalho permaneceu em níveis muito inferiores aos obtidos em 1997, em que pese o índice de Gini ter apontado avanços na distribuição dos rendimentos do trabalho. De modo mais preciso, o índice síntese do desemprego evoluiu 26,3%, o da inserção ocupacional elevou-se 342,9%, enquanto o do rendimento do trabalho reduziu-se em 21,2% (Gráfico 2 e Tabela 4).



**Gráfico 2**  
Índices do mercado de trabalho – RMS – 1997-2009

Fonte: PEDRMS (Convênio SEI, Setre, Dieese, Seade, MTE/FAT).

**Tabela 4**  
Índices do mercado de trabalho – RMS – 1997-2009

Ano	Índices do mercado de trabalho			
	Índice do desemprego	Índice da inserção ocupacional	Índice do rendimento	Índice síntese
1997	0,691	0,226	0,754	0,557
1998	0,380	0,256	0,806	0,481
1999	0,094	0,234	0,585	0,304
2000	0,206	0,216	0,551	0,325
2001	0,166	0,361	0,603	0,377
2002	0,189	0,236	0,534	0,320
2003	0,097	0,344	0,221	0,221
2004	0,314	0,343	0,165	0,274
2005	0,425	0,409	0,234	0,356
2006	0,531	0,471	0,219	0,407
2007	0,723	0,699	0,348	0,590
2008	0,841	0,788	0,497	0,708
2009	0,873	1,000	0,594	0,822

Fonte: PEDRMS (Convênio SEI, Setre, Dieese, Seade, MTE/FAT).

De modo geral, pode-se dizer que o IMT-RMS comportou-se, nesse período, de tal sorte a desenhar uma curva assemelhada à letra W, com a seguinte periodização:

- entre 1997 e 2003, registra tendência a deterioração das condições de funcionamento do mercado de trabalho. O decréscimo do índice foi parcialmente interrompido nos anos de 2000 e

2001. Essa inflexão, porém, não foi suficiente para retornar aos níveis dos anos iniciais da série. O IMT-RMS voltou a decrescer em 2002 e atingiu o menor valor de todo o período em 2003;
- a partir de 2004, o índice revela uma persistente melhoria no funcionamento do mercado de trabalho, retoma, em 2007, os níveis vigentes em 1997 e evolui positivamente nos anos seguintes.

Como não poderia deixar de ser, essa dinâmica do mercado de trabalho da RMS foi fortemente condicionada pelos movimentos da economia mundial e os seus respectivos desdobramentos no plano nacional, principalmente no que concerne às transformações estruturais da base produtiva e ao perfil da política econômica<sup>21</sup>. Destarte, é obrigatório, ao se retratar essa realidade do mercado de trabalho da RMS, fazer alusão a esses movimentos da economia, os quais, como muito bem indica Santana (2003, p. 45), “[...] na maioria dos casos, derivaram de processos que ultrapassam em muito os limites estaduais, mas que acabaram afetando, direta ou indiretamente, a geração, a eliminação ou a qualidade dos postos de trabalho no estado”.

Desse modo, todas aquelas políticas macroeconômicas implementadas durante os anos 1990 e início dos anos 2000, que, como se viu anteriormente, estavam alinhadas à orientação neoliberal, presentes nos governos Collor, FHC e, em boa medida, no de Lula, pelo menos nos seus estágios iniciais, trouxeram reverses para o mercado de trabalho da RMS, esgarçando ainda mais as suas já frágeis bases de funcionamento, no período 1997-2003. Logo na sequência, assim como evidenciado no plano nacional, o mercado de trabalho da RMS passou a experimentar uma dinâmica de recuperação, beneficiado por circunstâncias externas (crescimento da economia mundial, o que favoreceu as exportações brasileiras), bem como por internas (aumento dos investimentos públicos e privados, ampliação das políticas sociais, expansão do crédito, dentre outras).

Para além da ocorrência desses fatores de ordem geral, que ajudam a compreender as alterações por que passou o mercado de trabalho da RMS no período em foco, não se deve desconhecer que determinadas circunstâncias locais são importantes para explicar tais mudanças. Uma delas foi a afluência para essa região, nesse intervalo de tempo, de novos investimentos industriais, resultantes de uma política de incentivos fiscais implementada pelo governo estadual que, apesar de trazerem resultados do ponto de vista da geração de riqueza, não foram capazes, dadas as suas próprias especificidades, de modificar completamente o quadro de fragilidade de tal mercado.

### **Deterioração acelerada: o período 1997 a 2003**

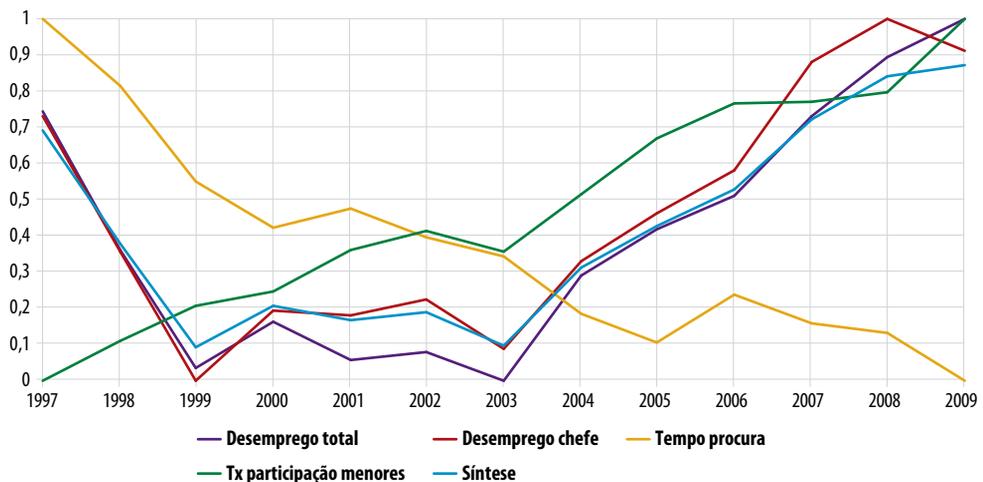
O IMT-RMS ilustra a velocidade com que se deterioram as condições de funcionamento do mercado de trabalho no período 1997 a 2003, posto que o seu valor em 2003 equivale a 39,6% do resultado obtido em 1997. A análise do comportamento dos indicadores parciais nesse período mostra que essa deterioração esteve relacionada às dimensões do desemprego e do rendimento do trabalho, com a inserção ocupacional tendo comportamento ligeiramente positivo.

<sup>21</sup> Lembre que essa região localiza-se em um estado subnacional, a Bahia, que possui limites no que tange à intervenção no mercado de trabalho, uma vez que é a condução da política econômica nacional – principalmente no que concerne à taxa de juros, política cambial e estratégias de competitividade e crescimento econômico – que exerce forte influência no nível de emprego, rendimento e qualidade dos postos de trabalho gerados (GUIMARÃES, 2003).

No que tange especificamente à questão do desemprego, observa-se que o contingente de desempregados da RMS cresceu regularmente, ano após ano, partindo de um total de 292 mil pessoas, em 1997, para 468 mil, em 2003, o que corresponde a um crescimento geométrico anual de 8,12%. Até 1999, a expansão do número de desempregados foi acompanhada da redução de postos de trabalho. O número total de pessoas ocupadas nesse último ano foi menor que o verificado em 1997 em 23 mil. Apenas no *Comércio* contabilizou-se uma perda de 25 mil postos de trabalho<sup>22</sup>. Contudo, a partir de 2000, o aumento do número de desempregados conviveu com pequeno crescimento da ocupação, numa clara demonstração da insuficiência do dinamismo econômico para dar conta da expansão da população que demandava trabalho.

No tocante à taxa, o desemprego total salta de 21,6% da força de trabalho, em 1997, para 28,0%, em 2003, atingindo o patamar recorde de 30,0% da PEA em junho de 2003, momento em que existia quase meio milhão de pessoas desempregadas.

Os índices da dimensão do desemprego na RMS, entre 1997 e 2009, podem ser visualizados no Gráfico 3.



**Gráfico 3**  
**Índices do desemprego – RMS – 1997-2009**

Fonte: PEDRMS (Convênio SEI, Setre, Dieese, Seade, MTE/FAT).

Outro aspecto importante que indica deterioração das condições de acesso às posições de trabalho é a elevação do tempo médio de procura por ocupação. Nesse particular, verifica-se que, em 1997, essa média alcançava 36 semanas. Esse tempo dilatou-se sensivelmente, haja vista que passou, em 2003, a ser de 61 semanas, o que corresponde a quase um ano e quatro meses.

<sup>22</sup> Além deste setor, a ocupação também diminuiu na *Construção Civil* (1 mil postos), na *Indústria* (4 mil) e nos *Serviços Domésticos* (7 mil). Movimento oposto foi constatado no setor de *Serviços* (18 mil).

Ao tocar nessa questão é importante citar o trabalho de Rodarte, Braga e Garcia (2005), segundo os quais, até 1999, o tempo médio de procura e a taxa de desemprego cresciam em ritmos semelhantes, o que sugeria a relação causal entre ambas as variáveis. No entanto, desde então, a evolução expansiva do tempo de procura passou a adquirir certa autonomia em relação ao comportamento da taxa de desemprego.

Consoante essa interpretação, o tempo de procura tornou-se um indicador mais resistente à melhora no cenário econômico. Isto é mostrado, de forma emblemática, em dois momentos do período pós-Plano Real – o primeiro, entre 1999 e 2000; e o segundo, entre 2003 e 2004 –, pois, em ambos os casos, a recuperação econômica resultou na redução do desemprego, porém acompanhada, curiosamente, de estabilidade ou mesmo de aumento do tempo de procura.

A Tabela 5 permite a visualização dos dados relativos aos índices da dimensão do desemprego na RMS, no período de 1997 a 2009.

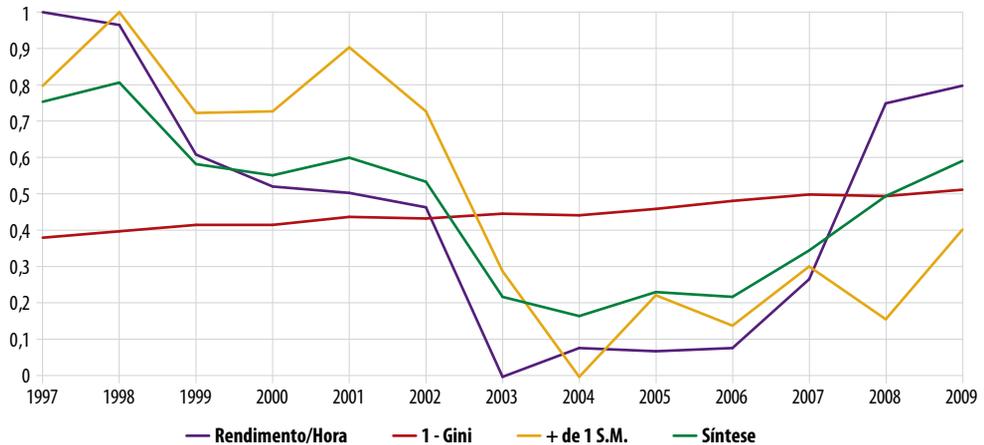
Tabela 5 Índices da dimensão do desemprego – RMS – 1997-2009				
Ano	Índices do desemprego			
	Índice da taxa de desemprego total	Índice da taxa de desemprego do chefe	Índice da taxa de participação dos menores de 10 a 17 anos	Índice do desemprego
1997	0,744	0,731	1,000	0,691
1998	0,360	0,358	0,816	0,380
1999	0,035	0,000	0,553	0,094
2000	0,163	0,194	0,421	0,206
2001	0,058	0,179	0,474	0,166
2002	0,081	0,224	0,395	0,189
2003	0,000	0,090	0,342	0,097
2004	0,291	0,328	0,184	0,314
2005	0,419	0,463	0,105	0,425
2006	0,512	0,582	0,237	0,531
2007	0,733	0,881	0,158	0,723
2008	0,895	1,000	0,132	0,841
2009	1,000	0,910	0,000	0,873

Fonte: PEDRMS (Convênio SEI, Setre, Dieese, Seade, MTE/FAT).

Entre os indicadores da dimensão do desemprego, apenas a taxa de participação das crianças e adolescentes com 10 a 17 anos de idade apresentou evolução favorável, ao passar de 22,2%, em 1997, para 16,9%, em 2003. A rigor, a presença dessa população no mercado de trabalho reduz-se ao longo de todo o período; em 2009 essa taxa estava reduzida a 7,3%.

O quadro de deterioração das condições de acesso às posições ocupacionais fez-se acompanhar da queda da remuneração média da força de trabalho. O valor do índice da dimensão do rendimento do trabalho em 2003 equivalia a menos de 1/3 do apurado em 1997. Essa movi-

mentação refletiu as significativas perdas na remuneração por hora trabalhada e a redução da parcela de ocupados com vencimentos mensais iguais ou superiores a um salário mínimo<sup>23</sup>. Somente o índice Gini apresentou uma evolução favorável (Gráfico 4 e Tabela 6).



**Gráfico 4**  
Índices do rendimento – RMS – 1997-2009

Fonte: PEDRMS (Convênio SEI, Setre, Dieese, Seade, MTE/FAT).

**Tabela 6**  
Índices do rendimento – RMS – 1997-2009

Ano	Índices do rendimento			
	Índice rendimento por hora	Índice Gini (1 - Gini)	Índice mais de um salário mínimo	Índice do rendimento
1997	1,000	0,380	0,799	0,754
1998	0,967	0,399	1,000	0,806
1999	0,608	0,415	0,724	0,585
2000	0,520	0,417	0,727	0,551
2001	0,503	0,437	0,902	0,603
2002	0,463	0,433	0,727	0,534
2003	0,000	0,446	0,289	0,221
2004	0,079	0,445	0,000	0,165
2005	0,072	0,458	0,224	0,234
2006	0,078	0,483	0,141	0,219
2007	0,268	0,501	0,303	0,348
2008	0,752	0,494	0,159	0,497
2009	0,798	0,513	0,404	0,594

Fonte: PEDRMS (Convênio SEI, Setre, Dieese, Seade, MTE/FAT).

<sup>23</sup> O valor médio da hora de trabalho evoluiu de R\$ 5,79 em 1997 para R\$ 4,72, preço mínimo da série. O percentual de trabalhadores com rendimento mensal igual ou superior a um salário mínimo passou de 82,4% para 79,5% nesse intervalo de tempo.

Não obstante esse comportamento, o índice dos rendimentos do trabalho foi positivo em relação ao ano anterior em dois momentos: em 1998, quando atingiu o valor mais elevado da série (0,806), e em 2001 (0,603). Em ambos os períodos, isso esteve relacionado ao aumento da parcela de ocupados com rendimento mensal igual ou maior que um salário mínimo<sup>24</sup>. A remuneração média por hora trabalhada, pelo seu turno, decresce persistentemente até o ano de 2003.

Intuitivamente, esperava-se que o panorama descrito anteriormente para essas duas dimensões (desemprego e rendimento) potencializasse ainda mais a precarização do padrão de uso da força de trabalho da RMS. Todavia esse cenário pouco animador não se confirmou na sua integralidade, haja vista que, no que tange ao indicador da inserção ocupacional, se assistiu a um comportamento diferenciado do verificado com relação ao desemprego e ao rendimento. Isso se deve ao fato de o valor do índice da inserção ocupacional em 2003 ter sido 52,4% mais elevado que em 1997, o que, paradoxalmente, sugere que houve melhoria nas condições de inserção ocupacional em um contexto de degradação do mercado de trabalho. Cabe assinalar também, nesse ponto, a ocorrência de crescimento de tal indicador em relação ao exercício anterior, nos anos de 1998, 2001 e 2003.

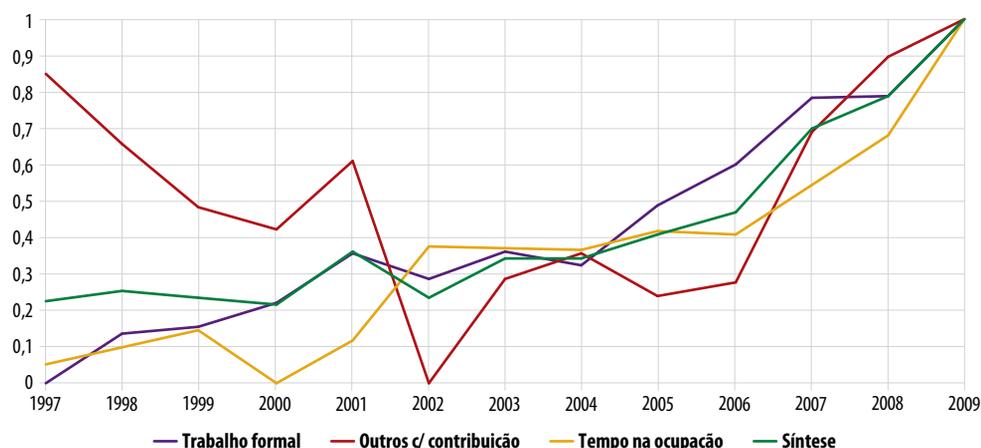
Detalhando essa questão, vê-se que o número de ocupados cresceu em 143 mil pessoas, graças, fundamentalmente, ao aumento do contingente de assalariados, que passou de 596 mil pessoas para 731 mil. Esse avanço do assalariamento foi impulsionado pela ampliação da parcela de trabalhadores com vínculos formais<sup>25</sup> e pelo crescimento do tempo médio de permanência na ocupação (passou de 66,9 meses para 70,9 meses), indicando melhorias das condições de inserção ocupacional.

Assim, a participação do trabalho assalariado formal evoluiu de 43,3% da ocupação para 47,6%, devido ao crescimento do emprego com carteira assinada no setor privado, que passou de 29,2% para 35,1%. Traduzindo para valores absolutos, os assalariados formais do setor privado passaram de 310 mil pessoas, em 1997, para 423 mil, em 2003.

O Gráfico 5 e a Tabela 7 exibem os índices da inserção ocupacional na RMS no período de 1997 a 2009.

<sup>24</sup> Uma avaliação mais precisa da evolução dessa variável deve levar em conta a evolução dos valores reais do salário mínimo.

<sup>25</sup> Ou seja, ampliou-se – seguindo a linguagem sugerida por Borges (2003) – a participação do chamado “núcleo duro”, estruturado do mercado de trabalho metropolitano, o qual é formado pelos postos de trabalho e trabalhadores assalariados cujas relações de trabalho são regidas pelo estatuto do trabalhador, o qual está fundamentalmente consubstanciado na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), no Estatuto do Funcionário Público e na Previdência Social.



**Gráfico 5**  
Índices da inserção ocupacional – RMS – 1997-2009

Fonte: PEDRMS (Convênio SEI, Setre, Dieese, Seade, MTE/FAT).

**Tabela 7**  
Índices da inserção ocupacional – RMS – 1997-2009

Anos	Índices da inserção ocupacional			
	Índice do trabalho formalizado	Índice outros ocupados com previdência	Índice tempo na ocupação	Índice da inserção ocupacional
1997	0,000	0,849	0,054	0,226
1998	0,135	0,656	0,096	0,256
1999	0,154	0,481	0,145	0,234
2000	0,221	0,423	0,000	0,216
2001	0,358	0,609	0,118	0,361
2002	0,286	0,000	0,374	0,236
2003	0,361	0,285	0,369	0,344
2004	0,325	0,356	0,367	0,343
2005	0,489	0,239	0,417	0,409
2006	0,600	0,276	0,407	0,471
2007	0,782	0,689	0,543	0,699
2008	0,789	0,895	0,679	0,788
2009	1,000	1,000	1,000	1,000

Fonte: PEDRMS (Convênio SEI, Setre, Dieese, Seade, MTE/FAT).

### Uma trajetória de recuperação: o período 2004 a 2009

O IMT-RMS mostra uma persistente recuperação a partir do ano de 2004, sendo sempre crescente em relação ao ano anterior. Em face dessa dinâmica, alcança, no ano de 2009, o valor de 0,822, sendo, portanto, 47,6% mais elevado do que o valor calculado para o início

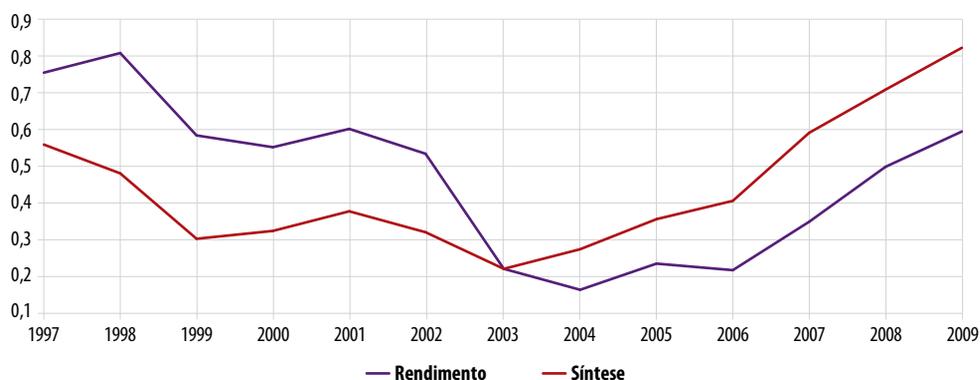
da série. Quando comparado com o ano de 2003, momento mais agudo do ponto de vista da deterioração desse mercado, o resultado de 2009 é 272,9% mais alto.

A análise do comportamento dos índices parciais mostra que a melhoria nas condições de funcionamento do mercado de trabalho esteve principalmente relacionada com o desempenho dos indicadores de desemprego, da inserção produtiva e, em menor medida, do rendimento. Isso porque, embora o índice dessa última dimensão tenha apresentado um movimento ascendente, o seu valor em 2009 (0,594) correspondia a apenas 78,8% do resultado encontrado para 1997.

Efetivamente, o número de desempregados da RMS diminuiu sucessivamente a partir de 2003, período em que o contingente de desempregados, conforme já assinalado, atingiu o nível recorde de 468 mil pessoas. No período 2003-2009, o número de desempregados decresceu a uma taxa geométrica de 4,46% ao ano. Nessa medida, o ano final dessa série contabilizou um contingente de desempregados da ordem de 356 mil pessoas. Essa situação deveu-se, sobretudo, ao crescimento do nível de ocupação (3,47% ao ano), uma vez que o aumento do número de pessoas no mercado de trabalho aconteceu num ritmo bem inferior (1,55% ao ano).

Ao discutir essa questão do desemprego, é absolutamente importante chamar atenção para o fato de que, diferentemente daquilo que a maioria dos analistas de mercado de trabalho previam, a crise econômica e financeira, instalada no segundo semestre de 2008, não provocou repercussões sobre a taxa de desemprego total anualizada, haja vista que não interrompeu a sua trajetória descendente. Entretanto, deve-se assinalar que, caso tal crise não tivesse ocorrido, muito provavelmente esse movimento de queda registrado por esse indicador, entre os anos de 2008 e 2009, teria sido mais incisivo.

No Gráfico 6 estão expostos o índice síntese e índice do rendimento do trabalho na RMS entre 1997 e 2009.

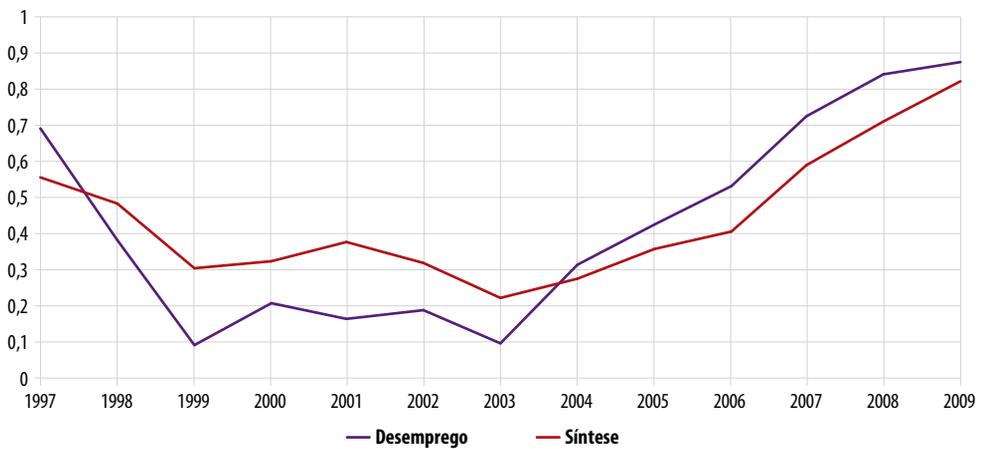


**Gráfico 6**  
Índice síntese e índice do rendimento do trabalho – RMS – 1997-2009

Fonte: PEDRMS (Convênio SEI, Setre, Dieese, Seade, MTE/FAT).

O menor crescimento da PEA originou-se da redução da taxa de participação de 70,3% para 66,0%, entre 2003 e 2009. Vale comentar que embora esse movimento de queda tenha atingido todos os grupos populacionais pesquisados, foi especialmente intenso para as mulheres (-7,3%), negros (-7,1%), chefes de domicílio (-8,6%), crianças e adolescentes com 10 a 17 anos de idade (-56,5%), idosos com 60 anos ou mais (-17,3%) e para as pessoas com pouca instrução (-31,6% para analfabetos e -23,6% para as que tinham o curso fundamental incompleto).

Veja-se o índice síntese e o índice do desemprego na RMS, entre 1997 e 2009, no Gráfico 7.



**Gráfico 7**  
**Índice síntese e índice do desemprego – RMS – 1997-2009**

Fonte: PEDRMS (Convênio SEI, Setre, Dieese, Seade, MTE/FAT).

Em que pese o indicador da inserção ocupacional apresentar evolução positiva ao longo de todo o período, o seu crescimento foi mais intenso a partir de 2004. De fato, a parcela de trabalhadores com vínculo formal de trabalho, que correspondia a 43,3% dos ocupados em 1997, cresceu até 2003 apenas 10,0% (indo para o patamar de 47,6%) e saltou para 55,3% em 2009, expansão que representou um aumento de 16,1% em relação a 2003.

Ao se detalhar um pouco mais essa questão da inserção ocupacional, deve-se frisar que, no período em foco, a ocupação cresceu 22,7%. Isso significa dizer que houve um acréscimo, em termos absolutos, de 274 mil pessoas na condição de ocupadas. Esse contexto de ampliação das oportunidades de trabalho não prevaleceu para todas as posições na ocupação. Enquanto os assalariados, os autônomos e demais trabalhadores tiveram os seus contingentes de trabalhadores acrescidos em, respectivamente, 239 mil, 47 mil e 1 mil, os empregadores e os empregados domésticos experimentaram perdas da ordem de 6 mil.

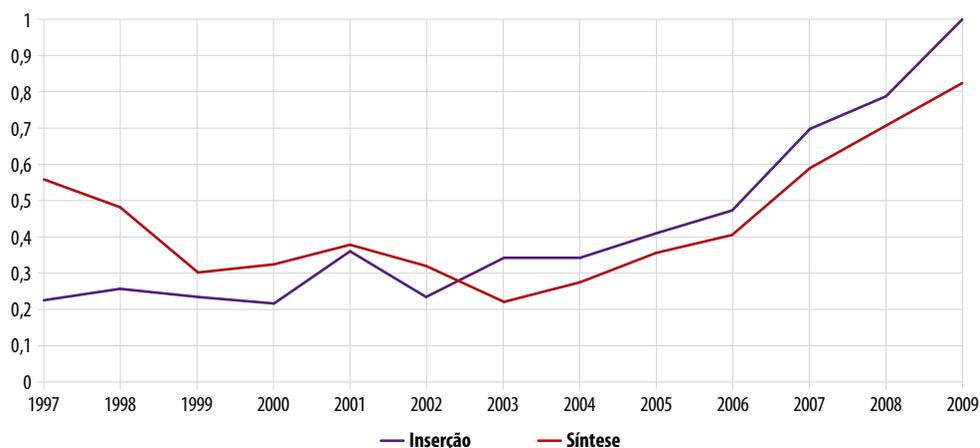
É também digno de nota que a ampliação do assalariamento foi muito mais influenciada pelo aumento das oportunidades de trabalho no setor privado (193 mil) que no setor público

(45 mil). No primeiro setor, a expansão das relações de trabalho assalariada decorreu exclusivamente do segmento estruturado, ou seja, os assalariados com carteira assinada, que expandiram a sua representatividade em 195 mil, ao passo que os sem carteira contraíram em 2 mil pessoas.

Quando se avalia o tempo médio de permanência na ocupação, constata-se uma situação congruente com a descrita acima para o assalariamento. Isso significa dizer que também por esse aspecto houve melhora na condição de inserção ocupacional, visto que, entre 2003 e 2009, essa componente expandiu-se de 71 para 79 meses, variando, portanto, 11,3%.

É interessante também observar que, somente em 2006, a fração dos demais ocupados que recolhem contribuição à Previdência Social passou a crescer de forma mais regular. Desse modo, apenas nos dois últimos anos da série é que se mediram proporções superiores àquela apurada em 1997 (Gráfico 5).

O índice síntese e o índice da inserção ocupacional na RMS, entre 1997 e 2009, são mostrados no Gráfico 8.



**Gráfico 8**  
Índice síntese e índice da inserção ocupacional - RMS - 1997-2009

Fonte: PEDRMS (Convênio SEI, Setre, Dieese, Seade, MTE/FAT).

No que tange ao rendimento do trabalho, verifica-se que o seu índice acusa, em 2004, o valor mínimo de toda a série. Daí em diante, o mercado de trabalho da RMS deparou-se com a melhora deste indicador, não obstante essa inflexão ser insuficiente para recuperar o padrão dos dois anos iniciais do período em análise.

Esmiuçando ainda mais a dimensão do rendimento, vislumbra-se que a proporção de trabalhadores com rendimento mensal superior a um salário mínimo evoluiu positivamente, uma vez que aumentou de 79,5% para 80,2%, entre 2003 e 2009. Diante disso, vê-se que essa melhora recente não foi capaz de recuperar a proporção aferida em 1998, momento em

que se atingiu o percentual mais elevado (83,6%). Ao interpretar esses números, deve-se ter em conta que, notadamente no governo Lula, os reajustes do salário mínimo regularmente superaram a variação geral do nível de preços.

Por fim, é importante registrar, no tocante ao rendimento real médio por hora de trabalho, que se saiu de uma realidade, em 2003, em que o valor da hora recebido pelos trabalhadores foi o mais baixo de todo o período (R\$ 4,72) para outra, em 2009, em que essa remuneração atingiu a cifra de R\$ 5,57. Também aqui não se constata uma recuperação integral desse tipo de rendimento, posto que esse valor alçava o patamar de R\$ 5,79.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pretensão deste trabalho foi procurar analisar, por meio da construção do IMT-RMS, as modificações que se processaram na forma de funcionamento desse mercado no período compreendido entre os anos de 1997 a 2009, as quais trouxeram alterações significativas do ponto de vista das condições sociais de reprodução da força de trabalho.

De modo geral, a leitura das informações disponibilizadas por esse índice evidencia: a existência de melhorias nas condições de funcionamento desse mercado, quando se considera a análise do conjunto do período; a atuação de dois grandes movimentos, que refletem as alterações nas economias nacional e local, quando se observa pela perspectiva da sua evolução.

O resultado, portanto, foi positivo, registrando-se aumento de 47,6% no valor do índice na comparação do ano de 1997 em relação a 2009. Essa evolução foi fortemente influenciada pelas dimensões do desemprego e da inserção ocupacional, haja vista que o indicador do rendimento do trabalho não recuperou, durante todo o período, os valores obtidos nos anos iniciais da série. Remunerar adequadamente e equanimemente persiste como um dos graves problemas dessa estrutura produtiva.

Em consonância com os movimentos observados nos mercados metropolitanos de trabalho brasileiros, a análise do IMT-RMS mostrou uma deterioração profunda das suas condições de funcionamento entre 1997-2003, em resposta ao receituário neoliberal das políticas econômicas do governo federal. Entre as variáveis que conformam o indicador de desemprego, apenas a taxa de participação das crianças e adolescentes com 10 a 17 anos de idade, em queda em todo o período, evoluiu favoravelmente. Fenômeno semelhante ocorreu com a dimensão dos rendimentos do trabalho. Nesse caso, apenas o índice de Gini, ao indicar melhoria na distribuição dos rendimentos entre os ocupados, progrediu positivamente. Dessa maneira, tanto o valor médio da hora trabalhada quanto a parcela de trabalhadores com rendimento igual ou superior ao salário mínimo decaíram intensamente nesse momento.

Embora a equipe econômica do governo Lula sempre tenha se empenhado em não se desviar da rota que garantisse a manutenção do sistema de metas de inflação, por meio da operacionalização de uma política monetária conservadora, o viés mais desenvolvimentista e comprometido com o equacionamento das mazelas sociais brasileiras e o empenho na busca de estratégias que alavancassem a economia nacional parecem ter sido suficientes para interromper e reverter, ainda que lentamente, a tendência à deterioração das condições de funcionamento do mercado de trabalho.

A partir de 2004, portanto, o comportamento foi predominantemente outro e resultou em melhorias nas condições de funcionamento do mercado de trabalho da RMS. Isso pode ser explicado pelo desempenho positivo da qualidade da inserção ocupacional e também dos indicadores da dimensão do desemprego. Além disso, embora não recompondo os valores dos anos iniciais da série, os indicadores do rendimento do trabalho também iniciaram uma lenta recuperação.

Contudo, no âmbito dessas considerações finais, deve-se destacar a aderência do IMT-RMS aos movimentos observados na economia brasileira e nos mercados de trabalho local e metropolitanos, no intuito de reafirmar a sua utilidade e adequação. Feita essa consideração, cumpre afirmar que, ao indicar o comportamento do mercado de trabalho regional com base em conjunto de indicadores emparelhados, o IMT-RMS mostrou-se um valioso recurso para o movimento social, possibilitando a estudiosos e gestores públicos analisarem, avaliarem e intervirem no seu desempenho.

Isso posto, convém ainda considerar que embora os resultados do IMT-RMS tenham sido apresentados neste artigo no formato anual, eles podem ser calculados mensalmente, respeitando as características da base de dados utilizada, para análises capazes de representar os movimentos da conjuntura com rapidez e agilidade, reduzindo o lapso de tempo existente entre a percepção dos problemas e a ação.

## REFERÊNCIAS

- BORGES, Ângela. *Desestruturação do mercado de trabalho e vulnerabilidade social: a Região Metropolitana de Salvador na década de 90*. 2003. 376 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2003.
- BOURDIEU, Pierre. Precariedade está hoje por toda parte. In: \_\_\_\_\_. *Contrafogos: tática para enfrentar a invasão neoliberal*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998. p.119-127.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. *Panorama social de América Latina 2004*. Santiago: CEPAL, 2004.
- CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 98., 2009, Ginebra. *Para recuperarse de la crisis: un pacto mundial para el empleo*. Ginebra, 2009. Disponível em: <[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2009/109B09\\_192\\_span.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2009/109B09_192_span.pdf)>. Acesso em: 22 mar. 2010.
- DEDECCA, Cláudio; BALTAR, Paulo. Mercado de trabalho e informalidade nos anos 90. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 27, n. especial, p. 65-84, 1997.

DE TONI, Miriam. Precarização do trabalho: avaliando a deterioração do mercado de trabalho na Região Metropolitana de Porto Alegre. *Ensaios FEE*, Porto Alegre, v. 28, n. especial, p. 825-852, 2008. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/2157/2541>>. Acesso em: 20 jan. 2010.

GUIMARÃES, José Ribeiro Soares. Níveis e padrão distributivo de renda na Bahia nos anos 1990. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Panorama Social da Bahia nos anos 1990*. Salvador, 2003. p. 65-96. (Série Estudos e Pesquisas, 59).

REINECKE, Gerhard. Qualidade de emprego e emprego atípico no Brasil. In: POSTHUMA, Anne C. (Org.). *Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade*. Brasília: OIT; MTE; São Paulo: Ed. 34, 1999. p. 119-148.

RODARTE, Mario Marcos Sampaio, BRAGA, Thaiz Silveira, GARCIA, Lúcia Santos. Desemprego de longa duração como corolário da década neoliberal: a evolução do desemprego metropolitano entre as décadas de 1990 e 2000. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS DO TRABALHO, 9., 2005, Recife. *Anais...* Pernambuco: Associação Brasileira de Estudos do Trabalho, 2005.

RODRIG, Dani. Why is there so much economic insecurity in Latin America? *CEPAL Review*, Santiago, n. 73, p. 7-30, apr. 2001.

SABOIA, João L. M. Um novo índice para o mercado de trabalho urbano no Brasil. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 123-146, jan./jun. 2000. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/revista/pdfs/um\\_novo\\_indice\\_para\\_o\\_mercado\\_de\\_trabalho\\_urbano\\_no\\_brasil.pdf](http://www.ie.ufrj.br/revista/pdfs/um_novo_indice_para_o_mercado_de_trabalho_urbano_no_brasil.pdf)>. Acesso em: 14 jan. 2010.

SAMPAIO JUNIOR, Plínio. Os desafios da luta de classes na economia globalizada. *Lê Monde – Diplomatique - Diplô Brasil: caderno de debates, edição brasileira*, São Paulo, n. 1, p. 7-9, set. 2000.

SANTANA, Marcelo. Mudanças nas formas de inserção da população ocupada na Bahia dos anos 1990. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Panorama social da Bahia nos anos 1990*. Salvador: SEI, 2003. p. 45-64. (Série Estudos e Pesquisas, 59).

SOUZA, Laumar Neves de. Dinâmica econômica e seus impactos nas estratégias de inserção feminina no mercado de trabalho da RMS. 2007. 288f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, UFBA, Salvador, 2007.

SOUZA, Laumar Neves de; BRAGA, Thaiz Braga. Crise econômica internacional e o mercado de trabalho da Região Metropolitana de Salvador. *Bahia Análise & Dados* Salvador, v. 20, n. 1, p. 129-144, 2010.

SOUZA, Nilson de Araújo. *Economia brasileira contemporânea: de Getúlio a Lula*. São Paulo: Atlas, 2008.

TELLES, Vera da Silva. *Trabalho e família: a produção das diferenças entre trabalhadores urbanos*. São Paulo: Anpocs/Ford, 1988. Relatório Final de Pesquisa. Mimeografado.

APÊNDICE

**Tabela A**  
Índices e valores da taxa de desemprego total, taxa de desemprego do chefe de domicílio, tempo de procura por ocupação, e taxa de participação dos menores – RMS – 1997-2009  
(Em percentagem)

Anos	Taxa de desemprego total		Taxa de desemprego do chefe de domicílio		Tempo de procura (Em semanas)		Taxa de participação dos menores	
	Valor	Índice	Valor	Índice	Valor	Índice	Valor	Índice
1997	21,6	0,744	13,0	0,731	36	1,000	22,2	0,000
1998	24,9	0,360	15,5	0,358	43	0,816	20,5	0,112
1999	27,7	0,035	17,9	0,000	53	0,553	19,1	0,209
2000	26,6	0,163	16,6	0,194	58	0,421	18,5	0,247
2001	27,5	0,058	16,7	0,179	56	0,474	16,8	0,362
2002	27,3	0,081	16,4	0,224	59	0,395	16,0	0,415
2003	28,0	0,000	17,3	0,090	61	0,342	16,9	0,359
2004	25,5	0,291	15,7	0,328	67	0,184	14,5	0,515
2005	24,4	0,419	14,8	0,463	70	0,105	12,3	0,668
2006	23,6	0,512	14,0	0,582	65	0,237	10,8	0,767
2007	21,7	0,733	12,0	0,881	68	0,158	10,8	0,770
2008	20,3	0,895	11,2	1,000	69	0,132	10,3	0,798
2009	19,4	1,000	11,8	0,910	74	0,000	7,3	1,000

Fonte: PEDRMS (Convênio SEI, Setre, Dieese, Seade, MTE/FAT).

(Continua)

**Tabela B**  
Índices e valores da participação do trabalho assalariado formal, da participação dos que contribuem para a previdência entre os demais ocupados e do tempo de permanência na ocupação atual – RMS – 1997-2009  
(Em percentagem)

Anos	Participação do trabalho assalariado formal		Parcela com contribuição a previdência entre demais ocupados		Tempo de permanência na ocupação atual (em meses)	
	Valor	Índice	Valor	Índice	Valor	Índice
1997	43,3	0,000	19,9	0,849	67	0,054
1998	44,9	0,135	19,2	0,656	67	0,096
1999	45,1	0,154	18,6	0,481	68	0,145
2000	45,9	0,221	18,4	0,423	66	0,000
2001	47,6	0,358	19,1	0,609	68	0,118
2002	46,7	0,286	16,9	0,000	71	0,374
2003	47,6	0,361	17,9	0,285	71	0,369
2004	47,2	0,325	18,2	0,356	71	0,367
2005	49,1	0,489	17,7	0,239	72	0,417

(Conclusão)

Tabela B

Índices e valores da participação do trabalho assalariado formal, da participação dos que contribuem para a previdência entre os demais ocupados e do tempo de permanência na ocupação atual – RMS – 1997-2009

(Em percentagem)

Anos	Participação do trabalho assalariado formal		Parcela com contribuição a previdência entre demais ocupados		Tempo de permanência na ocupação atual (em meses)	
	Valor	Índice	Valor	Índice	Valor	Índice
2006	50,5	0,600	17,9	0,276	71	0,407
2007	52,6	0,782	19,4	0,689	73	0,543
2008	52,7	0,789	20,1	0,895	75	0,679
2009	55,3	1,000	20,5	1,000	79	1,000

Fonte: PEDRMS (Convênio SEI, Setre, Dieese, Seade, MTE/FAT).

Tabela C

Índices e valores do rendimento real médio por hora de trabalho, Gini e percentual dos ocupados com rendimento mensal igual ou superior a um salário mínimo – RMS – 1997-2009

Anos	Rendimento real por hora (R\$1,00)		Índice de Gini		Percentual de ocupados recebendo 1 ou mais salários mínimos	
	Rendimento médio	Índice	Gini	(1 - GINI)	% com + de 1 SM	Índice
1997	5,8	1,000	0,620	0,380	82,4	0,799
1998	5,8	0,967	0,601	0,399	83,6	1,000
1999	5,4	0,608	0,585	0,415	82,0	0,724
2000	5,3	0,520	0,583	0,417	82,0	0,727
2001	5,3	0,503	0,563	0,437	83,0	0,902
2002	5,2	0,463	0,567	0,433	82,0	0,727
2003	4,7	0,000	0,554	0,446	79,5	0,289
2004	4,8	0,079	0,555	0,445	77,9	0,000
2005	4,8	0,072	0,542	0,458	79,1	0,224
2006	4,8	0,078	0,517	0,483	78,7	0,141
2007	5,0	0,268	0,499	0,501	79,6	0,303
2008	5,5	0,752	0,506	0,494	78,8	0,159
2009	5,6	0,798	0,487	0,513	80,2	0,404

Fonte: PEDRMS (Convênio SEI, Setre, Dieese, Seade, MTE/FAT).



## PARTE IV

# RETROCESSOS NO MUNDO DO TRABALHO E PROTEÇÃO SOCIAL: DESAFIOS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS

86

*Série Estudos e Pesquisas*

SESP



## ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E MUNDO DO TRABALHO NA ETAPA REGRESSIVA DO CAPITALISMO

Francisco Baqueiro Vidal\*

### INTRODUÇÃO

O título deste ensaio sugere naturalmente a ideia de que o capitalismo, como modo de produção globalmente dominante há séculos, atravessou diversos estágios históricos. A menção a um período regressivo desse sistema socioeconômico, que é, aliás, seu atual, pode levar a supor, por contraposição, que houve ou se atingiu, em algum outro momento, uma era progressiva. Contudo, cabe aqui a seguinte questão: Progressiva e regressiva em relação a quê? E para quem?

Nas sociedades capitalistas, o processo que abarca a constituição e, sobretudo, a satisfação das necessidades, tanto individuais quanto de classes, apresenta peculiaridades em relação a modos pretéritos de organização social. Nessas modernas formações, as chamadas necessidades gerais são praticamente inexistentes, uma vez que exigem grande homogeneidade de interesses. A defesa nacional contra agressões externas continua a figurar como seu exemplo clássico, embora fortuito. Mais comumente, fala-se em necessidades coletivas, compostas, em sua maioria, por interesses diferenciados ou mesmo antagônicos, os quais, por isso mesmo, requerem mediação estatal. Aquelas necessidades coletivas que, mediante processo decisório político – seja qual for o tipo de regime –, passam a ser elencadas pelo Estado no rol de suas atribuições adquirem o *status* de necessidades públicas, ainda que tenham em conta somente uma parcela, mais ou menos expressiva, de toda a população.

Os sentidos do que são a esfera pública e as necessidades públicas sofrem alterações ao longo do tempo, alargando-se ou estreitando-se conforme variações nos próprios contextos políticos, sociais e econômicos. Logo, nem toda necessidade coletiva consegue tornar-se uma necessidade pública, ou seja, receber a chancela estatal e originar políticas públicas e ações governamentais correspondentes, ainda que seja concreta e reclamada por expressivos segmentos da sociedade. Em contrapartida, nem todo atendimento efetivo, pelo Estado, de uma necessidade pública tende a contribuir para o bem-estar pleno da sociedade, de modo geral, nem mesmo de sua maioria. Afinal, o pano de fundo que reveste o cenário das

\* Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); especialista em políticas públicas e gestão governamental; trabalha na Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), onde já coordenou projetos de análise socioeconômica e é, atualmente, editor da Revista Bahia Análise & Dados. fbvidal@sei.ba.gov.br

sociedades capitalistas é o antagonismo de classes, não só quanto à distribuição direta dos resultados da produção social, mas, sobretudo, em relação à conquista do Estado, para nele fundar políticas que atendam a interesses específicos. Como argumenta Miliband (1972, p. 11): “Os homens competem [...] pelo controle do mesmo e é contra o Estado que batem as ondas do conflito social. É ao Estado que os homens encontram, em escala cada vez maior, quando enfrentam outros homens”. Longe de compreender tal ente como uma arena neutra, bem à moda das teorias pluralistas que tanto sucesso fizeram no ocidente desde os anos 1960, essa visão é tributária da definição seminal de Engels (1981, p. 191) sobre o Estado, reveladora de sua verdadeira natureza de classe por trás das funções aparentes de mediação e arbitragem. Trata-se, enfim, em seus traços mais marcantes, de um fenômeno típico das formações capitalistas modernas, viabilizado pela introdução de uma artificial separação entre o público e o privado; vale dizer, pela autonomização crescente da chamada sociedade civil, construção de nítida inspiração burguesa, como projetado contraponto ao campo estatal (BOBBIO, 2003, p. 33-35; OLIVEIRA, 2004, p. 100-102).

Com efeito, a luta pela conquista do Estado tornou-se central nas sociedades do denominado capitalismo avançado nos séculos XIX e XX, espraiando-se também, ao longo do tempo, para as partes periféricas desse sistema. E após o longo período de proletarização praticamente forçada durante o apogeu do capitalismo concorrencial, as classes subordinadas, que estavam condenadas *a priori* a dispor tão somente de sua força física para comercializá-la numa sociedade mercantil, lograram organizar-se no mundo do trabalho e impor reveses às classes dominantes que, por serem detentoras do capital, impunham controle estrito aos aparelhos estatais. É quase consensual a visão que identifica, no último quarto do século XIX, o início dessa reação, coincidindo com a eclosão de uma crise capitalista de longa duração. Tal movimento pautou-se, gradualmente, por determinada intervenção estatal no domínio econômico, bem como por políticas públicas redistributivas. Tinha início, assim, uma era de ascensão dos chamados direitos sociais, que marcaria profundamente o século XX.

Logo, por etapa progressiva do capitalismo, entende-se um período histórico no qual as lutas políticas resultaram numa incorporação crescente de parcelas da sociedade aos valores da produção social, mediante instituição, com paulatina universalização, de direitos sociais e políticas públicas que visavam corrigir, ou minimizar, a concentração de renda e poder que caracteriza as formações capitalistas. Todavia foi justamente por interferirem, direta e indiretamente, em maior ou menor grau, nas relações de subordinação do trabalho ao capital que tais medidas chegaram a esse termo, configurando, na expressão de Esping-Andersen (1991, p. 101-104), o fenômeno de “desmercadorização” do *status* de indivíduos e classes sociais.

Assim, pelo uso de simples antinomia seria possível caracterizar a contemporânea etapa regressiva do capitalismo? Como se chegou a ela? E ainda que se saiba, de antemão, que os fatos históricos não se repetem exatamente senão como farsas, a que estágio ou situação se deseja retroceder? De outro modo, quem o deseja, isto é, quais as forças sociais que impelem tal movimento? Sem descurar de fatores intervenientes relativamente mais atuais, neste estudo

pretende-se analisar algumas importantes determinações desse processo de reordenamento capitalista, sobretudo políticas, as quais já se encontravam presentes, paradoxalmente, quando da construção de sociedades relativamente mais homogêneas, nos marcos dos conflitos sociais que pautaram o capitalismo avançado em boa parte do século passado. Ademais, propõe-se aqui determinada reflexão sobre as repercussões do referido processo nas instituições estatais e políticas públicas, inclusive em relação ao mundo do trabalho, que dizem respeito não só às partes centrais, como também às periféricas, do sistema capitalista.

### CONSTITUIÇÃO DO CAPITALISMO ORGANIZADO: UMA CONTRADIÇÃO NOS TERMOS

Nas distintas formações capitalistas, não se verificam concessões espontâneas das classes hegemônicas aos estratos sociais subalternizados. Nem mesmo quando as primeiras se autoproclamam esclarecidas. Assim o demonstra Losurdo (2006), à exaustão, ao analisar determinado desenvolvimento histórico conjugado. De um lado, o amadurecimento e consolidação não de qualquer ideologia vulgar favorável ao capitalismo, mas sim de sua ideologia preferencial, quase oficial, genuína cosmovisão – o liberalismo. Do outro, a evolução das ordens sociais predominantemente marcadas pela aplicação dos fundamentos emanados desse corpo doutrinário. Trata-se, em síntese, de captar um duplo movimento, tanto do pensamento liberal, com suas implicações de caráter prático, quanto das sociedades capitalistas como efetivamente se apresentam. Vale dizer, e muito diferente do que preconiza o senso comum, o liberalismo real. Desse modo, para o autor, não causa espanto que a delicada questão, entre tantas outras, do fim do trabalho escravo tenha enfrentado, nas camadas ditas superiores dessas mesmas sociedades e durante muito tempo, uma feroz resistência justamente com base em argumentos tipicamente liberais, com destaque para o princípio da inviolabilidade da propriedade privada, donde a visão do escravo como um ativo econômico (LOSURDO, 2006).

Também para o mesmo autor, no âmbito do capitalismo, a intrincados aspectos sociais e econômicos se somam outros, de natureza política. Especificamente, cabe arguir que os avanços historicamente obtidos nas democracias representativas ocidentais, para transformá-las em modernas democracias sociais ou de massas, deram-se, fundamentalmente, não por intervenções do liberalismo, e sim apesar dele. É notório o fato de que o sufrágio universal foi veementemente combatido pelas classes proprietárias, que nele viam a antessala de sua expropriação pelos não-proprietários, desde sempre majoritários (LOSURDO, 2004).

Para embasar tais considerações, não é preciso recorrer necessariamente a referenciais críticos. Tome-se, por exemplo, Bobbio (1999), que, de uma perspectiva há muito divorciada do marxismo e em boa medida sistêmica, revela que os direitos humanos são conquistas históricas, fruto de lutas políticas. Entende o autor que, a rigor, não existem direitos “naturais” do homem e que apenas a utilidade dessa ideia-força – o jusnaturalismo – é que lhe empresta valor, à medida que, ao consagrar determinadas garantias, contribui para sua permanência no tempo, evitando verdadeiros retrocessos sociais. Mas falta a esse teórico contextualizar

melhor a gênese jusnaturalista, fenômeno igualmente datado. Afinal, o jusnaturalismo, como filho legítimo das revoluções burguesas, mostrou-se extremamente conveniente a uma camada social em ascensão, já detentora de poder econômico e, por isto mesmo, desejava de se emancipar da tutela estatal nos marcos da obsolescência do absolutismo.

É nesse sentido que se pode compreender, na passagem do século XIX ao XX, e também em toda a primeira metade deste último, a afirmação sumária, pelos grupos hegemônicos, dos direitos de primeira geração (civis e políticos), que tomam por substrato o individualismo burguês, vis-à-vis sua própria reação à emergência de uma segunda geração de direitos (sociais), especialmente voltados à promoção da cidadania e proteção para os trabalhadores, mas vistos por aqueles mesmos grupos como restrições ou ameaças aos primeiros direitos estabelecidos. Enfim, da perspectiva das classes dirigentes, a legislação intervencionista, portadora de reformas sociais, representava uma derrogação, ao menos parcial, dos contratos ditos livres entre capitalistas e vendedores da força de trabalho, bem como de uma desimpedida disposição da propriedade privada. Desse modo, naturalização e desnaturalização, legitimação e deslegitimação se entrecruzam, mais comumente do que se possa imaginar, na história das lutas sociais no capitalismo.

Com efeito, tais eventos lograram atravessar a dinâmica capitalista de todo esse período, com agudização das tensões sociais e políticas especialmente entre 1914 e 1945, época marcada por duas guerras de alcance global e uma grave recessão econômica. Particularmente em sua etapa final, correspondente aos anos da Grande Depressão e, mais ainda, da Segunda Guerra Mundial, à medida que o desenrolar do conflito bélico apontava já o lado vitorioso, as referidas tensões pareciam atingir, paradoxalmente, o clímax. Afinal, estavam em jogo não apenas as posições de liderança no capitalismo avançado, mas sim, e principalmente, seus próprios rumos. Nesse sentido, a mobilização de diversos intelectuais, travando importantes disputas teóricas e ideológicas, representa muito mais que uma simples pista.

O ano de 1944 é marco indelével desse processo, pela extração de duas obras fundamentais para seu entendimento, ambas publicadas, não por acaso, no eixo anglo-saxônico, âmago do sistema capitalista. De um lado, *O Caminho da Servidão*, de Friedrich Hayek, um canto de lamento liberal pelo abandono das políticas que tanto marcaram o século XIX e, ao mesmo tempo, uma advertência às camadas dirigentes quanto aos supostos descaminhos decorrentes da intervenção estatal na economia. Do outro, *A Grande Transformação*, de Karl Polanyi, uma crítica abordagem institucionalista – vinculada ao “velho” institucionalismo, se bem entendido –, reveladora da espontaneidade da reação societária aos mecanismos de mercado pretensamente autorreguláveis, bem como do caráter mítico da tese liberal da “conspiração coletivista” contra os mesmos. Para Polanyi (2000), o movimento de autoproteção da sociedade havia se iniciado já no último quartel do século XIX e ganhou vigoroso impulso nas primeiras décadas do século posterior.

Para além de uma obsolescência então já explícita do *laissez-faire* – desde cedo a parte mais dogmática do liberalismo e dele inseparável –, quais eram as perspectivas para o pensamento

liberal decorrentes das bases efetivas em que se dava tal enfrentamento teórico e ideológico? Nada animadoras, a julgar pelo próprio ambiente que o cercava. Oriunda da ciência econômica, *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, de John Maynard Keynes, publicada na Inglaterra em meio aos efeitos da Grande Depressão, apontava algumas das já gritantes estreitezas das teses neoclássicas, que desconsideravam por completo as insuficiências na demanda efetiva como potenciais causadoras de recessões; e propunha, de quebra, por meio da “mão visível” do Estado, uma terapêutica anticíclica considerada adequada ao tratamento da crise econômica. Com isso, obtinha aceitação crescente nos círculos acadêmicos e governamentais e contribuía para respaldar o intervencionismo. De fato, o pensamento keynesiano parecia corroborar a ascensão não só do ideário social-democrata, há muito afastado de quaisquer teses revolucionárias, como também do próprio *Welfare State*, enfatizador de políticas promotoras do pleno emprego; e concorria para consolidar uma ideia-força especialmente cara aos reformistas de todos os matizes, qual seja, a do capitalismo organizado, que remetia ao princípio de que o capitalismo, além de gerar crescimento econômico, poderia ser influenciado e mesmo guiado pelas forças conscientes da sociedade, por meio do planejamento estatal de longo prazo e de políticas redistributivas de bem-estar.

No âmbito do debate teórico propriamente dito, uma relevante contribuição foi dada por Michal Kalecki (1980). Sem embargo de se reconhecer outros importantes subsídios desse teórico polonês à ciência econômica<sup>1</sup>, cabe refletir sobre um pequeno, porém incisivo, artigo seu de 1943, no qual avança para além dos limites estritos dessa ciência, captando com precisão o momento histórico do capitalismo e abordando questões fundamentais para a compreensão de seu posterior desenvolvimento: *Os Aspectos Políticos do Pleno Emprego*. Nesse trabalho, não obstante o otimismo então já prevalecente – mas, sobretudo, projetado para o imediato segundo pós-guerra – quanto às possibilidades, mediante decisiva participação estatal, das economias e sociedades capitalistas avançadas, o autor sentencia: “É falsa a suposição de que um governo manterá o pleno emprego numa economia capitalista se ele sabe como fazê-lo” (KALECKI, 1980, p. 54).

Aqui a ênfase kaleckiana recai acertadamente nas relações Estado-sociedade, por entender que estas abarcam as relações capital-trabalho e se revelam fundamentais para a compreensão da dinâmica socioeconômica. Para o autor, alterações mais profundas nas ordens capitalistas, implicadoras de mudanças na hierarquia social, mostram-se fadadas ao fracasso em pers-

<sup>1</sup> Em especial, estudos das economias capitalistas desenvolvidas e subdesenvolvidas, e das economias socialistas. É oportuno esclarecer que foi Kalecki, e não Keynes, quem inicialmente apresentou os mecanismos estatais para recuperação do capitalismo em crise, os quais, baseando-se em incrementos nos investimentos públicos e nas subvenções ao consumo popular, entre outras modalidades, implicavam elevações na demanda agregada, nos níveis de emprego e, por conseguinte, na atividade econômica em seu conjunto. Saber em que medida tais mecanismos vinham sendo já conscientemente utilizados pelos governos da época, levando-se também em conta o contexto de guerra, é outra importante questão a demandar renovadas investigações empíricas. *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* foi publicada em 1936, enquanto os primeiros trabalhos kaleckianos sobre a demanda efetiva datam de 1933. O fato de se atribuir essa primazia correntemente a Keynes, de todo modo formado na tradição econômica neoclássica e politicamente simpático a determinado grau de liberalismo, e não a Kalecki, que tinha filiações teóricas inclusive com o campo marxista e havia elaborado sua teoria original na semiperiférica Polônia, é revelador do papel das ideologias hegemônicas nas sociedades do capitalismo central.

pectiva de longo prazo. Para tanto é determinante a mobilização de classe, especificamente dos setores empresariais mais organizados, que se opõem veementemente a quaisquer intervenções governamentais patrocinadoras do pleno emprego, ainda que se tratem de meros investimentos públicos, não concorrentes com os privados, ou de subsídios diversos ao consumo popular. Por paradoxal que pareça, já que ambas as modalidades concorrem, finalmente, também para a reanimação dos lucros das empresas, a oposição da classe capitalista, especialmente de sua fração líder, torna-se explícita.

Nesse contexto, e mesmo diante de um quadro econômico ainda recessivo, os setores empresariais pressionam o Estado para que este abandone a estratégia do déficit público com função anticíclica e retorne ao estágio do clássico equilíbrio orçamentário. Este último, uma vez atingido, corresponde sempre a um ampliado grau de controle sobre o gasto governamental e as políticas públicas, pela possibilidade de seu redirecionamento para atendimento dos interesses dos grupos sociais hegemônicos, ainda que representados pela inação estatal. Para além da retórica liberal que exorta os governos, como medida prioritária nos casos de crises econômicas, a atenderem inteiramente aos anseios da classe empresarial mediante oferta de estímulos diversos ao investimento privado, o que está em jogo aqui é algo de maior envergadura. Trata-se da prerrogativa da determinação do nível de emprego na economia, uma medida que, em um sistema de capitalismo puro (*laissez-faire*), apresenta nítido caráter disciplinar, remetendo à questão da formação, com manutenção *ad eternum*, de um exército de reserva de desempregados. Em suma, para Kalecki (1980, p. 55), “A função social da doutrina da ‘finança sadia’ é fazer com que o nível de emprego dependa [exclusivamente] do ‘estado de confiança’ [dos agentes capitalistas]”. Em outras palavras, trata-se de obstar a emergência de uma determinada ordem social, relativamente mais homogênea, sob os auspícios do intervencionismo e do dispêndio governamental favoráveis ao pleno emprego, ainda que no âmbito do mesmo modo de produção.

Nesse particular, e rigorosamente, cabe constatar que não há maiores novidades em relação aos fundamentos do capitalismo, já que a geração de pauperismo, além de ser uma de suas marcas congênitas, desempenha importante função sistêmica reprodutiva. Como assinala criticamente Polanyi (2000, p. 200), o trabalho só é inteiramente convertido em mercadoria, de acordo com a lógica da constituição de um mercado também para o trabalho, com o auxílio inestimável da ameaça do flagelo da fome, deliberadamente dirigida a expressivos contingentes das sociedades. Por caminhos distintos chega basicamente à mesma conclusão, porém com sentido invertido, um liberal convicto como Hayek (1987, p. 127), para quem “[...] no mundo que conhecemos, torna-se improvável que um indivíduo dê o melhor de si por muito tempo, a menos que seu interesse esteja diretamente envolvido. A maioria das pessoas necessita, em geral, de alguma pressão externa para se esforçar ao máximo”.

Um ano depois, contudo, o próprio Kalecki abandonaria em parte seu costumeiro ceticismo, revelando-se mais otimista quanto às perspectivas de reforma e desenvolvimento do capitalismo e argumentando em favor de medidas tributárias de natureza redistributiva, como

também do já conhecido dispêndio estatal deficitário, ambos em reforço ao incremento da demanda agregada e, conseqüentemente, da elevação dos níveis de emprego (KALECKI, 1994). A era que se abriu com o segundo pós-guerra, compreendendo aproximadamente o quarto de século posteriormente reconhecido como aquele dos anos “dourados” ou “gloriosos” do capitalismo confirmaria, ao menos aparentemente, essa mudança na ênfase kaleckiana. Muito embora o pleno emprego de fato não tenha sido alcançado nesse período, alguns sistemas socioeconômicos lograram aproximar-se mais dele, em especial os regimes de *welfare* da Escandinávia, cujos resultados, por sinal, mostraram-se bem acima dos produzidos por seus congêneres, só que de natureza residual, caso dos países anglo-saxônicos. De todo modo, crescimento econômico e redistribuição de renda, com relativa homogeneização social e de padrões de consumo; taxas módicas de desemprego e inflação; manejo e controle do déficit público inseridos numa lógica de políticas públicas ativas; celebração do direito ao trabalho como preâmbulo da chamada sociedade salarial, tudo isso fazia parte do cenário das sociedades capitalistas avançadas que emergiram dos acordos de Bretton Woods.

Segundo Kowalik (2001, p. 258-260), esse novo contexto ajuda a explicar a cristalização, justamente na fase de maturidade do pensamento kaleckiano, da ideia de um capitalismo que, sob pressão permanente das massas, havia experimentado reformas radicais – ou cruciais, para usar a terminologia do próprio Kalecki. A noção de economia mista, cara ao *establishment* ocidental da época, reforçava tal compreensão ao contemplar a associação entre típicos mecanismos de mercado e uma decisiva intervenção estatal, inclusive no âmbito da produção de bens e serviços, em alguns casos<sup>2</sup>. Porém, mais importante que a conclusão de que todos esses processos haviam desaguado em uma ordem social supostamente nova era a ideia kaleckiana de estabilização, ao menos temporária, do próprio capitalismo. Em outras palavras, o caminho das reformas parecia não dispor de uma via de retorno. Nesse sentido, seria o reformismo por definição autossustentado? Se não necessariamente, quais as condições para seu êxito? E quanto aos temores iniciais de Kalecki de que cresceriam as resistências dos capitalistas e as próprias tensões políticas numa sociedade que tendesse a um estágio de permanente pleno emprego? A simples menção a este último aspecto significava um exercício de pessimismo ou era portadora de algum germe de profecia?

Na verdade, o próprio autor tinha consciência da provável atitude a ser adotada pelos principais agentes capitalistas diante de uma conjuntura política favorável ao pleno emprego, quando afirmava que “Seu instinto de classe lhes diz que, de seu ponto de vista, um pleno emprego durável é insano, e que o desemprego é uma parte integrante do sistema capitalista normal” (KALECKI, 1980, p. 56). Destarte, é de acordo com tais contradições sistêmicas, mais ou menos expostas, que se deve entender a constituição de um duplo movimento, não aquele celebrizado pela abordagem de Polanyi (2000) – a instituição de mercados autorreguláveis *pari passu* com a crescente autoproteção societária diante de seu poder destrutivo –, mas sim

<sup>2</sup> No corpo teórico das finanças públicas, a aceitação praticamente consensual, na literatura da época, da existência de bens semipúblicos ou “meritórios”, especialmente localizados nos setores de saúde e educação e cuja provisão, a cargo principalmente do Estado, geraria externalidades positivas para o conjunto da economia, serve de exemplo.

seu oposto, qual seja, a maturação das reformas sociais no capitalismo vis-à-vis a organização da reação para o pretendido retorno a estágios pretéritos seus. Nisso reside a chave para a compreensão da etapa posterior aos anos “dourados” do capitalismo e que, correspondendo aproximadamente ao último quartel do século passado, não por acaso é reconhecida pelo grave retrocesso em relação a direitos sociais e políticas redistributivas, com consequências deletérias para as classes assalariadas.

## GÊNESE DO NEOLIBERALISMO: CONSTRUINDO A DESCONSTRUÇÃO DOS REGIMES DE BEM-ESTAR

Embora se reconheça amplamente que o neoliberalismo guarda inequívocas semelhanças com o liberalismo clássico – o individualismo exacerbado, com apego incondicional às liberdades econômicas; a aversão a qualquer igualdade mais substantiva; a apologia a uma ordem baseada em desenfreada competição social; a visão do Estado como uma estranha externalidade socioeconômica, espécie de “mal necessário” –, é no exame da representatividade histórica que o primeiro ganha especial sentido. Afinal, se bem significasse, até certo ponto, o renascimento do pensamento liberal, como movimento teórico e ideológico, simbolizou uma peculiar e violenta reação contra determinada intervenção estatal representativa do capitalismo avançado, dirigida ao planejamento da economia e à promoção de alguma homogeneização social, sobretudo no segundo pós-guerra. Em outras palavras, sua formulação deu-se em um contexto histórico marcadamente diferenciado daquele em que os pensadores liberais originais expuseram suas ideias centrais.

Estudiosos das ciências sociais, a exemplo de Anderson (1996), Fiori (1997), Losurdo (2004) e Wainwright (1998), reconhecem a importância desse contexto para a compreensão do fenômeno neoliberal, cujo surgimento ocorreu no hemisfério norte, notadamente no eixo anglo-saxônico. Do mesmo modo, não hesitam em apontar *O Caminho da Servidão*, de Friedrich Hayek, como o trabalho que deu partida a esse movimento, bem como seu autor, destacado economista da chamada escola austríaca, como o patrono do neoliberalismo<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> No campo liberal, dois outros trabalhos ganharam destaque à mesma época: *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, de Joseph Schumpeter, publicado em 1942; e *A Sociedade Aberta e seus Inimigos*, de Karl Popper, lançado em 1945. Schumpeter, que era notabilizado pelo estudo dos ciclos econômicos, ampliou nessa obra sua análise para o âmbito da política. Sua visão de funcionamento virtuoso dos regimes democráticos, contudo, nenhuma semelhança possui com a noção de democracia social ou de massas. Pelo contrário, está lastreada no mercado e dele pouco se distingue, o que o tornou também conhecido, e não sem razão, como um teórico minimalista da democracia. Veja-se Schumpeter (1984). Já Popper (1987) atribuiu-se uma tarefa até certo ponto surreal: revelar as origens teóricas dos modernos totalitarismos, em si mesmos tão díspares, nas ideias de Platão, Hegel e Marx. O conteúdo e o próprio tom do livro, entretanto, vão pouco além de diatribes, especialmente em relação a Hegel, nada acrescentando ao debate sério. E rigorosamente nada se prova, a não ser que, ao longo do tempo, as ideias de determinados pensadores encontram-se mais ou menos afastadas do pensamento liberal, tomado arbitrariamente pelo autor como constitutivo principal de uma pretensa sociedade aberta, espécie de estágio evolutivo ideal da humanidade. Não causa espanto que Popper tenha se tornado mais conhecido por suas contribuições epistemológicas, pela ótica da renovação do positivismo, e não pelas teses presentes nessa obra, inseridas no rol das excentricidades das ciências sociais e apenas aceitas nos círculos liberais mais fanáticos. Confira-se em Popper (1987). Assim, não obstante certas fragilidades intrínsecas à construção hayekiana e à própria doutrina liberal, a liderança de Hayek na formulação do neoliberalismo tornar-se-ia indisputada, renovando-se com a elaboração posterior de outros trabalhos.

Sucintamente, Anderson (1996, p. 9) define essa obra publicada na Inglaterra como um ataque veemente a quaisquer dispositivos de controle estatal causadores de restrições ao livre funcionamento dos mercados, uma vez que os primeiros eram considerados uma grave ameaça às liberdades individuais, econômicas e políticas. Naquele momento, o alvo imediato e expresso de Hayek era a social-democracia europeia, particularmente o trabalhismo inglês<sup>4</sup> e, um tanto sub-repticiamente, o keynesianismo ascendente. Para o autor, todos esses movimentos, políticos ou teóricos, a despeito de algumas intenções a princípio louváveis – em hipótese alguma o caso das teorias socialistas inspiradas no modelo soviético, por ele consideradas organicamente totalitárias –, conduziriam as sociedades capitalistas ocidentais a uma servidão humana moderna.

O fato de esse teórico ter escolhido a social-democracia e o pensamento keynesiano como seus adversários principais é bastante significativo e não obscurece o radical caráter antissocialista do neoliberalismo, tanto em sua formulação original quanto em suas derivações. Afinal, devido a sua participação com protagonismo, durante os anos 1920 e 1930, nos debates sobre as possibilidades efetivas das economias centralmente planejadas, em que cerrou fileiras, ao lado de seu mentor Ludwig von Mises, contra os teóricos socialistas, e independentemente dos resultados colhidos em tais controvérsias<sup>5</sup>, uma certeza o acompanhou pelo resto de sua vida: a de que a supressão do mecanismo de “livre” determinação dos preços, pensada para economias socialistas, torna-las-iam insustentáveis, se não imediatamente, pelo menos em longo prazo. Conquanto admitisse uma remota possibilidade teórica de planificação central da economia, concluía que os custos de operação e os tempos requeridos para a perfeita sincronia entre demanda e oferta nesse sistema seriam enormes, inviabilizando-o (HAYEK, 1949). Em suma, qualquer experiência socialista, particularmente a soviética, estaria fadada ao fracasso. Desse modo, a prioridade da luta ideológica de então consistia em combater aqueles que, independentemente de suas intenções, desvirtuavam o sentido do capitalismo. Essa reação apaixonada de Hayek deixava transparecer a posição defensiva do liberalismo mais intransigente no contexto histórico de supremacia intervencionista. Ao mesmo tempo, entretanto, tratava-se de criar as condições para a futura deflagração de uma ofensiva, visando reconquistar a hegemonia para esse pensamento no eixo central do sistema capitalista.

<sup>4</sup> Hayek residia então já há alguns anos na Inglaterra, pois, em 1931, havia aceito o convite feito por Lionel Robbins, conhecido economista liberal, para lecionar na London School of Economics e, desse modo, reforçar as resistências contra a crescente influência das teorias favoráveis ao intervencionismo.

<sup>5</sup> Desde sempre mais radical que o próprio Hayek, seu mestre apressou-se em apresentar uma sentença taxativa: “[...] uma sociedade fundamentada na propriedade pública não é viável, uma vez que não permite previsão monetária e, conseqüentemente, não permite a ação econômica racional” (MISES, 1987, p. 90). Para Paulani (2008, p. 108), não obstante tamanha convicção dos liberais, coube ao economista Oskar Lange demonstrar teoricamente a possibilidade do “cálculo socialista”, valendo-se, para tanto, e ironicamente, do individualismo metodológico de base neoclássica. Em outras palavras, a suposição de que o indivíduo era dotado de racionalidade extrema implicava a previsibilidade de seu comportamento econômico e, por conseguinte, sua inserção em um planejamento global que garantisse os melhores resultados para o conjunto da sociedade, mesmo fora do âmbito do capitalismo. Essa derrota teórica sofrida pelo campo liberal alimentou, em Hayek, ressentimento ou mesmo ojeriza em relação ao individualismo neoclássico, que por ele passou a ser designado, de modo insistente, simplesmente como “falso”. Confira-se também Hayek (1949) e Paulani (1996).

Com efeito, Hayek foi não apenas um ideólogo influente, como também um ativista da causa neoliberal. Em 1947, sob os auspícios de indivíduos, fundações privadas e grupos empresariais abastados e engajados na luta pela “promoção das liberdades econômicas individuais”, convocou um encontro para a estação suíça de Mont Pèlerin. Dirigiram-se para lá, entre outros, intelectuais de ambos os lados do Atlântico, explicitamente filiados a esse campo e irmanados no combate ao *Welfare State* e *New Deal*. Finalmente, e mais uma vez por influência direta do economista austríaco, foi organizada a Sociedade de Mont Pèlerin, espécie de “seita” neoliberal altamente dedicada a sua causa, com ramificações em quase todos os continentes, encarregada de promover encontros internacionais periódicos e, principalmente, divulgar uma produção científica destinada a influenciar acadêmicos, governos, partidos e a opinião pública em geral. O combate sem tréguas ao caráter “organizado” do capitalismo, em especial às políticas de pleno emprego, bem como a preparação das bases para a volta a um ambiente social mais duro e livre de salvaguardas patrocinadas pelo Estado, eram seus fins principais. Não por acaso, segundo Gros (2003, p. 97-98), essa organização tornar-se-ia um modelo a ser copiado em todo o período de gestação do neoliberalismo, seguindo-se uma verdadeira proliferação de *think tanks* liberais, especialmente nos Estados Unidos e na Inglaterra.

Ainda assim, no momento mesmo do lançamento de suas diatribes contra o intervencionismo e as reformas sociais, a missão de Hayek não era das mais fáceis. Retomando e combinando argumentos de Mises (1987) e Spencer (1963), procurava demonstrar que as sociedades capitalistas centrais estavam atravessadas por um conflito interno, caracterizado pela estranha fusão de elementos contratuais (liberais) com outros organizativos (socialistas), redundando em sistemas híbridos. Do ponto de vista hayekiano, justamente por minarem princípios fundamentais do capitalismo, tais sistemas tornar-se-iam fundamentalmente ineficientes, sobretudo em função de sucessivas e ampliadas intervenções estatais, geradoras de distorções, não só econômicas como também sociais. De forma mais direta, o autor afirmava a impossibilidade lógica de combinar liberdade com segurança, esta última entendida como fuga a privações materiais (HAYEK, 1987)<sup>6</sup>.

Tratava-se, enfim, para a época, de um argumento até certo ponto risível, em virtude não apenas da larga aceitação política de que gozava o *Welfare State*, como também de seu próprio desempenho socioeconômico. Desse modo, não surpreende a repercussão havida às denúncias hayekianas. No continente europeu, excetuando-se o pequeno círculo acadêmico e intelectual que comungava dessas mesmas ideias, a recepção foi evidentemente fria. É possível que, nos Estados Unidos, como afirma Wainwright (1998, p. 38), essa obra tenha tido melhor acolhida, dado o histórico poder de influência das ideologias empresariais nesse país<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> O trabalho de Anderson (1996) propicia uma visão de conjunto do neoliberalismo em sua trajetória histórica. Compartilhando dessa mesma visão, Gros (2003) privilegia a difusão global da ideologia neoliberal por seus *think tanks*. Analisando aspectos específicos da construção hayekiana, Paulani (1996), Vidal (2006) e Wainwright (1998) realçam algumas das suas inconsistências.

<sup>7</sup> Não por acaso, alguns anos após o término da Segunda Guerra Mundial, e confrontando-se com um declínio do interesse da intelectualidade britânica por suas teses, Hayek foi viver nos Estados Unidos. De fato, ele jamais encontraria um ambiente tão favorável a suas ideias como a Universidade de Chicago, onde passou a desempenhar suas funções acadêmicas.

Para lá, entretanto, seria exportada a denominada revolução keynesiana, e Hayek teria que exercitar sua paciência por mais alguns anos, compartilhando-a com outros teóricos liberais, a exemplo de Milton Friedman, o qual afirmaria, quando da publicação de um trabalho seu de caráter igualmente panfletário: “Os proponentes do governo limitado e da empresa livre ainda estão na defensiva” (FRIEDMAN, 1988, p. 177).

## HEGEMONIA NEOLIBERAL E NOVAS CONFIGURAÇÕES DO ESTADO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Poucas décadas mais tarde, no entanto, a situação tornava-se muito distinta, fruto de um contexto substancialmente alterado. Inicialmente porque, no âmbito do capitalismo organizado, o intervencionismo experimentava progressivo declínio, seja pela derrocada do planejamento estatal, seja pelo ataque desferido às políticas sociais, na esteira de uma nova recessão, deflagrada com a crise do petróleo. Posteriormente, em reforço a essa tendência, na esfera do chamado socialismo real, ocorria o colapso, resultando na desintegração da União Soviética e na queda dos regimes do leste europeu a ela vinculados. Por fim, um neoliberalismo triunfante presidia reformas e reconversões completas em prol das economias de mercado, com ferocidade sintomática e alcance *urbi et orbi* até então inigualável, levando Anderson (1996, p. 22) a qualificá-lo como “[...] um corpo de doutrina coerente, autoconsciente, militante, lucidamente decidido a transformar todo o mundo à sua imagem, em sua ambição estrutural e sua extensão internacional”.

Diante de um câmbio tamanho, teóricos e ideólogos neoliberais tornavam-se festejados, elevados a postos de guias para uma ultramodernidade considerada imperiosa, ao passo que outros, em maior ou menor medida de extração keynesiana, passavam à condição de superados, para não dizer equivocados, quanto ao papel ativo preconizado para o Estado e as políticas públicas. Significativo é o fato de que Margareth Thatcher, líder da nova direita inglesa e reconhecida pelo verdadeiro fanatismo com que promoveu o neoliberalismo em seus sucessivos governos – principalmente pelo ataque frontal aos sindicatos –, considerava-se uma hayekiana, tomando de empréstimo argumentos de seu mestre para brandi-los aos seguidores que se lhe aparentavam vacilantes.

Não obstante o exemplar zelo retórico, outra foi a missão dos gestores do capitalismo nessa sua nova etapa, revelando, sem maiores subterfúgios, as necessidades concretas desse sistema e de seus agentes, sempre pautadas nos padrões dominantes de reprodução e acumulação sistêmicas. Isso remetia à existência de fatores externos às argumentações neoliberais, e tão mais importantes que estas, a ponto de determinarem a vitória política e ideológica desse movimento, ao menos naquele momento. Em reforço a essa tese, Paulani (2008, p. 110) argumenta com propriedade que o neoliberalismo, relativamente apartado da teoria econômica neoclássica, jamais se pretendeu “científico”, mas sim um corpo coerente de doutrina e dogmática, com a finalidade precípua de exortar as classes dirigentes a empreenderem determinado

modelo político. Prova disso é que Hayek (1987) não escondia a necessidade de exercitar, permanentemente, a profissão de fé nos mercados, ainda que a racionalidade humana não conseguisse compreender os resultados produzidos por eles como algo que se aproximasse dos valores de uma pretensa justiça social. Desse modo, foi no campo histórico concreto que o crepúsculo do keynesianismo forneceu a oportunidade para o desencadeamento da ofensiva neoliberal, sobretudo em um ambiente de desregulação dos mercados financeiros e de financeirização sistêmica global por ela impulsionada. Mas não é menos verdadeiro que ambos os eventos foram patrocinados por decisões políticas das potências hegemônicas, especialmente dos Estados Unidos, em atendimento aos desígnios de suas respectivas frações capitalistas líderes e que sepultaram, na prática, o mundo que havia nascido de Bretton Woods. Noutras palavras, em tais condições, as típicas medidas estatais de intervenção, pensadas para a gestão do capitalismo em outro contexto – de relativa sincronia entre Estados nacionais e exercício de hegemonia “benigna” pela potência-líder –, tornaram-se inócuas.

De outro modo, não devem ser esquecidas as típicas ambiguidades constitutivas dos regimes de *welfare*, nos moldes das sucessivas tentativas de harmonização social prevalentes em boa parte do século XX. Como se sabe, o neoliberalismo de Hayek e seus seguidores (demais ideólogos e *policy makers*) mostrou-se intransigente, recusando-se a fazer concessões. Estas, ao contrário, tornavam-se inevitáveis no plano da ambivalência inerente ao reformismo de inspiração keynesiana. Uma de suas máximas expressões encontra-se, decerto, numa célebre e discutida passagem do próprio Keynes (1982, p. 287-288) em sua obra magna:

As implicações da teoria exposta nas páginas precedentes são, a outros respeito, razoavelmente conservadoras. Embora essa teoria indique ser de importância vital o estabelecimento de certos controles sobre atividades que hoje são confiadas, em sua maioria, à iniciativa privada, há muitas outras áreas que permanecem sem interferência. O Estado deverá exercer uma influência orientadora sobre a propensão a consumir, em parte através de seu sistema de tributação, em parte por meio da fixação da taxa de juros e, em parte, talvez, recorrendo a outras medidas. [...] Eu entendo, portanto, que uma socialização algo ampla dos investimentos será o único meio de assegurar uma situação aproximada de pleno emprego, embora isso não implique a necessidade de excluir ajustes e fórmulas de toda a espécie que permitam ao Estado cooperar com a iniciativa privada. Mas, fora disso, não se vê nenhuma razão evidente que justifique um socialismo do Estado abrangendo a maior parte da vida econômica da nação. Não é a propriedade dos meios de produção que convém ao Estado assumir.

O vagalhão neoliberal não tomou conhecimento de tais veleidades. Em primeiro lugar, buscou retratar as conquistas e demais reivindicações das classes populares e assalariadas como economicamente insustentáveis, de acordo com uma estratégia embrionária, porém

desde cedo bem-sucedida, de elaboração das visões mais conservadoras sobre a “desejável” governabilidade e “boa” governança, requeridas pelos sistemas capitalistas para seu êxito. Diga-se de passagem que essas ideias, após sofisticações adicionais, permanecem até os dias atuais com grande aceitação, sobretudo no que diz respeito ao manejo das finanças públicas. Ao mesmo tempo, a referida estratégia representou um ataque direto à democracia social, considerada incompatível com regimes de capitalismo puro, por neles rebaixar a eficiência sistêmica e, assim, frustrar o desenvolvimento das sociedades. Havia, certamente, para os neoliberais, a clareza de que a democracia, caso necessário, deveria mesmo sofrer restrições, em prol do livre funcionamento dos mercados. Afinal, para o próprio Hayek (1983, p. 111), “[...] o oposto de democracia é governo autoritário; o de liberalismo é totalitarismo. Nenhum dos dois sistemas exclui necessariamente o oposto do outro: a democracia pode exercer poderes totalitários, e um governo autoritário pode agir com base em princípios liberais”.

Em seguida, e tão logo se obteve a conquista do poder político pelas coalizões partidárias alinhadas com as propostas do neoliberalismo, passou-se da retórica à ação, procedendo-se a um deliberado desmantelamento dos aparatos estatais de bem-estar, tanto maior quanto mais raízes deitava aquela ideologia hegemônica nas distintas sociedades nacionais. E justamente num período assinalado por Brenner (2003), para as áreas centrais do capitalismo, como aquele caracterizado por um longo declínio ou, ao menos, uma persistente estagnação econômica. Cabe acrescentar que tal declínio mostrou-se ainda mais verdadeiro para as conquistas sociais, que sofreram um sério revés nesses mesmos espaços, diante da ação dos setores capitalistas hegemônicos, no contexto de uma financeirização sistêmica global em franca evolução. Tais setores, esgrimindo o argumento da insustentabilidade dos gastos sociais, por eles considerados excessivos, passaram então à ofensiva, quando no comando dos governos.

Disso tudo resultou não apenas o desgaste da sustentação do pleno emprego, como também da demanda efetiva em patamares relativamente elevados. Saber em que medida essas novas políticas contribuíram, não tão paradoxalmente como se pensa, para o prolongamento da própria recessão mundial durante todo esse período é uma questão que demanda importantes investigações empíricas. Mas não se pode negar ao referido argumento certo papel de *leitmotiv*, referendando a adoção de severas medidas de ajuste fiscal no que diz respeito às políticas sociais e configurando, ao fim e ao cabo, um fenômeno de profecia autorrealizada. Nessa mesma linha, Kowalik (2001, p. 263-264) argumenta que os países líderes, tendo a inflação como anátema, deliberadamente passaram não só a desejar uma recessão, como também a “administrá-la”, quando se instalou, dando prioridade absoluta à estabilidade de preços e relegando ao limbo as políticas de pleno emprego. Outrossim, não deve ser motivo de espanto, muito menos de engano, que o neoliberalismo, de modo geral, não tenha conseguido esvaziar por completo o conteúdo dos aparelhos de bem-estar. Sem considerar, a princípio, a própria conversão dos partidos social-democratas aos ditames neoliberais, importa salientar a reorientação que as coalizões políticas mais conservadoras conseguiram imprimir nas políticas e nos gastos sociais, de modo que, em relação a estes últimos, por exemplo, ainda

que seu montante tenha permanecido em patamares considerados razoáveis, sua qualidade alterou-se substancialmente, com mudança da ênfase na promoção do pleno emprego para a assistência no desemprego.

Para além de um confronto mais visível entre duas retóricas opostas, que insistiam simplesmente em enxergar um reaparecimento histórico do clássico Estado mínimo, seja para festejá-lo, seja para seu opróbrio, estavam em curso modificações estruturais nos padrões estatais, com destaque para a ênfase crescente na flexibilidade e no empresarialismo, em detrimento do planejamento e dos ganhos de produtividade negociados e compartilhados. Para alguns teóricos, como Jessop (1999, p. 66), assistia-se ao ocaso do Estado de Bem-estar, de extração keynesiana, e vivia-se a emergência de outro tipo de aparato estatal, de corte schumpeteriano e marcado pela promoção de uma competitividade a todo custo, com subordinação das políticas sociais e de bem-estar a suas exigências, entre elas a dita flexibilização dos mercados de trabalho<sup>8</sup>, ou seja, a supressão de alguns importantes direitos sociais, árdua e historicamente conquistados pelas classes trabalhadoras. Com efeito, as próprias mudanças no padrão de acumulação capitalista pareciam confirmar esse fenômeno. Afinal, para o autor, ainda que qualquer Estado capitalista assuma o compromisso de assegurar as condições para a reprodução econômica e social, tal compromisso não implica necessariamente a adoção dos modelos estatais de bem-estar, assinalando ainda que “[...] la actual reestructuración de la acumulación de capital en su sentido incluyente parece exigir una ruptura con el Estado de bienestar keynesiano” (JESSOP, 1999, p. 74).

Nesse sentido, o que se convencionou chamar acertadamente de precarização do trabalho, com a derrocada ou desnaturalização dos direitos sociais e certo retorno a uma condição proletária, destacando-se a abordagem de Castel (2008), corresponde ao produto da significativa reorientação das relações Estado-sociedade, sobretudo daquelas entre o capital e o trabalho. Vale salientar que as abordagens críticas mais sérias sobre a referida precarização do trabalho não padecem de uma simples nostalgia pelos regimes de *welfare*, em especial do caráter salarial de suas sociedades. Afinal de contas, também nesses mesmos regimes prevalecia a questão central da subordinação do trabalho ao capital. De todo modo, o conjunto das novas relações, substancialmente alteradas se comparadas às anteriores que tanto marcaram os anos “dourados” do capitalismo avançado, é assim descrito por Jessop (1999, p. 87-88):

<sup>8</sup> Como não se tratava, de fato, de um fenômeno de simples ressurgimento do Estado mínimo liberal, no que se constituiria, caso contrário, em pequena grande farsa histórica, alguns neoliberais práticos, às vezes nem tão assumidos teoricamente, buscaram escudar-se em nuances desse novo modelo estatal, celebrando uma suposta natureza “social-liberal”. Tome-se como exemplo a seguinte afirmativa, não por acaso prenhe de contradições: “Delinea-se, assim, o Estado do século XXI. Não será, certamente, o Estado social burocrático, porque foi esse modelo de Estado que entrou em crise. Não será também o Estado neoliberal sonhado pelos conservadores, porque não existe apoio político nem racionalidade econômica para a volta a um tipo de Estado que prevaleceu no século XIX. Nossa previsão é a de que o Estado do século XXI será um Estado social-liberal: social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos, porque realizará seus serviços sociais e científicos principalmente através de organizações públicas não-estatais competitivas, porque tornará os mercados de trabalhos mais flexíveis, porque promoverá a capacitação dos seus recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional” (BRESEER-PEREIRA, 1998, p. 59-60).

El neoliberalismo está interesado en promover una transición guiada por el mercado hacia el nuevo régimen económico. Para el sector público, esto significa privatización, liberalización e imposición de criterios comerciales en el sector estatal que aún queda; para el sector privado, esto significa desregulación y un nuevo esquema legal y político que proporcione apoyo pasivo a las soluciones de mercado. Esto se refleja en el favorecimiento por parte del Estado de mercados de trabajo “despida y contrate” (“hire-and-fire”), de tiempo flexible y salarios flexibles; en un aumento de los gastos tributarios dirigido por iniciativas privadas basadas en subsidios fiscales para actividades económicas favorecidas; en las medidas para transformar el Estado de bienestar en un medio para apoyar y subsidiar los bajos salarios así como para mejorar el poder disciplinario de las medidas y programas de seguridad social; y en la reorientación más general de la política económica y social hacia las necesidades del sector privado. Estas medidas se conjugan con la reprobación de la asociación social y el apoyo a las prerrogativas empresariales, a las fuerzas del mercado y a un Estado fuerte.

Destarte, a dura realidade social resultante da dominância de tais ideias é significativamente captada por Hinkelammert (1991, p. 95 *apud* GUTIÉRREZ, 2000, p. 97):

El propio neoliberalismo descubre ahora lo que las ideologías fascistas ya habían descubierto antes: la vida es guerra, la paz es la muerte. El neoliberalismo incluye en esta guerra todo enfrentamiento mercantil. El mercado mismo aparece como ámbito de guerra. Eso significa que en relación a los resultados de la lucha de mercados, no hay derechos humanos. Hay solo un derecho humano, que es el derecho a vivir en economías de mercado. Y este derecho es el derecho de vivir la guerra, sea guerra de mercados o no. Los débiles perdieron esta lucha. El mercado y el resultado de cualquier lucha comprueba que con razón cae sobre ellos la suerte que les toca: vivir peligrosamente.

O caráter forte desse Estado transmutado, enfim, aferrado a princípios neoliberais, merece uma especial atenção. Não que o Estado liberal de outrora não fosse forte. Pelo contrário, ele o foi, à exaustão, na manutenção de uma ordem social rígida. É, no entanto, a capacidade que o atual Estado possui de manipular novos instrumentos e mecanismos uma de suas características mais marcantes. Para tanto, e por vezes paradoxalmente, desprende-se de fórmulas tradicionais, mas sempre com o propósito de revigorar permanentemente a tutela do capital sobre o conjunto da sociedade, em especial sobre o trabalho. Para o entendimento desse ponto, retome-se Kalecki (1980) que, em sua consagrada abordagem, havia já vislumbrado a possibilidade de que, em sistemas capitalistas excepcionais (no caso

analisado pelo autor, especificamente os países fascistas), um gasto estatal hipoteticamente elevado poderia ser mesmo mantido, porém progressivamente redirecionado, de modo a afastar-se de quaisquer funções anticíclicas, notadamente do investimento público e do subsídio ao consumo popular. Com efeito, a corrida armamentista dos regimes fascistas no entre-guerras assim o confirmou:

O fato de que os armamentos sejam a espinha dorsal da política de pleno emprego fascista tem uma profunda influência sobre seu caráter econômico [...] Isso faz com que o principal objetivo do gasto se desloque gradualmente do pleno emprego para o máximo efeito de rearmamento. A resultante escassez de recursos leva a uma contração do consumo quando comparado com o que poderia haver sob o pleno emprego. O sistema fascista começa com a superação do desemprego, desenvolve-se em uma “economia de armamento” de escassez, e inevitavelmente termina em guerra (KALECKI, 1980, p. 57).

Como se sabe, o fascismo é tão somente o último expediente das classes hegemônicas para a manutenção do *status quo*, sobretudo em períodos de descontentamento e pressão populares, para não dizer em momentos pré-revolucionários, que podem resultar, de certa forma, na adoção do gasto estatal anticíclico, por aquelas considerado indevido e motivo de opróbrio. Numa ordem fascista, a disciplina e a estabilidade são mantidas diretamente pelo governo, em comunhão com a “alta comunidade de negócios” que, valendo-se diretamente da recepção e manejo dos fundos públicos, ameniza sua reprovação ao gasto estatal. No entanto, tão logo se torne potencialmente desnecessário, o fascismo passa a ser descartado pelas mesmas classes dirigentes, as quais retomam a retórica de retorno a uma ordem capitalista pura, mais próxima do *laissez-faire*.

O paralelo com o atual modelo neoliberal de gestão estatal do capitalismo é claro. No lugar da violência das armas, coloque-se a violência da moeda, vale dizer, da finança sistêmica, para descobrir-se a verdadeira função dos monumentais déficits públicos que assolam – ou melhor, que irrigam – as atuais economias capitalistas, em particular em benefício dos segmentos rentistas, os quais permanecem, já há algum tempo, com seus interesses específicos entrincheirados nos aparelhos de Estado, possuindo verdadeiras prerrogativas para a determinação do montante do próprio orçamento público. Em outras palavras, trata-se de determinar, *a priori*, qual a fatia do gasto estatal que lhe caberá, restando aos demais segmentos da sociedade contentar-se com as sobras. Sob tais condições, o déficit público não apenas não cumpre qualquer papel favorável ao pleno emprego, como também passa a fomentar o próprio desemprego (SAYAD, 2001, p. 255-256). Esta é, pois, a “grande” contribuição da festejada gestão do Estado capitalista contemporâneo para o entendimento de como são conduzidos os atuais enfrentamentos de classes, inclusive no que diz respeito às tensões entre suas frações capitalistas. Fazendo uma espécie de viagem redonda, o Estado cumpre, assim, para Oliveira (2001, p. 78), o anátema lançado por Marx e Engels no conhecido

Manifesto Comunista, isto é, passa a atuar como um mero comitê executivo dos (grandes) negócios da burguesia.

Em um momento em que as próprias alternativas capitalistas parecem não apresentar novos horizontes, para não dizer esgotar-se em si mesmas, em virtude de mais uma crise de grande monta, de natureza estrutural, busca-se resgatar um certo keynesianismo. Trata-se, contudo, e desafortunadamente, de uma linhagem bastarda desse pensamento, um instrumento ideológico destinado, talvez, a promover alguma autocomiseração no seio das classes dirigentes. Prova disso é que determinadas preocupações, relativas ao funcionamento orgânico do sistema capitalista e visando sua própria estabilização relativamente virtuosa, esboçadas por Keynes em alguns de seus trabalhos (KEYNES, 1982, 1984a, 1984b), seguem à margem das medidas tecnoburocráticas levadas a cabo pelos principais governos para debelar a aludida crise; e que os padrões da gestão capitalista, ditados, sobretudo, pela finança mundial triunfante, permanecem em geral inquestionáveis. Vale dizer, continuam de pé as condições reprodutivas para uma financeirização sistêmica global, sem maiores freios, com subordinação das demandas sociais a interesses meramente rentistas, perniciosos para o conjunto da sociedade. Em síntese, uma avaliação à qual não fugiria, em essência, o próprio Keynes.

#### À GUIA DE CONCLUSÃO: ESCOMBROS DO EDIFÍCIO SOCIAL EM PERSPECTIVA SINTÉTICA

Este ensaio foi em grande medida motivado e perpassado pelas elaborações kaleckianas, e é com elas que se encerra. Sendo economista de formação, mesmo como um autodidata, Kalecki era levado, por vezes, a realizar um corte analítico relativamente mais tradicional, seguramente pelo uso da técnica econômica. Ao final de seu artigo de 1943, aventou a possibilidade da recorrência de “ciclos econômicos políticos”, em que o déficit público com função anticíclica flutuaria ao sabor de resultantes das lutas sociais (KALECKI, 1980, p. 59-60). Cabe acrescentar, no entanto, que todo ciclo econômico é, por sua própria natureza, também político. E é justamente nesse sentido que se deve refletir sobre as argumentações de Oliveira (1999), dando conta da destituição da política como âmbito privilegiado das escolhas humanas, restando-lhe tão somente, na atual quadra neoliberal, e por força dos movimentos de setores hegemônicos, a subsunção à economia.

Entretanto uma aparente não-política bem pode ser a mais séria das políticas, muito rígida por sinal, caso do atual modelo, com consequências deletérias para os estratos sociais subalternizados. Nesse sentido, a contemporânea etapa capitalista, profundamente regressiva em relação aos direitos sociais e à incorporação das massas aos valores da produção social, mais que o aumento desmedido das margens de lucro, sobretudo dos ganhos associados ao rentismo parasitário, significa a reafirmação do poder do capital sobre o trabalho. Poder que se verifica, entre outros aspectos, por uma brutal intensificação do trabalho, não apenas quanto à jornada propriamente dita, e que também não se restringe apenas à costumeira extração de

mais-valia relativa, célebre durante grande parte do século XX e caracterizada por elevações constantes de produtividade, como também ao ressurgimento do instrumento da mais-valia absoluta, fazendo lembrar os períodos capitalistas iniciais, de frenética acumulação. Não por acaso, o conhecido imperialismo, constitutivo do capitalismo desde suas origens, marca sua reestrela no cenário, agora com novo figurino. Em suma, na etapa capitalista contemporânea generaliza-se a exclusão, naturaliza-se a economia regida exclusivamente pelas forças de mercado, deslegitimam-se as conquistas sociais históricas e, ainda pior, para Ferraro (2005), com um retorno a fórmulas as mais arcaicas possíveis, em especial o spencerianismo e o malthusianismo, ambos de nítida extração anti-social.

No entanto, como ensina Schmitt (1992, p. 63-65), quaisquer contraposições, inclusive de ordem social e econômica, podem elevar-se ao plano da política, contanto que tenham força suficiente para tanto. E, desde o momento em que passa a se manifestar plenamente, o contraponto político torna-se irresistível, soberano, abarcando e subjugando todos os demais confrontos. Para tanto, é de fundamental importância a determinação do “inimigo político”, isto é, do agrupamento adversário a ser desafiado politicamente, na típica acepção schmittiana. Desse modo, nas atuais condições de reprodução e acumulação sistêmicas do capitalismo, quem poderá negar às classes que (sobre)vivem tão só do trabalho e aos despossuídos em geral o direito de deflagrarem as lutas políticas que julgarem necessárias para o restabelecimento da dignidade que lhes foi subtraída?

## REFERÊNCIAS

- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996. p. 9-23.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. 10. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. 10. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.
- BRENNER, Robert. *O boom e a bolha: os Estados Unidos na economia mundial*. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*, São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998.
- CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.
- ENGELS, Friedrich. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. *Lua Nova*, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991.
- FERRARO, Alceu Ravello. Neoliberalismo e políticas sociais: a naturalização da exclusão. *Estudos Teológicos*, Pelotas, RS, v. 45, n. 1, p. 99-117, 2005.

- FIORI, José Luís. Neoliberalismo e políticas públicas. In: \_\_\_\_\_. *Os moedeiros falsos*. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. p. 201-213.
- FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.
- GROS, Denise. *Institutos liberais e neoliberalismo no Brasil da Nova República*. Porto Alegre: FEE, 2003. (Teses FEE, 6).
- GUTIÉRREZ, Gilberto Valdés. La cosmología liberal: viejos y nuevos referentes de sentido. *Comunicação & Política*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 95-127, set./dez. 2000.
- HAYEK, Friedrich. *Individualism and economic order*. Londres: Routledge & Kegan Paul Ltd., 1949.
- \_\_\_\_\_. *Os fundamentos da liberdade*. Brasília: Ed. UnB; São Paulo: Visão, 1983.
- \_\_\_\_\_. *O caminho da servidão*. 4. ed. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura; Instituto Liberal, 1987.
- JESSOP, Bob. Crisis del Estado de bienestar: hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales. Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Universidad Nacional de Colombia, 1999.
- KALECKI, Michal. Os aspectos políticos do pleno emprego. In: KALECKI, Michal. *Crescimento e ciclo das economias capitalistas*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1980. p. 54-60.
- \_\_\_\_\_. Três caminhos para o pleno emprego. In: MIGLIOLI, Jorge (Org.). *Kalecki: economia*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1994. p. 75-97. (Grandes Cientistas Sociais, 16).
- KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Atlas, 1982.
- \_\_\_\_\_. O fim do laissez-faire. In: SZMRECSÁNYI, Tamás (Org.). *John Maynard Keynes: economia*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1984a. p. 106-126. (Grandes Cientistas Sociais, 6).
- \_\_\_\_\_. As possibilidades econômicas de nossos netos. In: SZMRECSÁNYI, Tamás (Org.). *John Maynard Keynes: economia*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1984b. p. 150-159. (Grandes Cientistas Sociais, 6).
- KOWALIK, Tadeusz. Notas sobre a reforma crucial do capitalismo de Kalecki e depois. In: POMERANZ, Lenina; MIGLIOLI, Jorge; LIMA, Gilberto Tadeu (Org.). *Dinâmica econômica do capitalismo contemporâneo: homenagem a Michal Kalecki*. São Paulo: Edusp, 2001. p. 257-266.
- LOSURDO, Domenico. *Democracia ou bonapartismo*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ; São Paulo: Ed. Unesp, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Contra-história do liberalismo*. Aparecida, SP: Ideias & Letras, 2006.
- MILIBAND, Ralph. *O Estado na sociedade capitalista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- MISES, Ludwig von. *Uma crítica ao intervencionismo*. Rio de Janeiro: Nórdica; Instituto Liberal, 1987.
- OLIVEIRA, Francisco de. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (Org.). *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis, RJ: Vozes; Brasília: Nedic, 1999. p. 55-81.
- \_\_\_\_\_. À sombra do manifesto comunista: globalização e reforma do Estado na América Latina. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?* 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. p. 68-78.
- OLIVEIRA, Nelson de. *Neocorporativismo e política pública: um estudo das novas configurações assumidas pelo Estado*. Salvador: CEAS; São Paulo: Loyola, 2004.
- PAULANI, Leda Maria. Hayek e o individualismo no discurso econômico. *Lua Nova*, São Paulo, n. 38, p. 97-124, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Brasil delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico*. São Paulo: Boitempo, 2008. (Coleção Estado de Sítio).

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens de nossa época*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

POPPER, Karl. *A sociedade aberta e seus inimigos*. 3. ed. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Edusp, 1987. 2 v.

SAYAD, João. Aspectos políticos do déficit público. In: POMERANZ, Lenina; MIGLIOLI, Jorge; LIMA, Gilberto Tadeu (Org.). *Dinâmica econômica do capitalismo contemporâneo: homenagem a Michal Kalecki*. São Paulo: Edusp, 2001. p. 243-256.

SCHMITT, Carl. *O conceito do político*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1992.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SPENCER, Herbert. *El hombre contra el Estado*. 3. ed. Buenos Aires: Aguilar, 1963.

VIDAL, Francisco Baqueiro. Um marco do fundamentalismo neoliberal: Hayek e o caminho da servidão. *Comunicação & Política*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 73-106, maio/ago. 2006.

WAINWRIGHT, Hilary. *Uma resposta ao neoliberalismo: argumentos para uma nova esquerda*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1998.

## DESAFIOS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CAMPO DO TRABALHO

*Amilton Moretto\**  
*Marcelo Weishaupt Proni\*\**

### INTRODUÇÃO

O período recente, até a eclosão da crise financeira internacional no último trimestre de 2008, foi marcado por uma recuperação da economia brasileira e do emprego assalariado com registro em carteira. A crise interrompeu o bom desempenho na geração de novos postos, que só voltou a crescer em meados de 2009, fazendo com que se perdesse praticamente um ano para atingir o mesmo nível de emprego de antes da crise. A perspectiva de retomada do crescimento econômico e de sua sustentação nos próximos anos permite que se considere que o emprego deva continuar crescendo, ainda que num ritmo menor que o observado em 2007 e 2008.

Esse quadro favorável ao emprego abre oportunidades para amplas camadas da população economicamente ativa se inserirem em uma ocupação remunerada, possibilitando a reorganização do mercado de trabalho. Nesse sentido, tornam-se importantes medidas que contribuem para melhorar o funcionamento do mercado de trabalho, auxiliando os indivíduos em busca de emprego e as empresas em busca de trabalhadores. Contudo, mesmo que a economia mantenha o dinamismo por um largo prazo, a geração de novos postos de trabalho não será capaz de eliminar o déficit de empregos acumulado ao longo dos anos noventa. Assim, medidas adicionais serão necessárias para incorporar esse contingente de trabalhadores que terá maior dificuldade para retornar ao mercado de trabalho.

Ganham destaque, nesse contexto, as ações desenvolvidas pelo Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), constituído em 2005<sup>1</sup> com o objetivo de integrar e articular as várias políticas voltadas para o mercado de trabalho, procurando atender ao conjunto dos trabalhadores, com ênfase nos grupos com maior vulnerabilidade no mercado de trabalho (BRASIL, 2005). Assim, entende-se como Políticas de Mercado de Trabalho (PMTs) o conjunto

\* Doutor em Desenvolvimento Econômico e mestre em Economia Social e do Trabalho pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); professor do Instituto de Economia da Unicamp; pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho (Cesit/IE/Unicamp). amoretto@eco.unicamp.br

\*\* Doutor em Educação Física e mestre em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); professor do Instituto de Economia da Unicamp; pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho (Cesit/IE/Unicamp). mwproni@eco.unicamp.br

<sup>1</sup> Para uma análise dos princípios e objetivos do SPETR, ver Brasil (2005).

de ações dirigidas à demanda ou à oferta de mão de obra que visam proteger a renda do desempregado, auxiliando-o a encontrar um novo emprego, por meio da intermediação de mão de obra, de orientação e qualificação profissional, assim como assessorar as empresas no preenchimento dos postos de trabalho vagos. Com isso, ao concorrer para o ajuste entre a oferta e a demanda de trabalho e fornecer ao trabalhador uma renda temporária, as PMTs contribuem para melhorar o funcionamento do mercado de trabalho assalariado<sup>2</sup>, reduzindo o desemprego de curto prazo e permitindo que o trabalhador tenha condições de encontrar um emprego adequado a suas habilidades e necessidades (MORETTO, 2009).

Sob essa ótica, a efetividade das PMTs depende da maior ou menor expansão do nível de emprego da economia e, portanto, está diretamente relacionada com as diretrizes da política econômica. Se esta tiver entre seus pressupostos a elevação contínua da oferta de postos de trabalho, de maneira a absorver o crescimento da população ativa, terá impactos positivos sobre as PMTs. Por outro lado, se a política econômica não tiver entre suas preocupações a geração de empregos num ritmo adequado, os resultados das PMTs terão pouco efeito sobre a redução do desemprego, a proteção do trabalhador e a melhoria das condições gerais do mercado de trabalho.

Uma vez definido o âmbito da intervenção das PMTs, desvinculando-a de qualquer influência sobre o nível de emprego da economia, pode-se tratar das potencialidades que podem ter na estruturação do mercado de trabalho, num momento de dinamismo na geração de novos postos de trabalho. Entende-se como um mercado de trabalho estruturado aquele no qual predomina a relação de trabalho assalariada, regulada socialmente. No caso brasileiro, as características marcantes são a heterogeneidade de formas de inserção ocupacional e a grande desigualdade existente entre os trabalhadores. A constituição do SPETR procurou contemplar essa característica ao incluir, entre as ações a serem desenvolvidas, aquelas dirigidas à inserção por conta própria, visando viabilizá-la para os trabalhadores com maiores dificuldades para se reinserirem no mercado de trabalho assalariado.

O esforço para aprimorar as PMTs pela constituição do SPETR foi uma resposta ao elevado desemprego e também uma tentativa de reorganizar esse conjunto de ações, evitando a concorrência entre as diversas instâncias de governo envolvidas na execução dessas políticas, bem como entre os atores. Ademais, dadas as diferenças existentes no mercado de trabalho entre as diversas regiões do país, buscou-se criar instrumentos que permitissem flexibilidade na operacionalização das políticas e, ao mesmo tempo, dar-lhes uma diretriz nacional.

Convém explicitar que a efetividade das PMTs está relacionada, em parte, com outras instituições e ações dirigidas ao mercado de trabalho, tais como a Justiça do Trabalho, o Ministério Público do Trabalho, a fiscalização do trabalho, entre outras, bem como as políticas sociais.

<sup>2</sup> Esta expressão é aqui utilizada para definir o subconjunto do mercado de trabalho na qual a relação de contratação é o assalariamento, diferenciando-se, assim, de outras formas de inserção, tais como o trabalhador por conta própria, o empregador e também o trabalhador doméstico. Ainda que este último tenha uma relação de assalariamento, esta difere da que ocorre na contratação por estabelecimento.

Com relação a estas, dentre os objetivos do SPETR está a maior articulação das PMTs com as políticas sociais, com especial atenção ao Programa Bolsa Família (PBF), com vistas à emancipação dos beneficiários deste programa de transferência de renda. Isso coloca novos desafios às PMTs.

Portanto, se na atualidade se pretende discutir a necessidade de aprimoramento das instituições públicas em várias áreas, ganha relevância a análise das PMTs com vistas a averiguar suas potencialidades e limitações diante de um novo quadro econômico, construído no decorrer dessa primeira década do século XXI. Dessa forma, o presente artigo tem como objetivo apresentar alguns aspectos das PMTs, apontando para seus efeitos positivos sobre o mercado de trabalho e destacando os principais desafios para consolidar o SPETR como um sistema capaz de contribuir para a estruturação e ordenamento do mercado de trabalho nacional. Antes, porém, é preciso fazer um breve diagnóstico dos principais problemas a serem enfrentados.

## TENDÊNCIAS RECENTES DO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO

No início da década, a situação do mercado de trabalho no Brasil era bastante precária: elevado desemprego (com aumento no tempo de procura), informalidade crescente (associada com escassa proteção social), predominância dos baixos salários, ampla desigualdade de rendimentos, alta rotatividade no emprego, diminuição na oferta de empregos de qualidade (em especial, queda do emprego industrial e em grandes empresas), grande heterogeneidade das situações ocupacionais (agravada por forte disparidade regional), elevada flexibilidade no uso da mão de obra, discriminação por gênero e raça, alta incidência de acidentes de trabalho.

O desempenho medíocre da economia brasileira até 2003 levou especialistas na área a elaborar diagnósticos pessimistas sobre os rumos do trabalho no país e fez os *policy makers* buscarem novas alternativas de políticas para enfrentar os problemas mais graves (crônicos e agudos) do mercado de trabalho nacional. Por exemplo, as políticas para minimizar os efeitos do desemprego foram direcionadas principalmente para os segmentos sociais que historicamente possuíam uma inserção produtiva mais precária (mulheres, negros, jovens e trabalhadores com baixa escolaridade).

A recuperação da economia brasileira a partir de 2004 ajudou a melhorar alguns indicadores referentes ao mercado de trabalho, como a taxa de desemprego aberto e o grau de formalização dos assalariados, ao passo que se tornou mais efetiva a ação de instituições públicas na fiscalização e regulação do trabalho (BALTAR; MORETTO; KREIN, 2006). Embora em meados da década já fosse possível identificar algumas tendências positivas no mercado de trabalho nacional – o maior dinamismo na geração de ocupações, a crescente formalização do emprego e, mais tarde, a tímida recuperação do rendimento médio –, havia uma clara percepção da necessidade de um conjunto articulado de políticas públicas visando uma transformação significativa do mercado de trabalho, uma vez que a maioria dos problemas

estruturais permanecia afetando parcelas expressivas da população trabalhadora (BOLETIM DE POLÍTICAS SOCIAIS, 2007).

Para obter uma visão geral das mudanças ocorridas ao longo da década e identificar algumas tendências no mercado de trabalho nacional, pode-se recorrer a vários indicadores e a diferentes fontes de informação. Neste artigo, que não pretende fazer uma análise exaustiva sobre o tema, mas apenas mapear algumas questões centrais, serão priorizadas as informações oferecidas pela Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que contempla seis principais regiões metropolitanas brasileiras, a saber: Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, São Paulo e Rio de Janeiro. Embora este cenário metropolitano não reflita o conjunto do país, a PME permite verificar quais são as preocupações que definem a agenda governamental neste campo de atuação. Para fazer um balanço das principais mudanças, foram selecionados três anos: 2003, 2006 e 2009.

Em primeiro lugar, deve-se apontar que a taxa de participação no mercado de trabalho (porcentagem das pessoas em idade ativa que estavam ocupadas ou procurando trabalho) reduziu-se entre 2003 e 2009, em especial entre os mais jovens, ao passo que entre a população com mais de 24 anos houve um pequeno aumento (Tabela 1). A menor participação dos jovens indica menor pressão para ingressar precocemente no mercado de trabalho (ou seja, aumentou a inatividade nesta faixa etária, o que pode estar associado com maior permanência na escola) e, provavelmente, é um sintoma de melhoria da situação econômica das famílias de baixa renda.

<b>Tabela 1</b>					
<b>Taxas de participação, ocupação e desocupação por faixa etária</b>					
<b>Total das regiões metropolitanas – 2003, 2006, 2009</b>					
<b>Ano</b>	<b>Total</b>	<b>15 a 17 anos</b>	<b>18 a 24 anos</b>	<b>25 a 49 anos</b>	<b>50 anos ou mais</b>
<b>Taxa de participação (%)</b>					
<b>2003</b>	<b>57,1</b>	<b>26,1</b>	<b>70,2</b>	<b>78,5</b>	<b>38,0</b>
<b>2006</b>	<b>56,8</b>	<b>23,5</b>	<b>70,6</b>	<b>79,1</b>	<b>38,3</b>
<b>2009</b>	<b>56,7</b>	<b>19,0</b>	<b>69,9</b>	<b>80,1</b>	<b>39,5</b>
<b>Taxa de ocupação (%)</b>					
<b>2003</b>	<b>50,0</b>	<b>16,1</b>	<b>53,8</b>	<b>71,1</b>	<b>36,0</b>
<b>2006</b>	<b>51,2</b>	<b>15,8</b>	<b>55,7</b>	<b>73,1</b>	<b>36,9</b>
<b>2009</b>	<b>52,1</b>	<b>13,5</b>	<b>57,8</b>	<b>74,8</b>	<b>38,3</b>
<b>Taxa de desocupação (%)</b>					
<b>2003</b>	<b>12,3</b>	<b>38,2</b>	<b>23,4</b>	<b>9,4</b>	<b>5,3</b>
<b>2006</b>	<b>10,0</b>	<b>32,7</b>	<b>21,1</b>	<b>7,6</b>	<b>3,7</b>
<b>2009</b>	<b>8,1</b>	<b>28,7</b>	<b>17,3</b>	<b>6,6</b>	<b>3,0</b>

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010).  
Elaboração dos autores.

Por sua vez, a taxa de ocupação (aqui entendida como a proporção das pessoas em idade ativa que estavam economicamente ocupadas no momento da pesquisa) aumentou signi-

ficativamente para a população adulta, mas se reduziu para aqueles com idade entre 15 e 17 anos. O mais importante a destacar é que, após 2003, houve uma melhoria na oferta de oportunidades ocupacionais nas grandes metrópoles brasileiras.

Quanto à taxa de desocupação – proporção da População Economicamente Ativa (PEA) que procurava trabalho –, nota-se que houve uma redução em todas as faixas etárias. A Tabela 1 permite constatar que estas taxas são mais elevadas entre os trabalhadores com menos de 18 anos de idade, decrescendo conforme aumenta a faixa etária, de modo que as menores taxas de desocupação encontram-se entre os trabalhadores com mais de 50 anos. Embora os dados indiquem que o desemprego continuou sendo um problema grave para a PEA com menos de 25 anos de idade, percebe-se que houve uma expressiva redução da incidência do problema tanto entre os jovens quanto entre a população adulta.

Comparando o desempenho da economia brasileira em 2003, em que houve crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) de 1,1%, com o desempenho em 2006 (crescimento de 4%) e em 2009 (praticamente, não houve variação positiva do PIB), fica evidente a importância do ambiente macroeconômico e das expectativas dos agentes para a decisão das empresas de contratar trabalhadores. É bastante significativo que a grave crise verificada no âmbito do mercado de trabalho nacional no último trimestre de 2008 tenha sido rapidamente superada no primeiro semestre de 2009.

Pode-se acrescentar que, no início da década, a gravidade da situação social foi piorada pelo aumento do tempo de desemprego. Contudo, percebe-se uma inflexão também neste aspecto: o desemprego de longa duração (um ano ou mais de procura) reduziu-se de 21,4% em 2003 para 15,7% em 2009, ao passo que a porcentagem de pessoas procurando trabalho há no máximo um mês aumentou de 18,3% para 25,8% (Tabela 2). Sem dúvida, o tipo de atenção que necessita um trabalhador que se acha desempregado há pouco tempo é muito diferente daquela que requer uma pessoa que se encontra fora do mercado de trabalho há bastante tempo.

**Tabela 2**  
**Distribuição das pessoas desocupadas segundo o tempo de procura por trabalho**  
**Total das regiões metropolitanas – 2003, 2006, 2009**

Ano	Até 30 dias	Mais de 30 dias até 6 meses	Mais de 6 meses até 11 meses	1 ano até menos de 2 anos	2 anos ou mais
2003	18,3	47,6	10,7	12,0	11,4
2006	21,7	46,4	9,3	12,4	10,2
2009	25,8	49,7	8,9	9,1	6,6

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010).  
Elaboração dos autores.

Outro aspecto relevante na análise do mercado de trabalho brasileiro diz respeito à retomada do processo de generalização do assalariamento, acompanhado de formalização

das relações de emprego. Em outras palavras, na primeira metade da década, foi revertida a tendência de expansão da informalidade nos contratos de trabalho e de ampliação do trabalho por conta própria, que representam geralmente uma condição precária das relações laborais e muitas vezes estiveram associadas com o avanço da terceirização de funções pelas empresas.

No conjunto metropolitano examinado, entre 2003 e 2009, houve uma mudança significativa na distribuição da força de trabalho segundo a posição na ocupação (Tabela 3): empregados com carteira de trabalho assinada passaram de 44% para 50%, ao passo que empregados sem registro, trabalhadores por conta própria e pequenos empregadores tiveram sua participação reduzida. De qualquer modo, em torno de quatro em cada dez ocupados, ao final da década, não estavam cobertos pelo sistema de previdência social.

**Tabela 3**

**Pessoas de dez anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência por posição na ocupação Total das regiões metropolitanas – 2003, 2006, 2009**

Ano	Total	Militares e funcionários públicos estatutários	Empregados		Conta própria	Empregadores	Não remunerados
			Com carteira	Sem carteira			
2003	100,0	7,3	44,3	21,9	20,0	5,5	1,0
2006	100,0	7,3	46,9	20,8	19,4	4,8	0,7
2009	100,0	7,4	49,8	18,8	19,0	4,4	0,6

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010).  
Elaboração dos autores.

Em relação aos níveis de remuneração, depois de quedas sucessivas no poder de compra dos salários e outros rendimentos do trabalho, a tendência geral apresentou uma inflexão em meados da década. Certamente, a política de valorização do salário mínimo adotada contribuiu de forma decisiva para elevar as remunerações da base da estrutura ocupacional.

Na Tabela 4, pode-se notar que o rendimento médio dos empregados com carteira de trabalho assinada elevou-se fortemente no período 2006-2009, bem acima do rendimento médio dos sem registro em carteira. Pode-se argumentar que, na primeira metade da década, os rendimentos nominais dos ocupados aumentavam com taxas anuais abaixo da inflação, sendo clara a situação desfavorável dos empregados com carteira. Inversamente, a partir de 2006, os ocupados – em especial os empregados com carteira – tiveram ganhos reais importantes (o crescimento médio anual dos rendimentos foi superior às taxas anuais de inflação). Também é possível constatar que, em 2009, os empregados com carteira tinham um salário médio 75% maior que os sem registro. Além disso, é fácil perceber que o rendimento médio permanece sistematicamente superior ao rendimento mediano, uma vez que a distribuição dos rendimentos do trabalho é bastante concentrada na base. A predominância dos baixos rendimentos não se alterou no período analisado.

<b>Tabela 4</b> <b>Rendimento médio e mediano das pessoas ocupadas segundo a posição na ocupação</b> <b>Total das regiões metropolitanas – 2003, 2006, 2009</b>						
Posição na ocupação		Valores (R\$)			Taxa de crescimento médio anual (%)	
		2003	2006	2009	2003-2006	2006-2009
<b>Rendimento médio</b>	Ocupados	1.176,98	1.296,13	1.706,15	3,3	9,6
	Empregados com carteira	1.232,39	1.298,09	1.762,76	1,7	10,7
	Empregados sem carteira	730,77	838,93	1.007,05	4,7	6,3
	Conta própria	894,05	1.027,79	1.198,93	4,8	5,3
<b>Rendimento mediano</b>	Ocupados	654,18	716,29	1.003,20	3,1	11,9
	Empregados com carteira	718,07	831,42	1.107,94	5,0	10,0
	Empregados sem carteira	443,49	510,14	605,78	4,8	5,9
	Conta própria	507,47	578,79	706,68	4,5	6,9

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010).  
Elaboração dos autores.

Tomadas em conjunto, as transformações verificadas ao longo da década demonstram que havia uma tendência de reestruturação do mercado de trabalho metropolitano, ainda que permanecesse elevada a precária situação de parcelas expressivas da população trabalhadora. A gradual redução do desemprego, o avanço da formalização e os sinais de recuperação dos rendimentos médios fizeram diminuir as preocupações dos gestores públicos com os rumos do mercado de trabalho no país. E é importante ressaltar que, embora a crise econômica no final de 2008 tenha interrompido a trajetória favorável do mercado de trabalho nacional, fazendo retornar ao centro da atenção das autoridades governamentais a questão do desemprego, há várias indicações de que a situação se normalizou rapidamente em 2009 e de que as tendências positivas predominantes antes da crise voltaram a se manifestar com força, desde então.

Em suma, o período pós-2003 foi marcado por um movimento consistente de reestruturação do mercado de trabalho no Brasil. Todavia, entre as ocupações geradas ao longo da década, várias eram de baixa qualidade, seja do ponto de vista dos rendimentos, da proteção, da jornada ou da rotatividade dos trabalhadores. Ou seja, deve-se ressaltar que aqueles traços estruturais do mercado de trabalho mais preocupantes, como, por exemplo, a dificuldade de inserção ocupacional de jovens em condição desvantajosa ou a elevada porcentagem da população ocupada em trabalhos precários, permanecem denotando uma insuficiência crônica na geração de “bons empregos” e deveriam estar no foco das autoridades públicas.

Por isso, é possível indagar se houve uma contribuição efetiva das políticas destinadas a aprimorar o funcionamento do mercado de trabalho nacional, ou melhor: qual a finalidade, qual a abrangência, quais as características e quais as limitações das PMTs implementadas nesse período?

## AS POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABALHO E A CONSTITUIÇÃO DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA

A constituição do SPETR, por intermédio da Resolução nº 466 do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), tentou criar o arcabouço para coordenar as ações no plano nacional e superar a falta de estruturação e integração das funções do seguro-desemprego, da intermediação de mão de obra, da qualificação social e profissional e das informações sobre o mercado de trabalho. Tomava-se como pressuposto a necessidade de crescimento econômico duradouro e dirigido para o pleno emprego. No plano da gestão do sistema, colocava-se como premissa a participação ativa e permanente dos atores sociais envolvidos por meio de conselhos tripartites e paritários nos vários níveis de organização. Ainda no que tange à gestão, buscava-se evitar a sobreposição de ações e a concorrência entre os executores das políticas, por meio da integração e articulação dessas ações no plano territorial, respeitando-se as especificidades regionais<sup>3</sup>.

Por outro lado, o SPETR visava minimizar as consequências do desemprego e incorporar novas funções ao sistema para atender ao segmento populacional mais vulnerável no mercado de trabalho. Nessa direção destaca-se o fomento aos programas de geração de trabalho e renda por meio de microcrédito orientado e assistido e de formas solidárias de organização produtiva, bem como o estímulo às ações de apoio às atividades empreendedoras de pequeno porte associadas ao desenvolvimento local. Além disso, as premissas do sistema enfatizam o combate à discriminação de raça e gênero e ao trabalho análogo à escravidão.

O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) continuou a ser a principal fonte dos recursos para o financiamento das PMTs. Contudo, todos os atores envolvidos com as mesmas são unânimes em relação à necessidade de se eliminar a Desvinculação das Receitas da União (DRU) que incide sobre a arrecadação dos fundos do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) e subtrai 20% do total desses recursos que seriam dirigidos ao FAT. Esse aspecto é fundamental, pois o FAT tem registrado déficit corrente por conta desse artifício criado para financiar o superávit primário.

Na nova configuração institucional, o Serviço Público de Emprego (Sine) passa a ter papel destacado na operacionalização das PMTs. Isso porque passa a ser a “porta de entrada” do trabalhador para ter acesso às várias políticas, por meio dos Centros Públicos de Emprego,

<sup>3</sup> Para maiores detalhes, ver Moretto e Barbosa (2006).

Trabalho e Renda (CPETRs)<sup>4</sup>. A ideia básica é evitar que o trabalhador tenha que se dirigir a vários locais em busca de intermediação de mão de obra, habilitação ao seguro-desemprego ou em busca de qualificação profissional, além dos programas de geração de emprego e renda. Essa reorganização coloca os centros como unidades do SPETR, descentralizando-se a gestão por meio da criação do convênio único celebrado entre o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e os municípios com mais de 200 mil habitantes<sup>5</sup>.

Com essa nova institucionalidade, criou-se o convênio único como instrumento para operacionalizar a nova forma de gestão descentralizada. O objetivo, ao se transferir a gestão para os entes federados mais próximos ao trabalhador, era evitar a superposição e concorrência entre os executores das várias políticas, dando maior racionalidade ao sistema e propiciando o acompanhamento e maior participação dos atores envolvidos por meio das comissões de emprego, que passaram a ter maior poder para intervir nas diretrizes das PMTs com a elaboração de planos plurianuais.

Entretanto essa maior racionalidade foi, em certa medida, descaracterizada com as mudanças introduzidas pela Resolução Codefat nº 560/2007. Esta recolocou a possibilidade de estabelecimento de convênios diretos entre o MTE e entidades executoras privadas sem fins lucrativos. Isso significou que o planejamento feito pelo ente responsável pela gestão em determinado território pudesse ser alterado sem sua participação.

A mudança na organização e gestão das PMTs, advinda da instituição do SPETR, não implicou mudanças nas políticas; a gestão e operacionalização tiveram que se adequar ao novo modelo. De toda forma, para se atingir os objetivos de articulação das várias políticas, melhorando seus resultados, reforçam-se a necessidade de analisar deficiências e aprimoramentos nos desenhos de cada política. Neste sentido, alguns pontos serão detalhados na próxima seção.

Como foi dito, a criação do SPETR buscou ampliar a extensão das PMTs para além do mercado de trabalho assalariado, além de enfatizar sua ação nos grupos com maior probabilidade de não conseguirem encontrar um emprego. Assim, ao programa de geração de emprego e renda, a partir de 2003, somaram-se as ações da economia solidária e o programa de microcrédito produtivo. Estas políticas buscam ser uma alternativa de inserção produtiva para os trabalhadores com maiores dificuldades para retornarem ao mercado de trabalho ou para aqueles que já estão ocupados por conta própria. A forma de atendimento ao trabalhador é via fornecimento de crédito, para que possa adquirir os instrumentos, ferramentas e matéria-prima necessários à execução de determinada atividade. Contudo a lógica de fornecimento de crédito é a de mercado, o que limita sua utilização como mecanismo de apoio à geração de renda e de trabalho, uma vez que esses “negócios” estão à mercê das condições impostas pela economia capitalista, exigindo-se rentabilidade, garantias mínimas etc. (BOLETIM DE POLÍTICAS SOCIAIS, 2007).

<sup>4</sup> Essa denominação não é uniforme. Municípios que fazem a gestão das PMTs no âmbito de seus territórios adotam denominações diferenciadas, convivendo com as agências do Sine estadual.

<sup>5</sup> Estabelecido pela Resolução Codefat nº 560/2007, que substituiu a Resolução Codefat nº 466/2005, que havia instituído o SPETR.

Outra política implementada após 2003 foi o Programa Primeiro Emprego para a Juventude. A preocupação era enfrentar o elevado desemprego observado entre os jovens e sua maior dificuldade em ingressar no mercado de trabalho, tanto pela inexperiência de trabalho como por ter menor escolaridade. O objetivo do programa era incentivar as empresas a contratarem jovens, fornecendo-lhes uma compensação monetária. Esse desenho mostrou-se pouco viável, com baixa adesão dos empregadores, o que levou à redefinição do programa. Procurou-se também estabelecer parcerias para a contratação de aprendizes, além de apoio à constituição de empreendimentos coletivos pelos jovens e também a prioridade em cursos de qualificação profissional.

A política de qualificação profissional perdeu a dimensão que obteve na segunda metade da década de 1990, quando a implementação do Programa Nacional de Qualificação Profissional (Planfor) cooptou os diferentes atores do mundo do trabalho, fortalecendo a ideia de que o desemprego era decorrente da desqualificação do trabalhador frente às mudanças no processo produtivo e das maiores exigências no tocante à escolaridade e qualificação profissional. Pode-se admitir que a exigência de um trabalhador mais especializado seja verdadeira para um grupo de empresas de setores específicos, as quais são intensivas em capital. Contudo, para a grande maioria da classe trabalhadora, as maiores exigências quanto à escolaridade e qualificação são estratégias para facilitar e reduzir custos na seleção e recrutamento de pessoal, num momento em que o desemprego elevado amplia a oferta de mão de obra.

A substituição do Planfor pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ) procurou aprimorar os aspectos do desenho da política e retirou, em certa medida, o viés que responsabilizava o trabalhador por sua situação de desemprego, na medida em que se reconhecia que o problema do elevado desemprego decorria do baixo dinamismo da economia. Contudo, e a despeito da importância da política de qualificação para facilitar a reinserção do trabalhador em um emprego, a eficácia da política foi comprometida pela baixa articulação entre as ações de qualificação e de intermediação de mão de obra. Mesmo com a instituição do SPETR, a qualificação profissional manteve-se em certa medida desconectada das demais ações, principalmente depois de a Resolução Codefat nº 560 ter restabelecido a possibilidade de convênios diretos entre o MTE e entidades privadas sem fins lucrativos para executar ações de emprego.

Pode-se dizer que a ausência da função de orientação profissional no serviço de emprego contribuiu para a baixa eficácia das ações de qualificação profissional. Isso porque o trabalhador acaba por ser encaminhado a um determinado curso de qualificação, por ser mais atraente ou por ser visto como mais demandado pelas empresas, desconsiderando-se a história profissional, as habilidades e potencialidades de cada indivíduo. Ademais, não há um procedimento uniforme das entidades que oferecem o curso após seu término, mesmo porque, em alguns casos, o curso é aberto a todos os interessados, ainda que não estejam em busca de emprego. Dessa forma, o encaminhamento do egresso de um curso de qualificação profissional para um determinado emprego pode ser feito diretamente pela executora do curso, pode exigir a atuação do serviço de intermediação de mão de obra, ou pode não ocorrer. Isso dificulta,

inclusive, o acompanhamento dos resultados do processo de qualificação profissional, ao se avaliar a importância para o trabalhador conseguir um posto de trabalho.

Um aspecto a ser discutido diz respeito à qualificação profissional e à interface das PMTs com as políticas sociais, no caso o PBF, já que um dos objetivos do SPETR era articular as PMTs e as políticas sociais, como apontado. Nesse sentido, o que se busca é contribuir para a saída do beneficiário do PBF por meio de sua inserção numa ocupação com apoio das PMTs. Um exemplo dessa interface pode ser observado com a implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que prevê o incentivo ao setor de construção civil. Diante da perspectiva de geração de um grande número de empregos nesse setor, estabeleceu-se como meta a qualificação profissional de beneficiários do PBF na área de construção civil.

Se, por um lado, a diretriz está coerente, pois o serviço público de emprego e as demais políticas podem ajudar esse grupo específico, priorizando sua participação nas ações de qualificação profissional e na intermediação, por outro, a não definição da quantidade de indivíduos a serem qualificados pelos gestores locais em conjunto com as Comissões de Emprego pode gerar ineficiências, à medida que não são consideradas as necessidades específicas de cada região. Além disso, ao se definir o número de beneficiários do PBF a ser atendido em cada região, à margem do planejamento feito pelos gestores do SPETR no plano local, é provável que as PMTs mostrem-se menos eficazes como instrumentos para organizar as atividades desenvolvidas no âmbito do sistema.

Em suma, podemos dizer que a constituição do SPETR fortaleceu as PMTs como instrumentos de organização e melhor funcionamento do mercado de trabalho brasileiro. Contudo a efetividade dessas políticas depende em grande medida da consolidação do SPETR com todas as suas funções e da capacidade de seus instrumentos atenderem as especificidades de cada região, uma vez que as características e os problemas do mercado de trabalho podem ser muito distintos de uma região para outra.

## PRINCIPAIS DESAFIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MERCADO DE TRABALHO

Embora a crise recente tenha interrompido as tendências em curso nos últimos anos, não há dúvida de que houve um movimento consistente de reestruturação do mercado de trabalho nacional. Atualmente, há sinais de retomada das mesmas tendências, fato que deve facilitar a atuação das PMTs. Contudo permanecem muito fortes os traços estruturais que indicam graves distorções na configuração do mercado de trabalho: milhões de pessoas desempregadas, expressivos contingentes na economia informal e elevada porcentagem dos empregados formais em situação instável ou precária, isto é, com baixos rendimentos, sem garantia de proteção social, com jornadas de trabalho excessivas e expostos a uma rotatividade crônica. Portanto é preciso explicitar os fatores que restringem a eficácia das políticas destinadas a

aprimorar o funcionamento do mercado de trabalho nacional e delimitar a contribuição efetiva que elas podem oferecer num determinado contexto econômico e social.

Como foi dito, o SPETR tende a fortalecer as PMTs como instrumentos de regulação e aprimoramento do mercado de trabalho nacional, mas a efetividade dessas políticas depende da capacidade de articulação com outras políticas públicas e da maneira como o SPETR opera em cada região. Assim sendo, considerando-se que o dinamismo econômico observado nos anos de 2007 e 2008 – até antes da crise mundial – retorne em 2010 e se mantenha nos próximos anos, com seus reflexos positivos sobre a geração de postos de trabalho, torna-se oportuno rediscutir os desafios para as PMTs, cuja resposta tem que ser adequada aos problemas colocados pelo mercado de trabalho brasileiro em suas múltiplas dimensões.

Nesta seção final do artigo, pretende-se discutir alguns aspectos das PMTs, tendo como contraponto o mercado de trabalho metropolitano, que é o *locus* preferencial de algumas ações ou a principal referência para um diagnóstico dos problemas de um grande contingente de trabalhadores. Serão priorizadas duas questões. A primeira diz respeito às estratégias adotadas para os pontos prioritários: como enfrentar o problema do estoque de desempregados e como minimizar o que se pode chamar de “déficit de trabalho decente”<sup>6</sup>? A segunda refere-se ao desafio de aprimorar o próprio sistema: como se pode melhorar a eficiência e a eficácia das PMTs?

O enfrentamento do elevado número de trabalhadores desempregados e a redução do déficit de trabalho decente são objetivos que extrapolam o âmbito das PMTs. Estão diretamente associados ao desempenho da economia brasileira e, portanto, da condução da política econômica, mas também dizem respeito a outras políticas como, por exemplo, a previdência social e a fiscalização do trabalho. No que diz respeito às PMTs, sua contribuição está dirigida num primeiro momento à facilitação do preenchimento das vagas abertas pelas empresas, procurando fazer a intermediação entre empregadores e trabalhadores e, dessa forma, contribuir para a redução do desemprego friccional, de curta duração.

Considerando que a PME nas regiões metropolitanas pesquisadas encontrou cerca de 1,68 milhão de trabalhadores desocupados no mês de janeiro de 2010, mais de 573 mil indivíduos considerados subocupados por insuficiência de horas trabalhadas e 2,65 milhões de pessoas assalariadas sem o registro em carteira, nota-se que havia quase 4 milhões de trabalhadores desocupados ou com trabalho fora do padrão classificado como “decente”, ou melhor, “digno”. Deve-se ressaltar que esse número reflete apenas seis regiões metropolitanas, ou seja, em âmbito nacional o tamanho do problema é bem maior.

Adotando a perspectiva otimista de que a economia brasileira manterá nos próximos anos um crescimento do PIB acima de 5% ao ano, é de se esperar que as condições do mercado de trabalho melhorem consideravelmente. Todavia é muito provável que os grupos mais vulneráveis – menor escolaridade, baixa qualificação, pouca experiência – continuem tendo

<sup>6</sup> Sobre trabalho decente, veja-se Organização Internacional do Trabalho (2008).

maiores dificuldades para se inserir no mercado e, mais especificamente, obter um emprego decente. Neste caso, as políticas de qualificação profissional, de microcrédito e de geração de emprego e renda podem compor um mix de ações que apoiem esses trabalhadores a se estabelecer de forma autônoma para ganharem uma renda necessária para sua sobrevivência e de seus dependentes, de forma digna. E, no caso dos trabalhadores em faixa etária avançada, pode-se facilitar a passagem para a inatividade como aposentado.

As iniciativas do PAC também contribuem para reduzir o contingente de trabalhadores desocupados e também de subocupados e empregados sem carteira; ao sinalizar para investimentos em infraestrutura, amplia o horizonte para o setor produtivo investir e, assim, criar novos postos de trabalho. Abrem-se, dessa forma, novas oportunidades de ocupação para os que estão desempregados e para aqueles que trabalham na ilegalidade, sem o registro em carteira. Aliás, os dados mostrados na primeira seção apontam para a queda da participação dos assalariados sem registro em carteira no total dos ocupados, mas ainda é bastante elevado, pouco menos de 20% dos ocupados. Por sua vez, a perspectiva de novos investimentos e, portanto, de crescimento do produto e da renda, indiretamente abre boas perspectivas para aqueles que estão estabelecidos por conta própria, pois se ampliam as oportunidades de negócios para esse grupo de trabalhadores.

Um ponto de grande relevância é a inserção do jovem no mercado de trabalho. Considerando que este grupo é constituído de indivíduos com idade entre 15 e 24 anos, verifica-se que dentro desta faixa etária são os jovens com idade até 17 anos os mais vulneráveis ou que apresentam maior dificuldade para se inserir em um emprego. Em geral, quando conseguem emprego assalariado, este é sem o registro em carteira. O principal fator que justifica a dificuldade deste grupo para obter um emprego é sua inexperiência, ao que se adiciona, em alguns casos, a baixa escolaridade, sobretudo daqueles defasados em relação à série que deveriam estar cursando.

Diante disso, cabe questionar se as políticas que buscam a inserção do jovem estão adequadas a suas necessidades e a seus anseios. Mais que isso, cabe questionar se essas políticas deveriam focalizar os jovens dessa faixa etária (15 a 17 anos). Pode-se argumentar que falta uma estratégia de longo prazo que redefina sua formação profissional. Neste sentido, há necessidade de se articular o ensino propedêutico – garantindo a todos os jovens a conclusão do ensino básico, isto é, fundamental e médio – à formação profissional e à inserção no mercado de trabalho.

Se as exigências de maior escolaridade e qualificação das empresas para contratação de pessoal hoje são crescentes, parece pouco racional o dispêndio de esforço para inserir esse jovem em uma ocupação sem que tenha concluído o ensino médio. Talvez seja mais viável pensar em um esquema de retirar esse jovem da PEA, propiciando-lhe uma formação mais adequada para participar do mercado de trabalho<sup>7</sup>. Além disso, a passagem da situação de inatividade

<sup>7</sup> Uma experiência nesta direção foi realizada no município de São Paulo, ainda que limitada. Para maiores detalhes, ver Pochmann (2003).

para a de atividade deve ser revista, permitindo que a formação profissional do jovem tenha um componente prático, com sua participação parcial no ambiente de trabalho.

Além desse problema, outro aspecto importante que precisa ser intensificado refere-se à discriminação de raça e gênero, a qual pode se agregar também à característica da juventude. A discriminação, muitas vezes velada, dificulta a inserção dos grupos por ela atingidos, ainda que as PMTs busquem evitar que isto ocorra. As políticas contra discriminação ajudam, mas é preciso aprimorar os procedimentos de fiscalização e as condutas junto às empresas. Em associação com as políticas de combate, em alguns casos será necessário ampliar a escolaridade desses trabalhadores e, principalmente, das trabalhadoras, exigindo que essas políticas articulem-se com as ações do ensino de jovens e adultos.

Com relação à questão da melhoria da eficiência e da eficácia das PMTs, há aspectos que dizem respeito a cada política em si mesma e outros que dizem respeito à articulação delas entre si, ou seja, estão relacionados com o funcionamento do SPETR. No tocante às políticas isoladamente, o processo de aprimoramento da política e de sua operacionalização deve ser objeto de constante preocupação dos gestores e estudiosos, pois deve refletir as mudanças verificadas no mercado de trabalho. Assim, não se pretende, aqui, discorrer sobre cada uma das políticas, mas sim evidenciar o relacionamento entre elas e mostrar quais aspectos são mais críticos para o aprimoramento do SPETR.

Nessa direção, um ponto a ser destacado é a relação entre o planejamento e a execução das políticas. Como apontado anteriormente, a revisão da possibilidade de uma entidade privada sem fins lucrativos poder executar uma ou mais ações do SPETR, por meio de convênio direto com o MTE, cria uma brecha para que o planejamento das unidades locais de gestão possa ser descaracterizado como instrumento de apoio ao desenvolvimento local/regional. Isso pode ocorrer mesmo com a obrigatoriedade de a entidade ter seu plano de trabalho aprovado pelas comissões de emprego, municipais e estaduais.

A importância do planejamento das atividades a serem desenvolvidas pelo SPETR no plano local/regional está associada à possibilidade das funções desempenhadas pelas PMTs serem consideradas como instrumentos de apoio a outras políticas implementadas naqueles níveis de governo, ampliando e incorporando as PMTs como parte do arsenal de políticas com vistas ao desenvolvimento do município e da região. Ademais, a função de pesquisa e informações sobre o trabalho pode ser de utilidade para os técnicos da área de planejamento. O que se quer enfatizar é que algumas das funções do SPETR contribuem também para outras áreas do governo local/regional e precisam ser aproveitadas por elas. Cabe, porém, aos gestores demonstrarem essa utilidade às demais áreas potencialmente parceiras.

Dentre as várias ações a serem desenvolvidas pelo SPETR, algumas não foram implementadas ou carecem de maior esforço da parte dos gestores para fazê-las funcionar adequadamente. Entre estas, incluem-se a pesquisa e disseminação de informações do mercado de trabalho, a orientação profissional e a certificação profissional. Em algumas unidades da federação e

municípios, a pesquisa e informação sobre o mercado de trabalho já foi posta em prática com a criação de observatórios do trabalho. De toda forma, a informação sobre o mercado de trabalho local/regional de algum modo é buscada, ao menos para a construção do plano de trabalho, mas nem sempre essa função é plenamente desenvolvida com pessoal qualificado para se dedicar a essas tarefas.

A orientação profissional e a certificação profissional, por exemplo, são funções que ainda não foram implementadas, e onde isso ocorreu, sua ação é limitada. A importância dessas funções decorre da contribuição que podem dar tanto para a atividade de intermediação como de qualificação profissional. A orientação profissional, à medida que avalia as habilidades adquiridas e as potencialidades do trabalhador, ajuda-o a definir as melhores trajetórias ocupacionais e de qualificação profissional para atingir seu objetivo de empregar-se. Dessa maneira, evita que passe por vários cursos de qualificação que pouco contribuirão para a conquista de um posto de trabalho, que representam, a rigor, gasto ineficiente de recursos preciosos, passíveis de melhor aplicação pelo SPETR.

Por outro lado, a certificação profissional é mais complexa, pois deverá estar associada ao reconhecimento do aprendizado informal adquirido ao longo da vida profissional, passando a considerá-lo em termos formais, isto é, como anos de estudo, o que permitiria aos trabalhadores que deixaram de estudar em determinado momento retomar sua escolarização em uma série mais avançada em relação àquela que cursava, quando abandonou os estudos. Isso, contudo, precisa ser articulado em conjunto com o Ministério da Educação, para que se encontre um modelo que atenda aos requisitos mínimos do ensino propedêutico e também às necessidades dos trabalhadores. Essa certificação, contudo, pode contribuir para que um determinado trabalhador possa concorrer a um posto de trabalho para o qual muitas vezes tem experiência, mas é barrado pelo nível de escolaridade.

Cabe insistir sobre a necessidade de aprimoramento da articulação entre as várias ações do SPETR – tendo no serviço de emprego o núcleo do sistema –, fundamental para eliminar custos desnecessários com a sobreposição de tarefas, ganhar agilidade no atendimento e melhorar os resultados dos encaminhamentos.

Por fim, um último ponto, porém de fundamental importância para o mercado de trabalho brasileiro: um número expressivo de trabalhadores não está incluído no conjunto que a Organização Internacional do Trabalho (OIT) tem chamado de “trabalho decente”. Será preciso reunir forças para elaborar um instrumento de proteção à renda do trabalhador por conta própria. As atuais políticas de apoio a esse grupo de trabalhadores, por meio de financiamento de capital para investimento, capital de giro, apoio na administração do negócio, têm avançado. Isso, porém, não elimina as vicissitudes a que esses trabalhadores – como os assalariados – estão expostos, tais como a doença, acidentes e também a falta de trabalho, o que significa perda de renda e, portanto, queda na qualidade de vida desses indivíduos e de suas famílias. Assim, a existência de um instrumento capaz de proteger esse trabalhador nesses momentos de infortúnio se faz urgente.

Em suma, os desafios colocados às políticas públicas no campo do trabalho envolvem um conjunto amplo de temas e ações, o que torna necessário o firme comprometimento governamental com uma agenda pública focada tanto na geração de ocupações quanto no padrão dos empregos ofertados. Nesta perspectiva é que se pode afirmar que as PMTs podem ter uma contribuição relevante para a estruturação do mercado de trabalho brasileiro.

## REFERÊNCIAS

- BALTAR, P.; MORETTO, A.; KREIN, J. D. O emprego formal no Brasil: início do século XXI. In: KREIN, J. D. et al. (Org.). *As transformações no mundo do trabalho e os direitos dos trabalhadores*. São Paulo: LTr, 2006. p. 15-35.
- BOLETIM DE POLÍTICAS SOCIAIS. Brasília: IPEA, n.13, 2007. Edição especial.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda - II*. Congresso Nacional. São Paulo: MTE; Codefat; Fonset, 2005.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Mensal de Emprego 2010*. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/acervo/acervo2.asp?ti=2040&tf=9999&e=v&p=PE&z=t&o=16>>. Acesso em: 10 fev. 2010.
- MORETTO, A. J.; BARBOSA, A. de F. A construção do sistema público de emprego, trabalho e renda no Brasil: algumas ideias para reflexão. In: DEDECCA, C. S.; PRONI, M. W. (Org.). *Políticas públicas e trabalho: texto para estudo dirigido*. Campinas: IE/Unicamp, 2006. p. 279-294.
- MORETTO, A. J. *O sistema público de emprego no Brasil: uma construção inacabada*. São Paulo: LTr, 2009. (Debates Contemporâneos: economia social e do trabalho, 6).
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Trabalho decente e juventude no Brasil*. Brasília, 2008.
- POCHMANN, M. (Org.). *Outra cidade é possível: alternativas de inclusão social em São Paulo*. São Paulo: Cortez, 2003.

## EVOLUÇÃO, DESAFIOS E LIMITES DAS POLÍTICAS DE EMPREGO NO BRASIL

*Frederico Fernandes de Souza\**

### INTRODUÇÃO

A constituição das políticas públicas de emprego no Brasil permanece como um processo em construção ao longo das décadas recentes e encontra-se, na atualidade, envolta em debates que buscam remover limitações ao seu avanço e que apontam para a necessidade de redefinições essenciais para a efetiva configuração de um sistema público de emprego, trabalho e renda.

O objetivo central deste artigo é o de sintetizar os principais traços da evolução das políticas de emprego no Brasil e apontar alguns dos desafios e limites enfrentados pelo sistema público em sua estruturação mais recente.

Para tanto, encontra-se dividido em quatro partes, além desta introdução. Na primeira, destaca-se o início do processo de construção do sistema público de emprego no Brasil e sua evolução nas décadas de 1960 e 1970, quando o país ainda exibia elevadas taxas de crescimento econômico e expansão do mercado de trabalho, baseadas no modelo de industrialização vigente desde a década de 1940. Na segunda, abordam-se os avanços e a estruturação do sistema público de emprego nas décadas de 1980 e 1990, sob a influência da criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que definiria as bases de financiamento do sistema, em um contexto econômico desfavorável, marcado pela elevação do desemprego e pela desestruturação do mercado de trabalho.

Na terceira parte, são examinadas as propostas de redefinição do sistema público de emprego, sobretudo as resultantes da realização de dois Congressos do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda nos anos 2000. Finalmente, na quarta parte, o artigo destaca os atuais desafios e limites para a efetiva constituição do sistema público de emprego no país, ressaltando a necessidade de que as políticas de trabalho e renda estejam integradas a um conjunto mais amplo de políticas de desenvolvimento e políticas sociais, sublinhando a importância de uma maior articulação entre as diversas atividades, ações e programas que integram o sistema público de emprego e enfatizando a urgência quanto à redefinição das fontes e alternativas de financiamento do sistema.

---

\* Especialista em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); assessor da Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte do Estado da Bahia (Setre). frederico\_fernandes@hotmail.com

## CONSTRUÇÃO DOS SISTEMAS PÚBLICOS DE EMPREGO E A SUA EVOLUÇÃO NAS DÉCADAS DE 1960 E 1970

As políticas públicas voltadas para o mercado de trabalho só começaram a ser construídas no Brasil a partir dos anos 1960, tendo como marco inicial a Lei nº 4.923/65, responsável pela criação do Cadastro Permanente de Admissões e Dispensas de Empregados, posteriormente transformado no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), e a constituição de um plano de assistência ao desempregado, a ser custeado pelo Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD), primeira iniciativa concreta de implementação do seguro-desemprego, já previsto na Constituição de 1946, mas, até então, jamais efetivado.

O contínuo e acentuado processo de crescimento econômico experimentado pelo país desde os anos 1930, com a vigência de reduzidas taxas de desemprego e a incorporação de expressivos contingentes populacionais ao mercado de trabalho, no âmbito dos intensos processos de urbanização e industrialização em curso, favorecia a concepção de que o desemprego era um problema de menor magnitude, resultante de desajustes da economia, minimizando a necessidade de uma política pública direcionada para as questões do trabalho e da renda.

Em 1966 foi criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), cujo objetivo era flexibilizar o processo de demissão dos trabalhadores, uma vez que a legislação vigente estabelecia indenizações de vulto para os empregadores que demitissem sem justa causa. Os recursos do FAD foram, então, direcionados para esse novo fundo. Em razão do declínio desses recursos estabeleceram-se restrições à cobertura do programa, limitando o benefício apenas a trabalhadores afetados por dispensas coletivas.

Mais adiante, em 1970, surgiram o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), fundos criados com a finalidade de estimular a poupança interna e possibilitar a formação de um patrimônio para o trabalhador, unificados em 1975. Como resultado da criação desses fundos, seria instituído o abono salarial, benefício de um salário mínimo por ano para os trabalhadores com carteira assinada que recebiam até cinco salários mínimos.

Somente em 1975, com a criação do Sistema Nacional de Emprego (Sine), que buscava atender às determinações da Convenção nº 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 1948, o Brasil iniciaria, efetivamente, o processo de construção de um Sistema Público de Emprego, ainda que tardio em relação aos países desenvolvidos. Estes, desde as primeiras décadas do século XX e, de forma mais estruturada, a partir do período pós-Segunda Guerra Mundial, particularmente depois da referida convenção, que indicava a necessidade de uma política pública que conjugasse o seguro-desemprego e a intermediação de mão de obra, organizando políticas integradas de enfrentamento ao desemprego.

O Sine surgia com a intenção de viabilizar os serviços de intermediação de mão de obra, em articulação com a qualificação profissional e a orientação profissional, subsidiadas pela

geração de informações sobre o mercado de trabalho. No entanto, a ausência de mecanismos efetivos de financiamento do sistema, ainda baseado nos recursos orçamentários do FAD e dependente dos instáveis e precários espaços financeiros propiciados pelo Orçamento Geral da União, somada ao frágil formato institucional com que se implementou, acarretou resultados bastante insuficientes e diferenciados entre os diversos estados.

Após um período inicial de expansão das atividades de intermediação de mão de obra, que se encerrou no auge da crise de emprego que afetou o país no início dos anos 1980, o Sine enfrentou, no transcorrer dessa década, um período caracterizado pela instabilidade e descontinuidade das suas ações, impactando os seus resultados, desarticulando o incipiente sistema até então construído e fragilizando os quadros técnicos que haviam se constituído em alguns estados e no plano nacional.

Dessa maneira, as iniciativas esparsas e fragmentadas de estruturação de uma política de emprego no Brasil, desenvolvidas nas décadas de 1960 e 1970, foram travadas pela ausência de uma base de financiamento definida, porém possibilitadas pela vigência de taxas elevadas de crescimento da economia, que viabilizavam a expansão do emprego formal e níveis reduzidos de desemprego.

O país vivenciara, desde os anos 1940 até o final da década de 1970, uma trajetória de estruturação do mercado de trabalho, lastreada em um intenso processo de industrialização, ainda que marcado por acentuada heterogeneidade no que se refere à estrutura produtiva forjada no decorrer desse período e pela extrema diferenciação quanto aos níveis da produtividade do trabalho, da capacidade de investimento e do domínio e uso de tecnologias modernas, por parte dos diversos setores econômicos. Essa heterogeneidade da estrutura produtiva brasileira expressava a maneira pela qual conjugaram-se os efeitos da industrialização tardia e a ausência de transformações na estrutura fundiária e nas relações sociais no campo, concomitantes a um vigoroso processo de urbanização determinado pela acentuada migração rural e pelos níveis elevados de crescimento demográfico, fatores decisivos para a conformação de uma oferta de mão de obra incapaz de ser incorporada pela dinâmica econômica. Isso ensejou a formação de um mercado de trabalho também marcado pela forte diferenciação e segmentação quanto aos padrões de incorporação e do uso da força de trabalho, bem como da configuração das suas relações de trabalho.

Mesmo caracterizada por essa heterogeneidade, a evolução do mercado de trabalho brasileiro nesse período evidenciava um contínuo incremento do assalariamento e da formalização da sua estrutura ocupacional, elementos essenciais para a inserção produtiva e as possibilidades de mobilidade social de amplos contingentes populacionais, que se incorporaram, no âmbito do processo de urbanização, aos circuitos da produção e do consumo.

Ainda que esse alargamento das relações de trabalho assalariado se afigurasse como o elemento mais visível na estruturação do mercado de trabalho nessa etapa, a multiplicidade de formas de incorporação e uso do trabalho, que refletia a diferenciação existente na estrutura produtiva,

evidenciava-se pelos níveis de informalização das relações de trabalho e pela dimensão dos segmentos populacionais, sobretudo oriundos das áreas rurais, que apresentavam flagrante fragilidade quanto às perspectivas de inserção e ascensão no mercado de trabalho.

Os níveis de precarização das relações de trabalho, que abrangiam amplos contingentes dessa oferta abundante de mão de obra, expressavam-se pelos diminutos patamares de escolaridade e de qualificação requeridos, a instabilidade e a rotatividade das ocupações<sup>1</sup>, as escassas possibilidades de ascensão profissional e social, a insuficiente qualificação que caracterizava parcelas predominantes da força de trabalho, os níveis de produtividade extremamente reduzidos e os baixos rendimentos vigentes.

A despeito da heterogeneidade que demarcou a estruturação do emprego no Brasil durante o período 1940-1980, e da segmentação e desigualdades engendradas nessa trajetória, constatou-se um processo vigoroso de expansão dos segmentos organizados do mercado de trabalho, fundado no crescente assalariamento e no conseqüente crescimento dos níveis de proteção social, decorrentes desse avanço da formalização que caracterizou a etapa da industrialização e do modelo de desenvolvimento assentado na participação central do Estado.

## ESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO NAS DÉCADAS DE 1980 E 1990: DA CONSTITUINTE AO FAT

A crise da dívida, o esgotamento da capacidade de investimento do Estado e a recessão que demarcaram o início da década de 1980 interromperam a trajetória de crescimento vigente durante quatro décadas e determinaram a elevação das taxas de desemprego, a crescente informalização das ocupações e o início do processo de desestruturação do mercado de trabalho, que se aprofundaria na década seguinte, já sob outras determinações. Uma tentativa de responder a esse novo quadro foi desencadeada em 1986, como parte do Plano Cruzado, com a instituição do seguro-desemprego, por meio do Decreto-lei nº 2.284. Entretanto, mais uma vez, a inexistência de uma fonte específica para o seu financiamento determinaria restrições bastante acentuadas quanto ao acesso e ao pagamento do seguro-desemprego e limitaria a sua efetiva implementação no país, o que denotava, entre outros aspectos, a fragilidade do sistema público de emprego que se buscava constituir.

Somente em 1988, na Assembleia Nacional Constituinte, seriam estabelecidas as bases para a estruturação do sistema público de emprego com base em fontes estáveis e definidas para o seu financiamento. O artigo 239 das Disposições Constitucionais Gerais definiria o PIS e o Pasep como bases de financiamento do seguro-desemprego e do abono salarial, e destacaria os eixos de organização do sistema. A regulamentação do aparato institucional apontado

<sup>1</sup> A rotatividade sempre foi utilizada como estratégia de ajuste das empresas, conforme revelam os números, bastante elevados, de admissões e desligamentos mensais do Caged, os quais indicam a movimentação do mercado de trabalho formal. A magnitude dos desligamentos efetuados anualmente expressa o caráter flexível das contratações no mercado de trabalho brasileiro.

pelo artigo 239 seria viabilizada em 1990, pela Lei nº 7.998, que criou o FAT e seu respectivo Conselho Deliberativo (Codefat).

A criação do FAT, baseada nos recursos do sistema PIS/Pasep, configurar-se-ia como o embrião de um sistema público de emprego no Brasil, estruturado em torno dos serviços adotados pelos sistemas vigentes nos países desenvolvidos, ou seja, associando o seguro-desemprego à intermediação de mão de obra e qualificação profissional, bem como às ações voltadas para a geração de emprego e renda.

A legislação que regulamentou o artigo 239 da Constituição determinou que os recursos do FAT passariam a financiar não apenas o seguro-desemprego e o abono salarial – no valor de um salário mínimo para trabalhadores que ganhassem até dois salários mínimos, em média, no ano anterior –, além das atividades que integravam o sistema público de emprego, como também que 40% da arrecadação do PIS/Pasep seriam destinados ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para investimentos no setor produtivo e nos programas de desenvolvimento econômico.

No decorrer da sua implementação, foi se efetivando a expansão da cobertura do seguro-desemprego mediante a adoção de critérios que o flexibilizavam. Foi assim em 1991 (Lei nº 8.352), e em 1994 (Lei nº 8.900), quando as regras de acesso permitiram o recebimento do benefício face à comprovação da carteira assinada nos últimos seis meses, e ampliou-se o número de parcelas para os trabalhadores com mais tempo de inserção no mercado de trabalho. Em 1992, foi criado o seguro-desemprego para o pescador artesanal, que ficava impossibilitado de trabalhar na época de defeso, período em que a pesca é interdita pela legislação ambiental, iniciando um processo de incorporação de novos beneficiários, que se ampliaria na década seguinte. Dessa maneira, o número de segurados, que girava em torno de 2,8 milhões em 1990, saltou para algo em torno de quatro milhões de trabalhadores a partir de 1994.

Foi também em decorrência da Lei nº 8.900/94 que se redefiniu a concepção do sistema público de emprego, na medida em que, até então, a realização dos serviços de intermediação e de qualificação profissional limitava-se aos requerentes do seguro-desemprego, ou seja, aos que integravam o mercado formal. A nova lei eliminou essa exigência, permitindo que as ações de qualificação profissional fossem destinadas aos trabalhadores em geral, o que foi decisivo para a criação, em 1995, do Plano Nacional de Formação Profissional (Planfor), sob a coordenação do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Com metas extremamente ambiciosas – 20% da População Economicamente Ativa (PEA) capacitada anualmente –, o Planfor elegeu um público-alvo bastante amplo e diversificado: desempregados, trabalhadores formais e informais, jovens à procura de emprego, jovens em situação de risco social, micro e pequenos produtores urbanos e rurais, mulheres chefes de família, pessoas com deficiência, entre outros.

Baseada em resoluções do Codefat, a sua implementação realizou-se de maneira descentralizada, numa articulação institucional que envolvia o MTE, as Secretarias Estaduais de Trabalho e toda uma rede de educação profissional que abrangia o Sistema S, universidades públicas e privadas, o sistema de ensino técnico, sindicatos de trabalhadores e organizações não-governamentais, ao tempo em que eram constituídas as comissões estaduais e municipais de emprego, responsáveis pela formulação e encaminhamento dos planos de qualificação e pelo controle social.

A estratégia de implementação descentralizada do Planfor e o financiamento do FAT fizeram com que houvesse uma rápida expansão do programa, explicitada tanto pela magnitude dos recursos alocados quanto pela sua crescente participação no montante destinado ao sistema público de emprego, ao longo da década de 1990<sup>2</sup>. Ao final dos anos 1990, a descoberta de fraudes no Distrito Federal e em alguns estados apontou para a fragilidade do MTE no controle dos recursos e levou o Codefat a adotar algumas medidas que favorecessem a transparência do Planfor. Tais medidas, entretanto, não resultaram em êxito no que se refere aos problemas e irregularidades detectados.

Também no mesmo período, em 1995, por meio de resoluções do Codefat, foram criados os programas de geração de emprego e renda, outro eixo fundamental do sistema público de emprego, até então desconsiderado. Tendo como agentes financeiros, na sua etapa inicial, o Banco do Brasil (BB) e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), os programas foram concebidos de forma a propiciar alternativas de crédito a setores com pouco ou inexistente acesso ao sistema financeiro, a exemplo das micro e pequenas empresas, cooperativas, as diversas formas de associativismo e atividades informais.

Até o final da década, seria criado o Programa de Geração de Emprego, Trabalho e Renda (Proger), tanto para o meio urbano quanto para o rural, e alocados recursos do FAT para o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), visando fornecer apoio financeiro aos empreendimentos agrícolas e familiares de menor porte. Também nesse período, o Codefat repassou recursos para o BNDES viabilizar o Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (Proemprego), cuja finalidade era o financiamento de empreendimentos de maior porte que favorecessem a geração de empregos, tais como obras de infraestrutura, saneamento, transporte coletivo e revitalização industrial, entre outros.

No decorrer da década de 1990, houve, como consequência desse processo, duas etapas bastante demarcadas. A primeira, que abrange o período entre a criação do FAT, em 1990, até 1994, em que o fundo conseguiu custear o seguro-desemprego, o abono salarial e os demais itens do sistema público de emprego, além das transferências constitucionais ao BNDES, com um saldo financeiro expressivo, do que resultou o fortalecimento do seu patrimônio.

<sup>2</sup> Os dados do MTE indicam a rápida e vigorosa ampliação dos recursos destinados à qualificação profissional: do patamar inicial de R\$ 46 milhões em 1995, sobem para R\$ 640 milhões no ano seguinte, R\$ 815 milhões em 1997 e R\$ 883,5 milhões em 1998, mantendo-se, até 2001, próximo aos R\$ 800 milhões.

A segunda etapa, a partir de 1995, quando se implementava o Planfor e os programas de apoio à geração de emprego e renda, e ocorria uma forte expansão do seguro-desemprego, foi marcada por um crescente incremento dos dispêndios do FAT, acentuado pela retenção de parcela da receita do PIS/Pasep pelo Fundo Social de Emergência (FSE), posteriormente transformado no Fundo de Estabilização Fiscal (FEF).

Iniciava-se, então, a retenção de recursos do FAT como parte da estratégia de constituição do superávit primário que, em 2000, seria redefinida por Emenda Constitucional, com a criação da Desvinculação de Receitas da União (DRU), a qual estabelecia a desvinculação, para o fundo, de 20% da arrecadação do PIS/Pasep, retenção que permanece até a atualidade.

Assim, ao final da década de 1990, estava delineada a estrutura organizacional do sistema público de emprego no Brasil. Tendo como marco fundamental a Constituição de 1988, no seu artigo 239, cuja regulamentação gerou o FAT e o Codefat, o sistema abrangia programas, serviços e ações muito próximos daqueles desenhados pelos países desenvolvidos nas décadas anteriores.

Um aspecto a ser ressaltado é o de que a montagem desse sistema, no decorrer da década de 1990, ocorreu exatamente no período em que se ampliava a mais grave crise do emprego já verificada desde o pós-guerra, o que aprofundou a interrupção do processo de estruturação do mercado de trabalho brasileiro, já constatado na década anterior.

Os anos 1980 iniciaram-se com uma forte recessão, decorrente das medidas adotadas pela política econômica no enfrentamento da crise da dívida externa, que desencadeou desequilíbrios fiscais de grande magnitude, promoveu o descontrole das finanças públicas e elevou os patamares da inflação. A recessão do período 1981-1983 demarcava o esgotamento dos padrões de desenvolvimento e de industrialização vigentes desde os anos 1940, conduzidos sob a égide do Estado. O declínio da capacidade de investimento do Estado, a crise externa e as incertezas oriundas dos cenários de instabilidade que iriam percorrer toda a década por conta de uma inflação crescente constituiriam-se, entre outros fatores, em aspectos decisivos para a interrupção e posterior regressão do processo de industrialização que tinha comandado a dinâmica do crescimento do país nas décadas anteriores.

Essa interrupção deflagrou o início da regressão industrial que, na década seguinte, iria desarticular e redefinir os padrões da industrialização no Brasil, com sérios reflexos sobre o mercado de trabalho e a trajetória da sua estruturação. O fato é que a dimensão da recessão que marcou o início da década de 1980 explicitou os limites e as fragilidades dos mecanismos de proteção ao trabalhador desempregado e a ausência de uma política pública voltada para as questões do trabalho e da renda, enfatizando a necessidade e a importância do seguro-desemprego.

A sequência de planos de estabilização que visavam enfrentar a inflação crescente – Planos Cruzado I e II, Bresser e Verão – não resultou em êxito e revelou-se frágil para conter o contínuo processo de desarticulação dos padrões de estruturação do mercado de trabalho

construídos nas décadas anteriores. A informalização e a precarização cresceram pela via do assalariamento sem carteira assinada e do trabalho por conta própria, ao tempo em que os rendimentos do trabalho eram cada vez mais afetados por tais processos e pelo descontrole crescente da inflação.

Os efeitos adversos da recessão ocorrida no início dos anos 1980 sobre as taxas de desemprego aberto propiciaram maior debate sobre o tema e impulsionaram os movimentos sociais, especificamente os sindicatos e representantes dos trabalhadores, a lutar pela efetiva implementação do seguro-desemprego no país, o que iria desembocar na sua criação, em 1988, no âmbito da nova Constituição Federal.

Dois anos antes, integrando o Plano Cruzado, havia sido criado o seguro-desemprego, a ser financiado com recursos do FAD. A fragilidade desse mecanismo de financiamento, ao lado da inconsistência dos instrumentos institucionais erigidos para a sua gestão, determinaram requisitos extremamente rígidos para a habilitação dos trabalhadores ao benefício, do que resultou um grau de cobertura do seguro-desemprego, naquele momento, bastante reduzido e ineficiente.

Somente com a formulação do artigo 239 da Constituição e a sua posterior regulamentação, em 1990, na qual foi instituído o FAT, seriam equacionadas as questões de custeio do seguro-desemprego e criadas as condições para que um conjunto de atividades que caracterizam um sistema público de emprego fosse implementado. Assim, não apenas as regras de acesso ao seguro-desemprego foram modificadas, reduzindo as restrições até ali prevalecentes, como também se estabeleceu que o benefício articulava-se aos serviços da intermediação de mão de obra e de qualificação profissional, eixos do sistema público.

A implementação desse sistema, no decorrer da década de 1990, cujas etapas básicas foram anteriormente apontadas, transcorreu em um contexto de profundas transformações no mundo do trabalho, nos padrões tecnológicos e organizacionais das empresas, nas estratégias de desenvolvimento e inserção internacional da economia brasileira e na gestão das políticas macroeconômicas. Estas, por sinal, sob clara influência das concepções liberais que enfatizavam a necessidade da desregulamentação de diversos setores e atividades econômicas; da abertura da economia à concorrência externa; da privatização de segmentos estratégicos; da flexibilização do mercado de trabalho; e da redefinição das atribuições do Estado.

Tal como havia ocorrido na década anterior, mas com causas e determinações diversas, os anos 1990 iniciaram-se sob forte recessão, decorrente da implementação do Plano Collor, mais uma tentativa frustrada de deter o processo da hiperinflação. O êxito das medidas de estabilização e controle da inflação concretizaria-se em 1994 com o Plano Real, mas os movimentos e tendências essenciais de desarticulação do mercado de trabalho iriam se aprofundar até o final da década.

A ruptura com os padrões da industrialização construídos ao longo de décadas, ditada por fatores vinculados às novas formas de inserção da economia brasileira e pelas intensas

mudanças tecnológicas e das formas de organização e gestão das empresas, bem como pelos padrões adotados pelas políticas macroeconômicas, acentuaria a desorganização do parque produtivo conduzido pela dinâmica industrial e aprofundaria a desestruturação do mercado de trabalho.

Ademais, a política cambial adotada sobrevalorizaria o real e afetaria drasticamente o parque produtivo do país, sobretudo os setores mais expostos à competição internacional, o que iria determinar uma crescente deterioração dos saldos do comércio exterior e do balanço de pagamentos, no bojo de um contexto internacional adverso, em que sucessivas crises financeiras e choques externos ressaltavam a vulnerabilidade da economia brasileira.

Os efeitos desses fatores sobre o mercado de trabalho seriam extremamente negativos: o desemprego elevou-se a níveis jamais observados, o processo histórico de assalariamento e de formalização do trabalho foi revertido, aceleraram-se os movimentos da precarização e da informalização e o emprego industrial perdeu relevância na estrutura ocupacional. Isso ocorreu não somente pelo declínio da sua participação na geração de novas ocupações, resultante da perda de dinamismo do setor, mas também pela externalização de diversos dos seus segmentos e atribuições para o setor de serviços, impulsionando os processos de terceirização, que acompanharam a reconversão produtiva e as novas formas de gestão e de racionalização de custos, e o da terciarização, em que os serviços e o comércio, em toda a sua heterogeneidade e segmentação, assumiram o papel central na dinâmica do mercado de trabalho.

Nesse contexto econômico e social, o crescimento elevado do desemprego impactou de maneira acentuada a demanda pelo seguro-desemprego, o que levou a modificações na legislação no transcorrer da década, de forma a facilitar o acesso do trabalhador desempregado ao benefício e elevar a sua cobertura. Dessa maneira, ao tempo em que se flexibilizaram os critérios para habilitação ao seguro, foi reforçada a concepção do sistema público, ao enfatizar-se a necessidade da integração dos serviços de orientação e qualificação profissional com a intermediação. Ademais, reconhecendo a dimensão da crise do emprego e os limites de atuação do sistema, circunscrito, até então, aos espaços da formalidade, por conta da legislação do seguro-desemprego as mudanças na lei passaram a permitir que os recursos do FAT pudessem ser destinados a todos os trabalhadores que recorressem ao sistema e não somente àqueles que haviam sido dispensados do setor formal.

A ênfase com que, naquele momento, se destacava a importância da qualificação profissional no enfrentamento do quadro extremamente adverso do emprego se, por um lado, refletia o descompasso entre o grau acelerado de mudanças tecnológicas e organizacionais e os níveis médios bastante rebaixados de formação e qualificação da mão de obra, por outro expressava uma concepção em que o Estado eximia-se das suas atribuições e responsabilidades quanto a opções por políticas macroeconômicas voltadas para a geração de emprego, transferindo para os indivíduos tal responsabilidade, algo que se evidenciava, com muita nitidez, na conotação do conceito da empregabilidade. Cabia, portanto, ao trabalhador preparar-se para a

obtenção e a manutenção do emprego e elevar a sua formação/qualificação em um mercado cada vez mais exigente e restritivo.

O problema do desemprego, por tal visão, resultava muito mais do desajuste entre oferta e demanda no mercado de trabalho, localizado, portanto, nos espaços do funcionamento desse mercado, do que da ausência de dinamismo derivada de uma política econômica que restringia o crescimento. Em outros termos, o problema da geração de emprego residia não no ambiente macroeconômico, e sim nas disfunções que delimitavam o desempenho do mercado de trabalho.

O superdimensionamento da importância atribuída à qualificação profissional, no que diz respeito à sua capacidade de alterar o quadro negativo do emprego, escamoteava o fato de que as mudanças tecnológicas e organizacionais em curso no processo de reestruturação produtiva, sobretudo no setor industrial, haviam modificado a elasticidade produto-emprego e fortalecido o componente estrutural do desemprego.

Nesse quadro em que a oferta abundante de mão de obra desempregada permitia às empresas elevar as exigências de escolaridade e experiência, acirrando a concorrência entre os trabalhadores, a ênfase na qualificação transferia para o desempregado, vítima de um cenário adverso, a responsabilidade pelo êxito ou fracasso na possibilidade de inserir-se no mercado de trabalho e a expectativa de contratação resultante da sua formação.

À flexibilização dos critérios de acesso ao seguro-desemprego e de expansão das ações de intermediação de mão de obra, ao lado das atividades de qualificação profissional desencadeadas pelo Planfor, somaram-se os programas de geração de emprego e renda, a exemplo do Proger urbano, em 1994, do Proger rural, no ano seguinte e, pouco depois, do Pronaf. Com isso, todas as atividades clássicas de um sistema público de emprego estavam implementadas no país, em meados dos anos 1990, baseadas na fonte de recursos do FAT e apresentando uma ampliação dos seus resultados que se estenderia até o final da década.

## OS ANOS 2000: A RETOMADA DO EMPREGO E AS PROPOSTAS DE REDEFINIÇÃO DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO

As mudanças na política cambial, promovidas em 1999, determinaram uma reversão do processo de estagnação vivenciado pela economia brasileira desde a implementação do Plano Real, com a retomada do crescimento das exportações e da limitação às importações, fatores que iriam impulsionar o setor industrial e o da agroindústria, concorrendo para a interrupção da trajetória de desestruturação do mercado de trabalho. Desde então, mesmo que em um contexto de crescimento médio anual do produto interno bruto (PIB) ainda reduzido nos primeiros anos da década, constatou-se o incremento do emprego industrial em um ritmo crescente, enquanto, em termos absolutos, o setor terciário manteve-se como responsável pela maioria dos postos de trabalho gerados (MORETTO; POCHMANN, 2008).

A retomada do emprego formal iria se intensificar após 2004, momento em que o crescimento da economia alcançaria níveis médios mais elevados, e manteria um ritmo sustentado até o penúltimo trimestre de 2008, quando eclodiu a crise internacional que paralisou as transações externas e afetou o setor produtivo, provocando um período de estagnação que se estendeu até o primeiro trimestre de 2009, afetando o desempenho do mercado de trabalho de 2008 e impactando negativamente o comportamento do emprego no transcorrer de 2009<sup>3</sup>.

Os dados do Caged, relativos à movimentação do emprego formal no Brasil entre 1998 e 2008, evidenciam uma trajetória diferenciada a partir de 2004, o que resultou em um saldo de pouco mais de 7,0 milhões entre as admissões e os desligamentos ocorridos no período 2004-2008, no qual constatou-se um saldo médio anual em torno de 1,4 milhões de empregos, bastante superior à média prevalecente nos quatro anos anteriores<sup>4</sup>, em torno de 650.000.

Em um movimento inverso ao do verificado na década anterior, cresceu o assalariamento com carteira assinada, ao tempo em que se iniciou a desaceleração do processo de precarização das relações de trabalho, bem como do declínio gradativo das taxas de desemprego aberto. De acordo com os dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), a taxa média de desemprego total, encontrada para o conjunto das áreas metropolitanas pesquisadas – São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Distrito Federal, Salvador e Recife –, declinou de 18,6%, em 1998, para 14,1%, em 2008, um patamar ainda bastante elevado quando comparado às taxas que prevaleciam antes das mudanças estruturais que afetaram o mercado de trabalho no transcorrer da década de 1990.

Enquanto nos anos 1990 a indústria de transformação perdeu quase 1,5 milhão de postos de trabalho, no período compreendido entre os anos de 1999 – momento em que se efetuou a mudança da política cambial – e 2004, o setor foi responsável pela geração de 3,4 milhões de novos empregos. Se considerado apenas o emprego formal, segundo as informações do Caged, a indústria de transformação respondeu por quase 25% do total de postos de trabalho criados no período, ou seja, dos 5,3 milhões de novos empregos gerados com carteira assinada, perto de 1,3 milhão localizou-se nesse setor (MORETTO; POCHMANN, 2008).

No plano do sistema público de emprego, as denúncias relativas às irregularidades quanto ao uso dos recursos do Planfor em alguns estados, somadas ao contingenciamento dos repasses do MTE, levaram a uma abrupta redução dos recursos da qualificação profissional em 2002<sup>5</sup>. Em 2003, já sob a gestão do novo governo, o Planfor seria substituído pelo Plano Nacional de

<sup>3</sup> O saldo líquido do emprego formal em 2008, de acordo com os dados do Caged, foi de 1,4 milhão, afetado pela retração ocorrida no último trimestre, que acentuou o declínio sazonal que sempre ocorre nos últimos três meses do ano. Até a crise deflagrada em setembro, o crescimento anualizado girava em torno de dois milhões de empregos de saldo. Em 2009, apesar da movimentação negativa verificada no primeiro trimestre, o saldo observado até o mês de outubro era de 1,1 milhão de empregos formais.

<sup>4</sup> Observa-se, a partir das mudanças no regime cambial, em 1999, e de forma mais intensa a partir de 2004, uma visível modificação na elasticidade emprego-produto, que determinou maior sensibilidade do emprego formal diante do crescimento econômico e das variações do PIB (RAMOS, 2009).

<sup>5</sup> Dos quase R\$ 800 milhões destinados à qualificação profissional em 2001, os recursos decaíram para R\$ 222 milhões em 2002; a partir daí declinaram de maneira acentuada, até alcançar, em 2007, o montante de apenas R\$ 15,7 milhões.

Qualificação (PNQ), com a definição de algumas estratégias de monitoramento e controle, a instituição de uma carga horária mínima de 200 horas e novos conteúdos pedagógicos. No que se refere aos serviços da intermediação, as resoluções do Codefat enfatizavam mais uma vez a necessidade de maior integração com as demais ações do sistema público, ao tempo em que ampliavam a sua cobertura, priorizando alguns grupos sociais mais vulneráveis, a exemplo de jovens, mulheres, negros, indígenas e trabalhadores acima de 40 anos.

Na área da geração de trabalho e renda, a partir de 2002, ampliaram-se diversas novas linhas de financiamento, com os recursos do FAT destinados à habitação, exportação, infraestrutura, recuperação de imóveis em centros urbanos degradados, pequenas e médias empresas, modernização do parque industrial, inclusão digital, entre outros e diversificados setores. Além disso, foram criados novos programas e ações voltados para o microcrédito, a exemplo do FAT Empreendedor Popular e do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO); em 2003, foi lançado o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para Juventude (PNPE), direcionado para jovens entre 16 e 24 anos de reduzida escolaridade e renda, e o Programa de Economia Solidária, voltado para os empreendimentos dirigidos pelos próprios trabalhadores, estimulando a formação de uma rede de incubadoras e o apoio à articulação de redes de economia solidária.

Uma década após a implementação do sistema público de emprego, estruturado em torno do financiamento do FAT, abrangendo um conjunto amplo e diversificado de ações, constatava-se, com base na insuficiência dos resultados e metas propostas, no limitado alcance das políticas e no desconhecimento quanto aos efeitos reais de muitas dessas ações, a necessidade da sua reconfiguração. O debate sobre tais questões levou o MTE, o Fórum Nacional de Secretários do Trabalho (Fonset) e o Codefat a realizarem, em 2004, o I Congresso do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, com a participação de representantes de trabalhadores, empresários e setor público.

No ano seguinte, após a efetivação de alguns congressos regionais, realizou-se a segunda edição do referido congresso, em que novos princípios, conceitos, diretrizes e atribuições de um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda foram propostos. O documento final do Congresso expressava a necessidade de uma redefinição das políticas de mercado de trabalho até então desenvolvidas, e ultrapassava a concepção de que os problemas do sistema estariam circunscritos à gestão e à operacionalização das ações, programas e políticas que o integravam. Ainda que tais questões fossem relevantes, o diagnóstico que emergiu desse congresso ia além, destacando a importância de que tais políticas estabelecessem nexos consistentes e orgânicos com a política econômica, as políticas setoriais e regionais, bem como com as políticas sociais e aquelas ligadas ao sistema de relações de trabalho.

A concepção que emergiu desse evento expressava essa posição e a necessidade de que o sistema público pudesse contemplar as características e particularidades que demarcam a

estruturação do mercado de trabalho brasileiro, ampliando o seu universo de atuação, na perspectiva de abranger o trabalho na sua dimensão mais geral<sup>6</sup>.

A noção proposta exprimia a importância das atividades que compõem tradicionalmente o sistema público, definindo as suas diversas funções, mas ressaltava a necessidade de que, para além de tais funções, devidamente articuladas, as políticas do trabalho deveriam estar integradas a um conjunto de políticas estratégicas que fortalecessem a construção de um efetivo sistema de proteção social.

Com base em alguns princípios básicos, de natureza bastante ampla, que deveriam delimitar a constituição do sistema público, o congresso destacou as diretrizes essenciais, para que tal construção fosse realizada. Baseadas nesses princípios, foram elaboradas as diretrizes que deveriam direcionar o sistema, ressaltando as suas funções essenciais, assim como o arcabouço institucional e os eixos essenciais da sua estrutura.

Dessa maneira, as resoluções aprovadas enfatizaram, entre outras, a importância de questões como: a integração entre as diversas políticas que compõem o sistema; o desenvolvimento prioritário de ações voltadas para a incorporação ao mercado de trabalho dos segmentos mais vulneráveis; o fortalecimento do controle social; a informatização das atividades; e o desenvolvimento de novos instrumentos de gestão e operacionalização das políticas de emprego.

A integração das políticas e ações do sistema, apontada com grande ênfase por inúmeras resoluções, ressaltava a importância de implantarem-se novos instrumentos de gestão, a exemplo do convênio único, e da adoção de padrões de funcionamento e atendimento nacionais por parte das unidades, que se denominariam Centros Públicos Integrados de Emprego, Trabalho e Renda.

No plano das atividades relacionadas à intermediação de mão de obra, destacavam-se propostas de ações especializadas direcionadas ao trabalho autônomo, a efetiva realização dos serviços de orientação profissional e a regulação das atividades desenvolvidas pelas agências privadas de intermediação.

Diante do contínuo decréscimo dos recursos do FAT destinados especificamente ao custeio do sistema público de emprego, constatado desde o início dos anos 2000<sup>7</sup>, foram aprovadas resoluções que buscavam enfrentar os entraves do financiamento derivados da desvinculação

<sup>6</sup> A definição estabelecia que o sistema “[...] consiste na articulação e integração de um conjunto de políticas de proteção e inclusão social às políticas de geração de emprego, trabalho e renda de abrangência nacional e regional, fundamentada nas seguintes funções: seguro-desemprego, orientação profissional e intermediação de mão de obra, qualificação e certificação profissional, produção e gestão de informações sobre o mercado de trabalho, inserção da juventude e de grupos vulneráveis e geração de trabalho e renda via o fomento às atividades empreendedoras de pequeno porte, individuais e coletivas” (CARDOSO JR. et al., 2006).

<sup>7</sup> Os recursos destinados à qualificação profissional declinaram de um patamar de R\$ 884 milhões, em 1998, para pouco menos de R\$ 16 milhões em 2007, o que significou uma redução drástica do número de beneficiários dos serviços de quase três milhões em 1999 para quase 116 mil em 2006. Quanto à intermediação do patamar máximo alcançado em 2001 (R\$ 170 milhões), os recursos declinaram para pouco mais de R\$ 50 milhões em 2007. Ver Ramos (2009).

relacionada à constituição do superávit primário – a DRU –, assim como proposta uma nova vinculação orçamentária específica para o custeio das funções do sistema público, sem a inclusão do pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial, de 8% da arrecadação primária do FAT.

Já como resultado concreto das propostas apresentadas pelo II Congresso, o Codefat aprovou a Resolução nº 466/2005, que instituía o Plano Plurianual Nacional e Estadual do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) e unificava, em um mesmo instrumento, as ações de intermediação de mão de obra, seguro-desemprego e qualificação profissional e ampliava as atribuições das unidades do Sine, que passariam a ser denominadas Centros Públicos Integrados de Trabalho, Emprego e Renda. A referida resolução criava também o convênio único para a realização das funções do sistema público a ser desenvolvido apenas pelos estados, capitais e municípios com mais de 300 mil habitantes (posteriormente modificada pela Resolução nº 575/2008 para 200 mil habitantes) e apontava para a possibilidade de organizações da sociedade civil atuarem como executoras do sistema mediante convênios estabelecidos com estados e/ou municípios.

Resoluções posteriores do Codefat determinariam que o Plano Nacional de Qualificação seria implementado por meio de Planos Territoriais de Qualificação (Planteqs), Planos Setoriais de Qualificação (Planseqs) e os Projetos Territoriais de Qualificação (Proesqs), que, articulados às demais políticas do trabalho, em particular a intermediação de mão de obra, geração de trabalho e renda e economia solidária, buscariam viabilizar oportunidades concretas de inserção e manutenção dos trabalhadores no mundo do trabalho.

## DESAFIOS E LIMITES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE UM SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO NO BRASIL

Um primeiro aspecto a ser ressaltado diz respeito ao momento histórico em que se iniciou a construção do sistema público de emprego no Brasil, em meados da década de 1970, quando as políticas públicas de emprego instituídas pelos países desenvolvidos desde o início do século XX e, particularmente, após a Segunda Guerra Mundial, sob influência da Convenção nº 88 da OIT, entravam em crise.

No ambiente do pós-guerra, o desenho dos sistemas de emprego refletia a vigência da crescente institucionalização das políticas de proteção social que configuraram o *welfare state*, em um contexto em que vigoravam os compromissos políticos e econômicos do pleno emprego, sob a conduta de um padrão de acumulação que propiciou a vigorosa expansão das taxas de crescimento da economia, da produtividade e dos rendimentos do trabalho e que possibilitou a vigência de reduzidas taxas de desemprego.

Assim, as atividades do sistema público estavam direcionadas para as políticas passivas, como o seguro-desemprego, ou políticas ativas, a exemplo da intermediação e qualificação, que

atuavam pela via da oferta no mercado de trabalho, uma vez que as baixas taxas de desemprego aberto vigentes no período não requisitavam ações ativas voltadas para a demanda por trabalho.

Esse quadro se modificaria ao final da década de 1970, quando da crise econômica mundial que interrompeu a trajetória de expansão vigente desde os anos 1940, concomitante às transformações tecnológicas e organizacionais efetuadas no sistema produtivo, que determinaram a elevação do desemprego e a mudança da sua natureza, afirmando, de maneira crescente, o seu componente estrutural.

Tais mudanças não somente acarretaram a elevação das taxas de desemprego, mas também provocaram a precarização das relações de trabalho e a exclusão de diversos segmentos da força de trabalho (sobretudo os jovens, mulheres e idosos), impondo novas exigências às políticas de emprego e expondo a crescente inadequação e ineficácia dos sistemas públicos frente a esse novo contexto.

É exatamente na etapa em que se esgotaram a experiência e o formato tradicional das políticas de emprego construídas pelos países desenvolvidos que o Brasil iniciou a montagem do seu sistema público, internalizando, no plano local, um modelo que já se mostrava frágil e insuficiente face às novas características e tendências em vigor no mundo do trabalho (CARDOSO JÚNIOR et al., 2006).

O país que, sob o processo da industrialização tardia, já construía uma trajetória de estruturação do seu mercado de trabalho marcada pela heterogeneidade e flexibilidade, criaria os instrumentos efetivos de um sistema público de emprego no início da década de 1990, momento em que se aprofundavam os efeitos, adversos para o trabalho, resultantes da simultaneidade da imposição de novos padrões técnico-produtivos e da adoção de políticas econômicas restritivas, com graves repercussões sobre a magnitude do desemprego, acentuando o seu caráter estrutural e intensificando os processos de precarização e informalização em curso desde a década de 1980.

É nesse contexto que foi implementado o sistema público de emprego no Brasil, nos anos 1990, com apoio dos recursos do FAT e da constituição do Codefat. Ao ser montado em um momento extremamente adverso quanto à produção e ao emprego, ele limitou-se a atuar direcionado para a oferta de trabalho, seja pela via do seguro-desemprego, seja pelas ações da intermediação e da qualificação profissional ou buscando, de maneira descontínua, pulverizada e desarticulada, atuar pelo lado da demanda de trabalho, por meio dos programas de geração de emprego e renda, cujos resultados revelavam-se ineficazes e localizados.

Como tais políticas não conseguiam atuar na ativação da demanda por trabalho, uma vez que esta encontrava-se condicionada pelas determinações das políticas macroeconômicas, configurava-se uma situação em que o sistema público de emprego operava de maneira reativa e compensatória, centrado nas ações voltadas para a oferta de força de trabalho,

com reduzida eficácia quanto aos propósitos de melhoria dos níveis e padrões de inserção e manutenção dos trabalhadores no mercado de trabalho (CARDOSO JÚNIOR et al., 2006).

A implementação das políticas de emprego, diante de tais limites, reproduziria a concepção que presidia a reconversão em curso nos sistemas de emprego dos países desenvolvidos, enfatizando a visão de que a ineficácia do sistema público nacional decorria dos fatores intrínsecos ao seu funcionamento, disfunções a serem corrigidas, portanto, com uma maior integração e articulação das suas ações. Da mesma forma, disseminava-se o discurso da empregabilidade, no qual o Estado, ao abdicar da coordenação de políticas que tivessem como centralidade o emprego, restringia-se a oferecer serviços direcionados para os indivíduos – usuários ou clientes e não mais sujeitos de direitos – adquirirem as possibilidades de se tornarem empregáveis, seja pela via da qualificação, ao se enfatizar o descompasso entre os novos requisitos impostos pela reestruturação produtiva e os níveis reduzidos de qualificação do trabalhador brasileiro, seja pela alternativa de se tornarem empreendedores, face às dimensões e características do desemprego estrutural.

A despeito dos avanços e da contínua institucionalização das políticas de emprego no Brasil, no transcorrer da década de 1990, o formato assumido pelo sistema público, sob a influência das experiências desenvolvidas nos países centrais, manteve-se subordinado à lógica das atividades e programas direcionados para o setor formal do mercado de trabalho que, mesmo na atualidade, após a retomada do crescimento do emprego verificada nos anos recentes, não ultrapassa a metade da PEA<sup>8</sup>. Assim, a despeito da expansão gradativa da cobertura das ações que compõem o sistema público, incorporando segmentos sociais que, na origem da sua montagem, estavam dele excluídos, não se conseguiu alargar o conceito das políticas de forma a transitar para o universo mais amplo do trabalho em geral, em toda a sua heterogeneidade.

A experiência vivenciada pelo Brasil na implementação das suas políticas de emprego ao longo das últimas décadas, em que prevaleceram períodos extremamente adversos, resultantes de restrições macroeconômicas à expansão e à estruturação do mercado de trabalho, evidenciou, portanto, a necessidade de que tais políticas estejam efetivamente integradas a um conjunto mais amplo de políticas de desenvolvimento e políticas sociais direcionadas por uma concepção que priorize a inclusão e a ampliação sustentável do emprego e da renda<sup>9</sup>.

Cabe sublinhar a importância de que se aprofunde a articulação entre as diversas atividades, ações e programas que integram o sistema público de emprego, pressuposto essencial para uma política pública nacionalmente estruturada, conforme destacam diversas análises e diagnósticos realizados ao longo da sua evolução e que orientaram algumas das resoluções do Codefat.

<sup>8</sup> De acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), em 2005, do total de ocupados entre dez e 59 anos de idade, 18,3% eram assalariados sem carteira assinada; 5,8% domésticos sem carteira; 20,6% trabalhadores por conta própria; 5,0% trabalhadores não remunerados; e 3,1% trabalhadores na produção para consumo próprio e uso próprio, o que perfazia um total de 52,8% dos ocupados em tais posições (CARDOSO JÚNIOR, 2009).

<sup>9</sup> Moretto e Pochmann (2008) ressaltam que as estratégias de sustentação do emprego no capitalismo contemporâneo são determinadas por cinco eixos fundamentais: o papel das políticas econômicas no compromisso político com o pleno emprego; os paradigmas técnico-produtivos escolhidos; a dimensão e a natureza das políticas sociais; o marco regulatório das relações de trabalho; e as políticas de trabalho, emprego e renda.

Entretanto, localizar no âmbito do sistema público, nos entraves e dificuldades relacionados à sua gestão ou à sua capacidade de articulação das ações, os limites e insuficiências dos seus resultados e a sua baixa efetividade, significa minimizar o fato de que o desempenho das políticas do trabalho é condicionado pelas variáveis macroeconômicas e, em grande parte, determinado pelas demais políticas formuladas, coordenadas e executadas em outras instâncias, fora do campo de atuação do MTE e do Codefat. Por essa visão, o sistema público de emprego passa a assumir a responsabilidade e as atribuições de resolver os problemas do mercado de trabalho a que não pode corresponder, na medida em que as ações efetivas de enfrentamento de tais obstáculos derivam das políticas que atuam na elevação dos investimentos, da produção e do consumo e da vigência de mecanismos de distribuição da riqueza que realimentam esse processo, sob a determinação de decisões e fatores situados muito além do espaço de atuação das instâncias que conformam as políticas de emprego e renda (DEDECCA, 2009).

Nesse sentido, a definição do SPETR, proposta no seu segundo congresso, ao enfatizar a relevância da integração entre as políticas do trabalho e as políticas econômicas, sociais e setoriais, articuladas por um projeto de desenvolvimento inclusivo, aponta para a necessidade de serem redefinidos os fóruns de decisão e coordenação das políticas de emprego.

Se viabilizada a proposta de ampliação do escopo das políticas, alcançando os espaços da informalidade, do subemprego e dos segmentos mais vulneráveis à precarização, simultaneamente a uma maior integração das diversas políticas, a instância mais adequada para o debate e o encaminhamento de tais questões teria que ser redefinida. Haveria a necessidade de se constituírem outros fóruns de maior amplitude do que o Codefat, em que a formulação, o acompanhamento e controle das políticas de trabalho e renda se realizariam com a participação de diversos ministérios e setores que são decisivos na definição da política econômica do país, ao lado da participação ampliada da sociedade civil<sup>10</sup>.

Os desafios nessa direção são imensos. Pressupõem, de início, que a construção do SPETR se realize integrando efetivamente as suas funções clássicas em um sistema nacional alicerçado na nítida definição institucional das responsabilidades e atribuições de cada ente federativo e da rede de organizações privadas e não governamentais que o compõem, asseguradas as fontes de financiamento e os critérios de partilha dos recursos, bem como fortalecidas as suas instâncias consultivas e deliberativas.

<sup>10</sup> Como o Codefat restringe-se ao conjunto de ações financiadas pelo FAT, o seu poder de decisão a respeito de propostas e intervenções de maior amplitude, que incorporem as questões mais abrangentes da área do trabalho, a exemplo da inclusão dos expressivos e complexos espaços da informalidade às políticas de trabalho, emprego e renda, é evidentemente, bastante limitado. Até mesmo programas que se encontram subordinados ao MTE, como os de Economia Solidária e Primeiro Emprego, por não serem financiados pelo FAT, constituíram instâncias de representação externas ao Codefat. Em 2003, foi criado o Fórum Nacional do Trabalho, que seria o espaço de debate, formulação e deliberação das questões mais abrangentes do mundo do trabalho, incluindo aquelas vinculadas às políticas trabalhistas e sindicais. No entanto, até aqui, a proposta desse fórum (ou de outro espaço da mesma natureza), como instância decisiva de articulação das políticas mais gerais de trabalho, não evoluiu, o que ressalta a incompletude do arcabouço institucional que fundamenta as políticas de emprego, trabalho e renda no país (CARDOSO JÚNIOR et al., 2006).

Além disso, deve-se ressaltar que, na trajetória descontínua da construção do sistema público de emprego no Brasil, não se viabilizou a definição de instrumentos jurídico-institucionais que assegurassem a clara delimitação das atribuições entre as diversas organizações públicas e os serviços privados de emprego e renda, o que acrescenta novas dificuldades ao redesenho do SPETR e ao estabelecimento das responsabilidades a serem assumidas pelos distintos entes federativos. A multiplicidade de arranjos institucionais desenvolvidos pelos estados e municípios, no interior de cada um dos serviços e ações que integram o sistema público de emprego, decorreu de um processo de descentralização das políticas de emprego conduzido de maneira fragmentada, marcado pela ausência de normas, diretrizes e padrões pactuados nacionalmente, que caracterizassem a existência de um sistema descentralizado, à semelhança do observado na implementação do Sistema Único de Saúde (SUS) e, mais recentemente, na criação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

Assim, permanece como um desafio do SPETR a incorporação dos setores não estatais em algumas das atividades básicas de uma política de emprego. No plano da qualificação profissional, destaca-se a tarefa de como articular efetivamente as ações empreendidas pelo Sistema S, que, embora financiadas, em grande parcela, por contribuições paraestatais, atuam sob a lógica estritamente privada. Ainda nessa área, a participação das entidades da sociedade civil na execução das ações de qualificação também impõe maior normatização, fundada na definição de parâmetros e padrões de atuação construídos conjuntamente pelas políticas de qualificação e de educação e formação profissional.

No que diz respeito à intermediação de mão de obra, da mesma forma, cabe ao SPETR estabelecer conexões com as empresas privadas de intermediação, que experimentam notável expansão no decorrer da década em curso<sup>11</sup>. Por fim, na área dos programas de geração de emprego e renda, a governabilidade do sistema público esbarra no poder de decisão que as instituições financeiras que os executam – BNDES, BB, BNB, além da Caixa Econômica Federal (CEF) – detêm, muitas vezes colidindo com os propósitos centrais das propostas formuladas pelo Codefat e pelo MTE. Além disso, a profusão de linhas de financiamento, muitas vezes superpostas, revela um processo que evoluiu de maneira descontrolada, contemplando demandas questionáveis sob o ponto de vista dos seus impactos na geração de emprego e renda (CARDOSO JÚNIOR et al., 2006).

No necessário redesenho do SPETR, não menos complexa é a definição jurídica e institucional de uma política que contemple a questão dos recursos humanos demandada por um sistema que se pretende nacional, mas descentralizado. Como viabilizar a construção de uma política a ser operacionalizada em todo o país, com o atual grau de diferenciação existente entre os entes federativos quanto aos níveis de qualificação, de remuneração, de formas de contratação e da diversificação de arranjos institucionais que demarcam a atuação de estados e municípios, é outro grande desafio que se interpõe ao processo de construção da política pública de emprego e renda, face aos limites indicados pela estrutura de financiamento vigente.

<sup>11</sup> A respeito da dinâmica, das características e da atuação da intermediação de mão de obra privada, ver Guimarães (2009).

O Brasil, como um país em construção, marcado historicamente pela desigualdade e pela precariedade e incompletude das suas políticas de proteção social, requer a expansão continuada de múltiplas políticas que possam atuar na ampliação dos processos de assalariamento, formalização e inclusão produtiva, desde que orientadas por políticas econômicas comprometidas com tais objetivos.

A necessidade de taxas elevadas e sustentadas de crescimento da economia que incorporem uma população ainda predominantemente jovem, a magnitude dos investimentos de médio e longo prazos demandados para o desenvolvimento de toda a infraestrutura que o país requer (habitação, saneamento, transporte, energia, telecomunicações, escolas, hospitais, portos, entre outros), bem como a ampliação e universalização das políticas de educação, saúde e assistência social, são alguns dos eixos que podem direcionar uma estratégia de desenvolvimento na perspectiva da centralidade do trabalho e do emprego.

Tal estratégia abriria espaço para uma atuação decisiva do SPETR, no que se refere à definição dos parâmetros para a geração de emprego e renda, alicerçada nos eixos que definem uma agenda de trabalho decente<sup>12</sup>, na articulação das políticas de qualificação profissional<sup>13</sup> e no desenvolvimento de ações voltadas para a melhoria da qualidade das ocupações e das relações de trabalho. Essa atuação possibilitaria a gradativa inclusão dos grupos vulneráveis e segmentos marcados pela precariedade e informalidade, e que sempre estiveram excluídos das políticas de emprego, conforme preconizam os princípios e as diretrizes propostas no segundo congresso do SPETR.

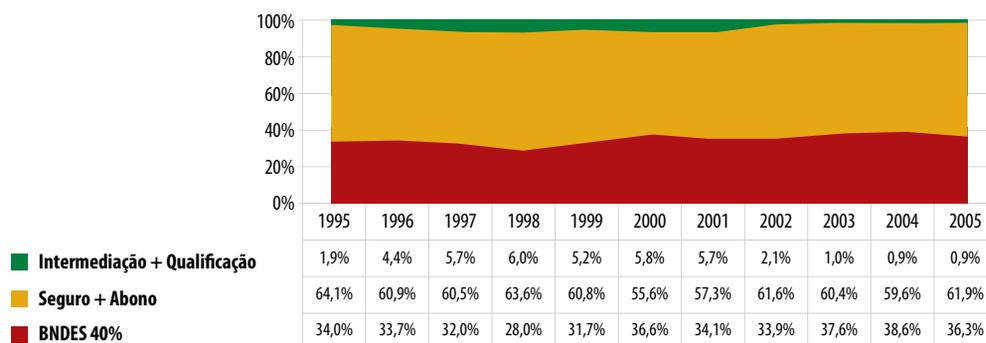
Essa tarefa ainda está longe de ser concretizada, face aos entraves que a formatação do SPETR enfrenta. Decorridos mais de quatro anos da Resolução nº 466/05, que fundamentou a construção do SPETR e estabeleceu o convênio único como passo inicial do processo de integração institucional e de fortalecimento das funções da política de emprego, pouco se avançou nessa direção.

Um dos principais entraves nessa trajetória é o que deriva da ausência de fluxos estáveis de recursos, dados os sucessivos contingenciamentos orçamentários, que ressaltam os crescentes limites das fontes de financiamento do sistema. Nos anos recentes, o declínio dos recursos do FAT destinados às atividades básicas do sistema indica a dimensão dos problemas de financiamento que a montagem do SPETR deve enfrentar para viabilizar as propostas de

<sup>12</sup> Para a OIT, a noção de trabalho decente apoia-se em quatro pilares estratégicos: a) respeito às normas internacionais do trabalho, em especial aos princípios e direitos fundamentais do trabalho (liberdade sindical e reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva; eliminação de todas as formas de trabalho forçado; abolição efetiva do trabalho infantil; e eliminação de todas as formas de discriminação em matéria de emprego e ocupação); b) promoção do emprego de qualidade; c) extensão da proteção social; d) diálogo social. O estado da Bahia é um dos únicos a adotar, como política estratégica, sob a coordenação da Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte (Setre), uma agenda de trabalho decente, alicerçada nos seguintes eixos: erradicação do trabalho escravo; erradicação do trabalho infantil; segurança e saúde do trabalhador; promoção da igualdade; serviço público; juventude; trabalho doméstico; empregos verdes.

<sup>13</sup> Outro desafio de grande magnitude na construção do sistema público de emprego é o relativo à estratégia de formatação de uma política de formação e qualificação profissional, que integre a política educacional de formação, sob a responsabilidade do Ministério da Educação, com as políticas de qualificação profissional, componentes do sistema público de emprego, e as atividades do Sistema S (também financiadas com recursos públicos), em sintonia com a estratégia de desenvolvimento do país.

reestruturação que o tornem mais eficaz e abrangente. Esse decréscimo é explicitado pela evolução das destinações dos recursos do FAT, no período do decênio compreendido entre 1995 e 2005, conforme aponta o Gráfico 1. Observa-se, a partir do início da década atual, a queda substancial das despesas relativas às ações de intermediação e qualificação, enquanto a participação dos recursos destinados ao pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial, ainda que oscilantes ao longo de tempo, mantém-se no mesmo patamar, o mesmo ocorrendo com os recursos direcionados ao BNDES.



**Gráfico 1**  
**Composição da despesa FAT segundo suas principais destinações**

(Em % do total de despesas)

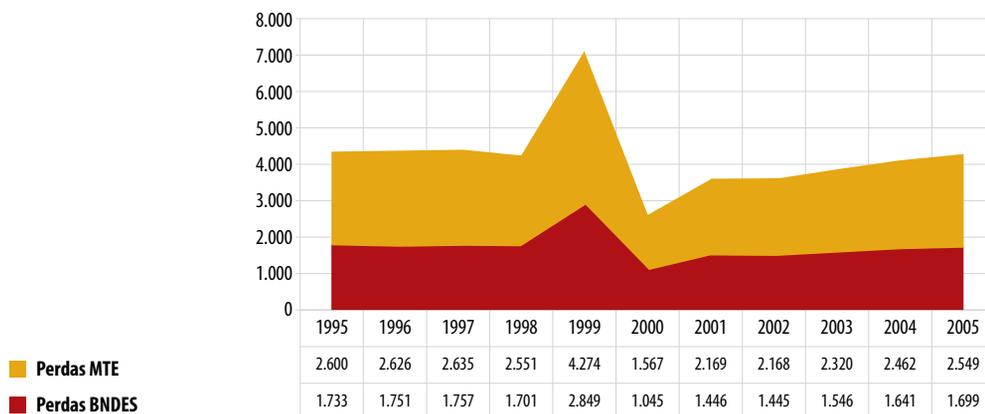
Fonte: Cardoso Jr. et al. (2006, p. 31).

Cabe destacar que as principais fontes de financiamento dos programas e ações do sistema público não se limitam à receita primária do FAT. Além desta, em que são descontados os 40% do BNDES e os 20% da DRU, as receitas financeiras do FAT, decorrentes do retorno das suas aplicações e do aporte de recursos do Tesouro Nacional, também compõem as fontes de financiamento do sistema<sup>14</sup>.

O fator primordial que tem impedido que toda a receita primária do FAT, decorrente da arrecadação do PIS/Pasep, seja direcionada para o financiamento do sistema público de emprego é a existência das desvinculações de recursos que, desde 1995, integram as estratégias de estabilização adotadas pelas políticas macroeconômicas, visando a geração de superávits fiscais primários: inicialmente o FSE, depois, em 1999, o FEF e, desde 2000, a DRU. Esta última significa a retirada anual de 20% das receitas primárias do FAT, que deveriam ser direcionadas para o BNDES (o repasse de 40% definido constitucionalmente) e para o MTE.

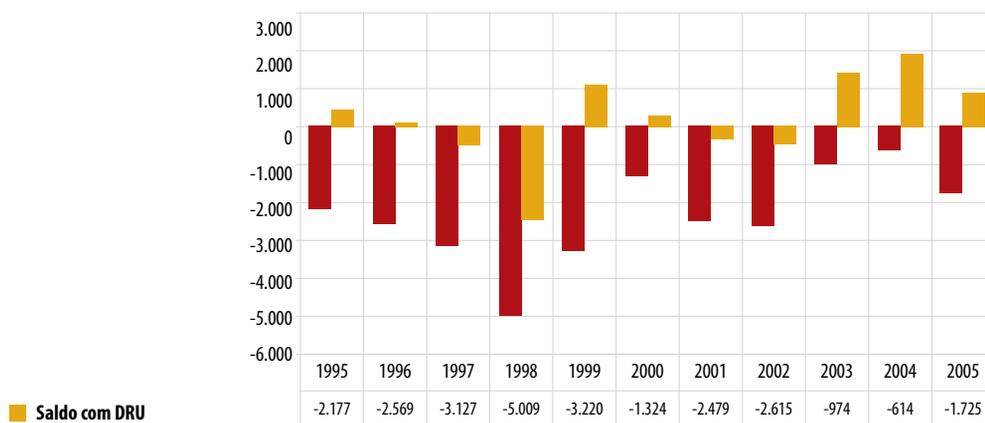
<sup>14</sup> No caso dos programas de intermediação, seguro-desemprego e abono salarial, as receitas primárias configuram-se como as fontes básicas de financiamento, enquanto na qualificação profissional, ao contrário, são as receitas financeiras do FAT que asseguram a sua cobertura. Já os programas de geração de emprego e renda são bancados com as linhas especiais de crédito relativas aos depósitos especiais remunerados do FAT, cujos agentes executores são o BNDES, BB, CEF e BNB, além da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e do Banco da Amazônia S.A. (Basa).

Os dados do Gráfico 2 revelam que a desvinculação dos recursos provocada pela DRU representou a perda de expressivos R\$ 2,5 bilhões para o orçamento anual do MTE e cerca de R\$ 1,7 bilhão do orçamento do BNDES, quando considerado o último ano da série.



**Gráfico 2**  
Perdas do BNDES e do MTE em razão das desvinculações (FSE/FEF/DRU)

Fonte: Cardoso Jr. et al. (2006, p. 29).



**Gráfico 3**  
Comparação entre saldos finais no FAT/MFE com e sem aplicação das desvinculações (FSE/FEF/DRU)

Fonte: Cardoso Jr. et al. (2006, p. 30).

A ausência da desvinculação acarretaria a reversão dos saldos negativos observados em sete dos 11 anos destacados, de acordo com os dados apontados pelo Gráfico 3. No período entre 2003 e 2005, quando a arrecadação do PIS/Pasep ampliou-se em decorrência da expansão do grau de atividade da economia, os saldos positivos seriam ainda mais expressivos. Essa

relação entre o comportamento da economia e o desempenho da arrecadação do PIS/Pasep sugere que, no período mais recente, entre 2006 e 2008, anos de crescimento mais acentuado da atividade econômica, os impactos positivos decorrentes da não desvinculação sobre as receitas do MTE/FAT assumiriam uma dimensão ainda mais significativa para o financiamento das atividades e serviços do sistema público de emprego, inclusive quanto às possibilidades da sua ampliação.

A constatação de tais impasses determinou que o debate sobre alternativas de financiamento do SPETR assumisse grande relevância no seu segundo congresso, realizado em 2005, motivando a apresentação de algumas resoluções nessa direção. Uma delas estabelece um percentual de 8% da arrecadação primária do FAT diretamente para as funções do sistema, exclusive o seguro-desemprego e o abono salarial. Outras alternativas, destacadas pelo congresso, dizem respeito à tentativa de recompor ao menos uma parcela do montante de recursos que o FAT perde anualmente em decorrência das retenções da DRU.

Alguns estudiosos do tema, entre eles Cardoso Júnior (2009), também propõem, além da revinculação ao FAT, a utilização de receitas financeiras resultantes das aplicações remuneradas do FAT, para o financiamento de determinados gastos correntes do MTE, determinando uma parcela para a manutenção do valor do patrimônio do fundo e outra que se destinaria para a expansão dos programas de crédito, no âmbito do sistema público de emprego.

O quadro atual já evidencia um esgotamento dos mecanismos de financiamento criados no decorrer das últimas décadas, sobretudo quando confrontado com as necessidades de ampliação da cobertura do sistema público, de forma a incorporar expressivas parcelas da população historicamente desconsideradas pelas políticas de emprego e renda.

Ao desafio de enfrentar os impasses relacionados ao ponto crítico do financiamento do sistema público somam-se outros, não menos importantes, e que guardam estreita relação entre si. Dentre eles, cabe sublinhar a tarefa de conceber o SPETR como um sistema que se articule a uma macroestratégia de desenvolvimento de longo prazo, orientada pelo fortalecimento do mercado de trabalho, por meio da integração entre as políticas de emprego e as políticas setoriais e sociais, de forma a assegurar a efetiva sintonia entre as instituições que atuam no mundo do trabalho e as instâncias estratégicas na definição da política econômica.

A redefinição das políticas de emprego e renda, que ultrapasse o seu caráter compensatório e fragmentado e estruture-se nacionalmente, por meio de uma arquitetura que conjugue novos processos de descentralização e de institucionalização do SPETR, alicerçados em mecanismos de financiamento estáveis e fortalecidos, configura-se, portanto, como o grande desafio que se coloca para as mais diversas instituições e segmentos sociais envolvidos com o processo de construção das políticas de trabalho, emprego e renda no Brasil.

## REFERÊNCIAS

- AZEREDO, B. *Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira*. São Paulo: ABET, 1998.
- CARDOSO JÚNIOR, J. C. Políticas públicas de trabalho e renda em contexto de baixo crescimento econômico: a experiência brasileira recente. In: GONZALEZ, R.; MATOS, F. (Org.). *Emprego, trabalho e políticas públicas*. Fortaleza: IDT; BNB, 2009. p. 123-179.
- \_\_\_\_\_. et al. *Políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo*. Brasília: IPEA, 2006. (Texto para discussão, 1237).
- DEDECCA, C. S. O sistema público de emprego e a estratégia de desenvolvimento. In: GONZALEZ, R.; MATOS, F. (Org.). *Emprego, trabalho e políticas públicas*. Fortaleza: IDT; BNB, 2009. p. 49-75.
- GUIMARÃES, N. A. *À procura de trabalho: instituições do mercado e redes*. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2009.
- MORETTO, A. *O sistema público de emprego no Brasil: uma construção inacabada*. 2007. 295 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2007.
- MORETTO, A.; POCHMANN, M. A retomada do emprego numa economia em marcha lenta. *O Público e o Privado*, Fortaleza, n. 11, p. 37-56, jan./jun. 2008.
- POCHMANN, M. Desafios e limites das políticas de emprego no Brasil. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 19, n. 1, p. 125-155, 1998.
- RAMOS, C. A. Auge e decadência das políticas de emprego no Brasil. In: GONZALEZ, R.; MATOS, F. (Org.). *Emprego, trabalho e políticas públicas*. Fortaleza: IDT; BNB, 2009. p. 29-48.



# PROGRAMAS PÚBLICOS DE MICROCRÉDITO: INADEQUAÇÃO DAS RESPOSTAS DA POLÍTICA PÚBLICA PARA INSERÇÃO DA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA DO SETOR INFORMAL NO MERCADO DE CRÉDITO<sup>1</sup>

Thaiz Braga\*

## INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a deterioração das condições de inserção da força de trabalho deu origem a uma variedade de situações ocupacionais, na qual o emprego assalariado padronizado, isto é, com proteção social e regulado pelas negociações coletivas, tornou-se manifestação cada vez menos representativa das condições de funcionamento dos mercados de trabalho. Mesmo em um contexto mais favorável, a reorganização do trabalho assalariado e a ampla incorporação dos trabalhadores em atividades por conta-própria destacam-se como traços definidores da ocupação nos países em desenvolvimento.

Com o avanço da heterogeneidade das formas e condições de trabalho tem-se como resultado o crescimento da produção em pequena escala, do emprego à margem da regulamentação institucional, do assalariamento em condições de eventualidade e precariedade, esta percebida pela redução de empregos estáveis ou permanentes, tudo isto intensificando o caráter excludente e desigual do desenvolvimento. Trata-se de uma massa crescente de trabalhadores que perde seus antigos direitos, torna-se subempregada, marginalizada ou trabalha sob novas relações de emprego, rompendo com as diferentes formas de defesa ou segurança do trabalho.

Neste contexto, a ação governamental tem-se orientado para fortalecer a camada da população excluída das atividades integradas aos segmentos mais dinâmicos da economia. Em outras palavras, parte-se da premissa de que o crescimento deva combinar-se com políticas diretamente dirigidas aos segmentos menos protegidos da sociedade. O Estado, enquanto motor do desenvolvimento, está, então, diante de um importante campo de ação, o setor informal, para o qual devem ser formuladas políticas e programas.

\* Doutoranda em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); mestre em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); bacharel em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); diretora de Pesquisas da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI); bolsista do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. thaizbraga@sei.ba.gov.br

<sup>1</sup> Este artigo é parte do projeto de doutorado *Programas públicos de microcrédito produtivo e orientado: Uma avaliação da sua eficácia para inserção da população de baixa renda do setor informal no mercado de crédito*, da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (EAUFBA). A autora agradece ao Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento pelo apoio financeiro dado à pesquisa.

Embora as ações governamentais de apoio a esse setor sejam muito amplas e bastante heterogêneas, uma das respostas da política pública a ele dirigida foi buscar formas de remover os obstáculos ao desenvolvimento dos micro e pequenos empreendimentos. Para isto, tem promovido o acesso a linhas de crédito, ofertado diferentes tipos de treinamento gerencial para os microempreendedores e trabalhadores autônomos – visando despertar e/ou aprimorar o espírito empreendedor do indivíduo, as habilidades financeiras, aquelas relacionadas às estratégias de mercado etc. –, agilizado canais de comercialização, oferecido opções tecnológicas, divulgado práticas bem-sucedidas e, em determinados casos, criado regimes fiscais especiais (CACCIAMALI et al., 1995; CACCIAMALI; BRAGA, 2002).

A atuação pública, entretanto, apresenta sérias deficiências de concepção, uma vez que, apesar dos esforços interpretativos acerca da reprodução deste conjunto de formas de atividades não integradas ao segmento moderno da economia, genericamente determinadas como setor informal, não existe um acordo sobre o significado e alcance deste conceito, havendo variação de sua composição e magnitude, segundo as diversas correntes teóricas<sup>2</sup>. Esta indefinição do conceito traduz-se nas diferentes formas de mensuração da informalidade e, posteriormente, na formulação de políticas públicas. Em relação a estas, é importante notar que o setor informal é composto por dois grupos de trabalhadores que apresentam condições de inserção na atividade produtiva completamente distintas: os proprietários – trabalhador por conta própria e pequeno empregador – e seus empregados – assalariado com e sem registro e trabalhador familiar (CACCIAMALI; BRAGA, 2002). O núcleo do setor informal – trabalhador por conta-própria e pequeno empregador – abrange um leque variado de categorias de inserção na produção e é suficientemente heterogêneo para ser composto também por atividades que geram boas oportunidades econômicas, algumas delas permitindo até mesmo altas rendas, frente às ocupações formais (BRAGA, 2003, 2006).

Nesse sentido, a identificação da possível diferenciação interna ao segmento informal é fundamental para possibilitar o adequado tratamento do poder público para o fenômeno da informalidade. A ocupação informal pode ser apreendida segundo situações bastante heterogêneas: como ocupação temporária, com condições de renda e trabalho instáveis, baixos níveis de escolarização e de conhecimentos para o exercício da atividade; ou como condição permanente e estável, configurando uma opção de inserção bastante promissora, diante das características de sua força de trabalho, que, não obstante, em geral são pouco valorizadas no mercado de trabalho formal (BRAGA, 2006). É evidente que a ação governa-

<sup>2</sup> A Organização Internacional do Trabalho (OIT), a partir da sua 15ª Conferência Internacional de Estatísticos do Trabalho (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1993), estabelece o corte analítico para a classificação e operacionalização estatística do setor informal com base nas formas pelas quais os indivíduos encontram-se integrados à produção. Dez anos depois, em sua 17ª Conferência (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2003), esta organização apresenta um conceito mais abrangente de setor informal, elaborado com o objetivo de ampliar a delimitação anteriormente baseada na unidade de produção. A proposta é apresentar uma nova categoria de inserção denominada “emprego informal”, cuja unidade de análise passa a ser o posto de trabalho. Para maiores informações acerca da operacionalização do conceito, ver: ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (1993, 2003).

mental deve orientar-se de forma distinta para os diferentes grupos de trabalhadores do setor informal. No caso específico dos programas públicos de microcrédito, a política pública deve pautar-se pela focalização dos programas para determinados segmentos de trabalhadores informais de baixa renda<sup>3</sup>, possibilitando que as atividades possam agregar trabalhadores e empreendedores socialmente integrados.

Entretanto, como consequência da dificuldade de estabelecimento do público-alvo das operações de microcrédito, as políticas de apoio ao setor informal confundem-se, em muitos casos, com o fornecimento do crédito aos empresários de micro e pequenos negócios formalizados e com acesso ao crédito tradicional, que operam valores superiores aos que são característicos das operações de microcrédito e para os quais outras metodologias creditícias são mais adequadas. Cacciamali e Braga (2002, p. 32-33), em estudo realizado para o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), informam que

[...] a falta de prioridade no atendimento da população de baixa renda é um dos fatores de baixo desempenho dos programas [de microcrédito]. Mesmo para os programas mais bem classificados no indicador manutenção do foco na pobreza – CrediAmigo/BNB e Sistema CEAPE, os valores médios dos empréstimos são relativamente altos, em torno de R\$ 700,00. Um segundo ponto de relevância para a avaliação negativa dos programas é a não existência de linhas de crédito para a abertura de negócios.

Adicionalmente, a despeito da tentativa de agregar tecnologias sociais e financeiras inovadoras para atingir a demanda financeira dos mais pobres, os programas públicos voltados para os microempreendimentos informais ainda operam com uma série de exigências que exclui uma boa parte da população de baixa renda: assalariados informais, microempreendedores, trabalhadores por conta-própria e desempregados. Esta inadequação da oferta de crédito existente e conseqüente desconhecimento do público-alvo – trabalhadores de baixa renda do setor informal – impõem sérios limites aos programas públicos de microcrédito como instrumentos eficazes de redução da pobreza.

Após essas avaliações preliminares, busca-se, neste artigo, caracterizar o contexto e as diretrizes para a política pública concernente ao setor informal, destacando a evolução da atividade de concessão de microcrédito aos produtores informais excluídos do setor financeiro convencional. Ao longo da análise serão apresentados alguns elementos que qualificam a dificuldade de definição do público-alvo das operações de microcrédito, bem como o acesso deste grupo aos benefícios da política pública de geração de emprego e renda.

<sup>3</sup> Conforme destacam Nichter, Goldmark e Fiori (2002, p. 45, grifo nosso): “[...] o termo *microempreendedores de menor renda* engloba os microempreendedores cuja renda é pequena demais para permitir-lhes ter acesso aos substitutos do microcrédito formal, como os serviços bancários (por exemplo, a extensão do crédito para os saques a descoberto). [...] a definição de microempreendedores de menor renda variará provavelmente de uma região para outra em virtude das diferenças nas exigências feitas e/ou na disponibilidade dos serviços.”

## SETOR INFORMAL E AÇÕES DE POLÍTICA PÚBLICA

No início da década de 1960, o descompasso entre as taxas de crescimento da produção industrial e do emprego dos países considerados periféricos enseja intensos esforços na apreensão do fenômeno da exclusão. Com base na constatação de que o desenvolvimento industrial isolado não tinha conseguido a eliminação da pobreza e da miséria, bem como não tinha implicado maior integração do conjunto da força de trabalho nas relações de assalariamento capitalista, a tese da homogeneidade é superada. A hipótese central sustentada pela então Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) é de que o processo de desenvolvimento capitalista implica a existência de excedentes permanentes de população, incapazes, portanto, de serem submetidos à exploração do capital em mercados organizados (DEDECCA; FERREIRA, 1990). Em resumo, no debate da Cepal, três pontos merecem destaque, de acordo com Bielschowsky (2000):

1. a interpretação de que a industrialização havia seguido um curso que não resultava na incorporação da maioria da população nos frutos da modernidade (progresso técnico);
2. a industrialização não havia eliminado a vulnerabilidade externa e a dependência só havia modificado sua natureza, e;
3. a “heterogeneidade estrutural”, mais especificamente baixa produtividade de todos os setores, exceto o exportador, implicava grande excedente real e potencial de mão de obra, bem como baixa produtividade média per capita que reduzia a possibilidade de elevar as taxas de desenvolvimento nas economias periféricas, limitando a acumulação de capital e o crescimento.

Para Pinto (2000), a industrialização não eliminava a heterogeneidade estrutural, apenas modificava seu formato. Conforme o autor,

À luz das mudanças trazidas pela industrialização, podemos decompor a estrutura produtiva da América Latina em três camadas [...] Por um lado temos a chamada camada “primitiva” cujos níveis de produtividade e renda *per capita* são provavelmente semelhantes (e, às vezes, inferiores) aos que predominam na economia colonial e, em alguns casos, na pré-colombiana. No extremo oposto, temos um “pólo moderno”, composto pelas atividades de exportação, industriais e de serviços, que funcionam com níveis de produtividade semelhantes às médias das economias desenvolvidas; e existe, por último, a camada “intermediária”, que corresponde mais de perto, de certa maneira, à produtividade média do sistema nacional. Note-se bem o caráter multissetorial de cada uma dessas camadas, bem como a diferença entre elas e a dicotomia mais costumeira entre os mundos urbano e rural (PINTO, 2000, p. 571).

Este cenário possibilita estabelecer-se a preocupação com a identificação das formas camufladas de desemprego, bem como a definição da natureza e magnitude do problema ocupacional.

Assim, a expressão *setor informal* – reportando-se às atividades de baixo nível de produtividade, para trabalhadores independentes ou por conta-própria, e para empresas muito pequenas não organizadas institucionalmente – foi utilizada pela primeira vez em um trabalho da OIT sobre o emprego e a renda urbana no Gana, apresentado por Keith Hart em uma conferência sobre desemprego urbano na África, em 1971. A delimitação teórica da definição e natureza do setor informal e suas relações com o conjunto da economia são apresentadas em outro estudo da OIT sobre emprego e renda no Quênia. Por fim, a incorporação da ideia de setor informal na América Latina aparece nos trabalhos desenvolvidos na primeira metade dos anos 1970, com o apoio do Programa Regional de Emprego para a América Latina (PREALC), constituído pela OIT como parte do Programa Mundial de Emprego. (BRAGA, 2003).

No que concerne à política pública, é abandonada a ideia inicial de que as atividades não integradas aos segmentos modernos da economia eram um subproduto das rápidas e violentas transformações por que passavam as nações em via de desenvolvimento e que, como consequência, seriam automaticamente extintas mediante a homogeneização da estrutura produtiva (THEODORO, 2000). A própria percepção do setor informal transformara-se aos olhos dos teóricos e gestores de política pública. Não se acreditava mais que a informalidade tenderia a desaparecer à medida que a economia se diversificasse. A ação governamental em relação à informalidade desloca-se então da *formalização do informal* para o apoio a modelos alternativos de geração de renda. O apoio ao trabalho por conta própria e aos pequenos empreendimentos vem se firmando como elemento de estratégias destinadas a reverter ou minimizar a queda dos níveis de emprego. Em resumo, a necessidade de uma política governamental que atue diretamente sobre o mercado de trabalho, visando a geração de emprego e renda para a população de mais baixa renda, é resultado do abandono da crença da tendência de redução do setor informal frente ao avanço progressivo da economia formal. Como destaca Theodoro (2000, p. 12-13),

Não se tratava mais de um fenômeno tido como passageiro, mas de uma estratégia de sobrevivência, uma resposta da força de trabalho à ausência de emprego e de um sistema de seguridade universalizado. O setor informal passava a ser visto não como algo transitório, mas como um dos pilares da absorção e da reprodução da força de trabalho. Nesse sentido [há] uma revisão profunda dos objetivos e prioridades da ação do Estado em direção ao informal. A perspectiva de políticas, que antes visavam formalizar o informal, é deixada de lado; passa-se a sublinhar as virtudes desse universo. O informal deveria, pois, ser reforçado, apoiado em suas características básicas para que pudesse absorver parcelas crescentes da força de trabalho e assim consolidar-se como instrumento efetivo de combate ao desemprego. Não se trata mais, portanto, de formalizar o informal, mas de aproveitar suas características e potencialidades para enfrentar o desemprego, como um dos pilares do resgate da cidadania, de acordo com o novo discurso oficial.

É fato que, uma vez que a expansão do desenvolvimento econômico não caminhou para a redução sistemática das formas não capitalistas de organização da produção, o excedente populacional acabou por se inserir nas atividades de pequena escala, consideradas atrasadas (DEDECCA; FERREIRA, 1990). O delineamento deste cenário possibilitou o florescimento das microfinanças<sup>4</sup>, que desfrutaram da mais alta relevância na agenda de políticas públicas, ao se reconhecer sua importância para a geração de trabalho e renda para os grupos sociais considerados mais vulneráveis às transformações econômicas em curso. Ainda que, por um lado, o surgimento relativamente recente dos programas de acesso ao crédito destinado aos pequenos empreendedores indique que se trata de um campo de iniciativas em formação, sua centralidade vem sendo cada vez mais reconhecida, adquirindo um papel estratégico nas concepções e práticas das políticas de ocupação e renda voltadas para a incorporação de microempreendedores de baixa renda.

Em consonância com Ramos (1998), os programas de apoio ao setor informal foram assim entendidos ou justificados pelas teorias vigentes: a) as pequenas firmas seriam mais trabalho-intensivas que as grandes; b) as pequenas firmas seriam um imperativo das novas tecnologias (especialização flexível) e, as pequenas e médias empresas, por suas características de flexibilidade, seriam capazes de maximizar ganhos potenciais quanto à produtividade das novas tecnologias; c) em função da incerteza macroeconômica, há uma procura de flexibilidade e desenvolvimento de pequenas firmas – a crescente importância da pequena firma deve-se a sua maior funcionalidade diante de um ambiente de incerteza; d) as pequenas firmas seriam úteis nas políticas de combate à pobreza e redução das desigualdades – no setor informal estariam concentradas nas unidades de produção pequenas, com relações de produção familiares, unipessoais (trabalhador autônomo) ou assalariadas não registradas, com o uso de tecnologias tradicionais e intensivas em trabalho não-qualificado, cujo resultado seria baixa produtividade e baixos rendimentos. A indigência e a pobreza estariam concentradas nesses espaços e sua superação dependeria de uma política que elevasse os rendimentos das populações aí ocupadas.

Na década de 1970<sup>5</sup>, surgem as primeiras experiências de microcrédito<sup>6</sup>. O agravamento do problema do desemprego, o crescimento da informalidade e a dificuldade que essas pessoas têm de obter crédito para suas atividades produtivas colocam o microcrédito em evidência. Esta ação é vista como um instrumento capaz de contribuir para a redução da pobreza, mediante a

<sup>4</sup> O conceito de microcrédito geralmente é confundido com o de microfinanças. Deve-se destacar, no entanto, que o microcrédito é apenas um dos serviços financeiros oferecidos por instituições de microfinanças. De acordo com Soares e Melo Sobrinho (2007, p.23) “[...] as microfinanças são um conjunto de serviços financeiros (poupança, créditos, seguros etc.) adequados e sustentáveis para a população de baixa renda tradicionalmente excluída do sistema financeiro tradicional com a utilização de produtos, processos e gestão diferenciados”. Mais especificamente, a abordagem das microfinanças apresenta tecnologias de produtos financeiros mais adequados (com prazo, valor, finalidade, periodicidade de pagamento, garantia) de acordo com a realidade dos clientes de baixa renda (PARENTE, 2003).

<sup>5</sup> No Brasil e na América Latina, uma das primeiras experiências de microcrédito foi desenvolvida em 1973, com o Projeto União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações (Uno), desenvolvido em Pernambuco, que concedia financiamento à população de baixa renda, acompanhado de orientação e garantido por um fundo formado com recursos doados por uma fundação norte-americana (MURTA, 2003 apud FARIAS; FARIA, 2007).

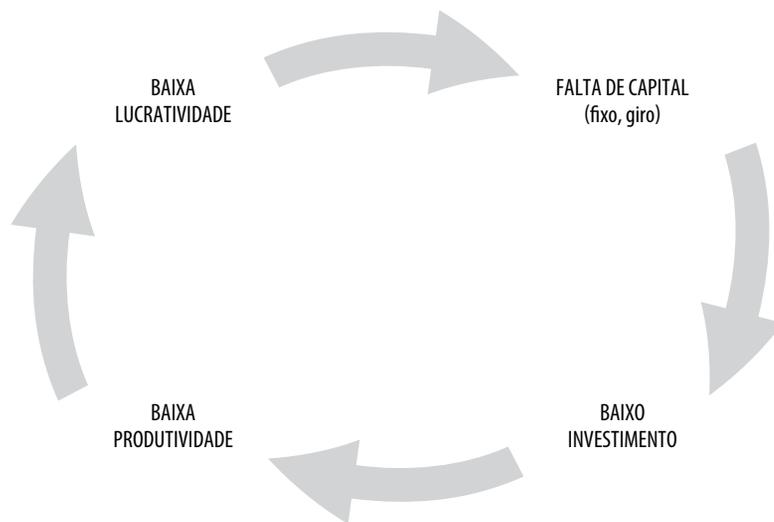
<sup>6</sup> Para Nichter; Goldmark e Fiori (2002, p. 15), o microcrédito refere-se a “a concessão de empréstimos de relativamente pequeno valor, para atividade produtiva, no contexto das microfinanças” (NICHTER; GOLDMARK e FIORI, 2002, p.15). Embora o termo microcrédito encontre diferentes definições na literatura especializada, neste estudo, conforme Neri e Medrado (2005), o microcrédito caracteriza-se como empréstimos de baixo valor dado a pessoas de baixa renda.

manutenção ou geração de ocupação e renda, na medida que permite aos pequenos empreendedores não assistidos pelo sistema financeiro tradicional o acesso ao crédito, manutenção e desenvolvimento da atividade de produção (SOUZA, 2008). O microcrédito é, então, concebido para democratizar o crédito, estendendo-o à parcela da população que não tem acesso aos serviços bancários, e volta-se, ao menos do ponto de vista conceitual, para os mais pobres.

Para Paiva e Galiza (2008), se implementado, o microcrédito torna a ação de política pública importante instrumento de combate a pobreza e fundamenta-se em alguns pilares básicos: empréstimo de recursos para microempreendedores de baixa renda, sem acesso ao mercado formal de crédito; eliminação da exigência de garantias reais, pelo uso de eficientes e colaterais substitutos; aproximação entre o funcionário da instituição de microfinanças (agente de crédito) e o cliente; e redução das taxas de juros nos financiamentos e, ao mesmo tempo, manutenção de taxas de juros capazes de tornar a instituição de microfinanças sustentável, não subsidiada.

Com base nos pressupostos apresentados, acredita-se que viabilizar o acesso ao crédito para setores tradicionalmente marginalizados dos circuitos financeiros pode ser uma ferramenta útil na política de emprego. Entretanto, não obstante os índices alarmantes de informalidade e pobreza, o microcrédito ainda é uma atividade marginal na economia brasileira, especialmente se comparada a alguns países do sudeste e sul da Ásia, ou mesmo a países da América Latina (MONZONI NETO, 2006; PARENTE, 2003).

Para diversos autores, as instituições de microfinanças no Brasil têm uma penetração quantitativamente insignificante e qualitativamente ainda não atende a totalidade das necessidades da população de baixa renda. O baixo índice de utilização é um importante indicador



**Figura 1**  
Ciclo de subdesenvolvimento das atividades produtivas de baixa escala

Fonte: Elaboração própria com base em Parente (2003).

da dificuldade de acesso ao crédito pelas unidades produtivas do setor informal, resultando naquilo que se convencionou chamar *ciclo de subdesenvolvimento das atividades produtivas de baixa escala* (PARENTE, 2003). Neste contexto, e conforme Figura 1, a dificuldade de acesso ao crédito determina baixos níveis de investimento, o que resulta na limitação da capacidade de geração de renda para o trabalhador que exerce a atividade produtiva escolhida.

Os principais motivos relacionados aos entraves colocados ao acesso ao crédito para as unidades produtivas do setor informal estão relacionados à percepção elevada de risco<sup>7</sup>, ausência de garantias patrimoniais, informalidade dos clientes, elevada assimetria de informações<sup>8</sup> e altos custos operacionais (SERVIÇO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS, 2008).

Conforme destaca Parente (2003, p. 35, grifo nosso):

[...] o segmento micro empresarial é visto como de alto risco pelos bancos convencionais, o que, juntamente com elevados custos de transação em operações de pequeno valor, tem os colocado distante deste segmento (*setor informal de baixa renda*). Essa percepção de alto risco por parte dos bancos convencionais é devido à aparente instabilidade dos pequenos negócios, os quais são caracterizados por transações informais e resultados sazonais, o que, aliado à inexistência de garantias para oferecer não lhes dá a devida segurança. Soma-se a isso a percepção de que os pequenos empreendedores não são bons empresários, devido às suas práticas de gestão empresarial que diferem dos manuais de administração convencionais utilizados por médias e grandes empresas. Em geral, os proprietários têm baixo nível educacional e não utilizam práticas contábeis tradicionais. O conjunto desses fatores pode ser resumido em um só significado: a falta de informações confiáveis sobre esses pequenos negócios para a tomada de decisões, o que, aliado a não existência de garantias reais, inviabiliza a concessão de empréstimos.

Vale ressaltar que a disponibilidade de o sistema financeiro formal atender o segmento da população mais pobre fica seriamente comprometida, uma vez que parece haver um entendimento de que o sistema financeiro, representado pelos bancos comerciais, não tem

<sup>7</sup> Este problema é identificado na literatura como seleção adversa e risco moral. Está relacionado às dificuldades inerentes à seleção de tomadores de empréstimo que se dediquem a empreendimentos viáveis (com baixo risco de se tornar inadimplentes) e ao monitoramento contínuo do pagamento das parcelas de empréstimos, principalmente quando se trata de empreendedores de baixa renda sem garantias reais, o que pode inviabilizar a expansão do serviço de crédito à população mais pobre. Para maior aprofundamento do tema dos mercados com informação assimétrica, ver Pindyck e Rubinfeld (2002).

<sup>8</sup> A assimetria de informações implica que os vendedores de serviços (bancos comerciais) desconhecem o verdadeiro e preciso risco de cada “comprador” (demandantes de crédito). Uma vez que o sistema financeiro trabalha também com indivíduos de maior risco (seleção adversa), a instituição cobra um prêmio mais elevado para compensar esse fato. Desta forma, ocorre uma transferência de renda entre consumidores de baixo e alto risco, resultando em um funcionamento ineficiente do mercado, incapaz de estabelecer preços e demais condições de oferta de crédito socialmente aceitáveis (PINDYCK; RUBINFELD, 2002).

condições, orientação ou interesse para atender clientes com dificuldades de fornecimento de garantias habituais. Faltam a essas instituições os instrumentos necessários para avaliar os riscos com base em parâmetros subjetivos, dada a especificidade da clientela do microcrédito. Em outras palavras, os bancos comerciais teriam que incorporar tecnologias de processo de análise de risco baseadas na capacidade de pagar da população de baixa renda (construção informal do fluxo de caixa do cliente), a análise da vontade de pagar (análise do caráter) e a construção de garantia não convencional baseada no compromisso pessoal e/ou solidário. Tudo isso em substituição às exigências de garantias reais, análises de balanço, planos de negócios formais e comprovantes de renda (PARENTE, 2003). Somam-se a isto os elevados custos de intermediação envolvidos neste tipo de operação.

Em função da assimetria de informações subjacente ao mercado financeiro, a concessão de crédito é decidida a partir da capacidade e disposição de pagamento do futuro cliente, de garantias reais e pessoais, e de consulta a órgãos de informações bancárias e comerciais. Esta tecnologia de crédito permite uma diminuição considerável da assimetria de informações e dos custos e riscos das operações de crédito. Entretanto, aplicada com grande sucesso no sistema bancário tradicional, esta tecnologia de crédito é inadequada frente às características das operações de microcrédito, trazendo inúmeros problemas de acesso para a população de baixa renda do setor informal (SOUZA, 2008).

As atividades de microcrédito, quando consideradas instrumentos de política pública ou desenvolvimento social e econômico local, têm como objetivo trazer resposta a esses problemas. Como consequência, o sistema de microcrédito deve ter como principais características a flexibilidade, proximidade social e adaptação à demanda de sua clientela (acesso rápido a recursos; exigências mínimas de garantia; simplificação da solicitação de documentação, entre outros), permitindo reduzir consideravelmente os custos e problemas causados pela assimetria de informações.

Com uma metodologia própria voltada ao perfil e às necessidades dos pequenos empreendedores, as entidades que atuam na área possuem traços comuns, e são, geralmente, identificadas pela relação personalizada do cliente com o agente intermediador do crédito. Por meio de entrevista com os clientes e visita a seus locais de trabalho, o agente de crédito consegue reduzir a assimetria de informação que distancia os bancos tradicionais desse conjunto de pessoas. Outro aspecto característico dessas instituições consiste no tipo de garantias exigidas dos clientes.

Entendida como uma modalidade de financiamento que busca permitir o acesso dos pequenos empreendedores ao crédito, essa metodologia cria mecanismos de substituição das garantias reais normalmente exigidas para prestação de serviços bancários (que em geral inviabiliza o acesso da população de menor renda) por garantias alternativas (aval solidário, garantia social), estimulando as atividades produtivas das populações mais carentes. É uma maneira de potencializar o desenvolvimento de pequenos negócios, mediante crédito para indivíduos que, pelo baixo nível ou inexistência de formalização de seus negócios, ou pela dificuldade

de fornecer garantias, não conseguem acessar crédito junto às instituições tradicionais do sistema financeiro (MONZONI NETO, 2006).

Conforme apontam Nichter, Goldmark e Fiori (2002), aos requisitos de garantia exigidos pelo sistema financeiro formal apresentam-se os grupos solidários, metodologia alternativa de garantia criada especificamente para que microempreendedores tenham acesso a microfinanças, pois, de outra forma, não se qualificariam para o empréstimo, e a avaliação dos históricos de crédito (evidências do pagamento de créditos parcelados adquiridos anteriormente) e controle social (relação de confiança mútua, reciprocidade nas responsabilidades dos prestatários).

A concessão de empréstimos de curto prazo, com valor pequeno e progressivo, com a promessa de empréstimos mais substanciais depois de desenvolvido um histórico de pagamentos, além do monitoramento das atividades financiadas, deve ser destacada. Por fim, capacitação e assessoria técnica para o empreendimento são características também encontradas nas iniciativas de intermediação de microcrédito (MATOS, 2001).

Como enfatizam Cacciamali et al. (1995, p. 183-184),

[...] se a política concentrar seus esforços na melhoria da qualidade do trabalhador engajado nesta atividade econômica, tanto permitindo um aprimoramento dos seus atributos quanto possibilitando uma abertura do leque destes, é possível aumentar a produtividade do trabalho e os rendimentos auferidos, bem como ampliar a capacidade de mobilidade vertical do trabalhador. Portanto, os programas de apoio às pequenas e microempresas devem estar sintonizados com os programas de treinamento e qualificação da mão de obra, reduzindo a ênfase dada às firmas e dedicando maior atenção ao lado das famílias. Por fim, dada a heterogeneidade e diversidade setorial e espacial das pequenas e microempresas, é prudente que estes programas de apoio – tanto de modernização tecnológica, organizacional e de estratégias mercadológicas para a empresa, quanto de educação e qualificação da mão de obra – sejam desenvolvidos de modo tópico e localizado, com monitoramento, de forma a garantir que o verdadeiro alvo seja atingido, e que os possíveis efeitos perversos indiretos dessas políticas sejam minimizados.

Em suma, na ausência de garantias formais, os mecanismos de reciprocidade, controle social e estímulos econômicos, além de normas específicas para o pagamento dos empréstimos (pagamentos periódicos, empréstimos consecutivos em valores cada vez maiores etc.) são instrumentos eficazes para a redução da inadimplência e de custos operacionais da transação financeira para a população de baixa renda do setor informal. Ademais, a combinação de instrumentos de apoio ao empreendimento e ao micro empreendedor (tecnologia alterna-

tiva, capacitação, treinamento, entre outros) é de fundamental importância para o êxito da atividade de concessão do crédito.

Como será visto adiante, é evidente que, a despeito da tentativa recente da ação de política pública de agregar tecnologias sociais e financeiras inovadoras para atingir a demanda financeira dos mais pobres, os programas de microcrédito produtivo e orientado voltados para os microempreendimentos informais ainda operam com uma série de exigências e deficiências que exclui boa parte da população de baixa renda.

## FASES RECENTES DAS MICROFINANÇAS E DO MICROCRÉDITO NO BRASIL

No caso brasileiro, o desenvolvimento da atividade de concessão de microcrédito é, inicialmente, marcado pela atuação de Organizações Não Governamentais (ONGs). Posteriormente, a experiência brasileira dirige-se para a construção de uma rede de distribuição de crédito voltada para o público ainda não atendido pelo sistema de crédito formal, via construção de marco regulatório adequado<sup>9</sup>.

De experiências isoladas e diminutas, os programas de microcrédito vêm se convertendo em tema prioritário na esfera do governo federal, como instrumento de política pública de desenvolvimento socioeconômico. O ponto de partida para atuação do Estado é a disponibilização de recursos financeiros para as organizações não governamentais atuantes na área de microcrédito, voltando-se posteriormente para a construção de sua institucionalidade, instrumento capaz de viabilizar a utilização adequada e sistemática dos recursos colocados à disposição deste segmento.

O apoio ao setor informal, com o desenvolvimento das microfinanças, surge como uma fonte de sobrevivência para a população pobre. Este apoio, junto com a formação profissional e a intermediação de mão de obra, constitui as chamadas políticas ativas de emprego<sup>10</sup>. Sua importância como estratégia para reduzir a taxa de desemprego, exclusão social e pobreza vem crescendo desde os anos 1980. Quanto aos incentivos dos pequenos empreendimentos, Ramos (1998, p. 18, grifo nosso) revela que

Vários são os fatores que alimentaram o novo ciclo de iniciativas (*de apoio ao setor informal*), entre os quais podemos mencionar: i) a generalizada consciência sobre a necessidade de evitar que o novo ciclo de crescimento não reproduza as desigualdades do anterior;

<sup>9</sup> Em 1999 foi definido o primeiro marco legal das microfinanças no Brasil, resultado direto do trabalho das ONGs, pioneiras na atuação como agentes de financiamento para empreendedores de baixa renda sem acesso ao crédito bancário.

<sup>10</sup> Como destacam Azeredo e Ramos (1995, p. 95), em contraposição às políticas passivas, que consideram o nível de emprego ou desemprego, e cujo objetivo é assistir financeiramente o trabalhador desempregado ou reduzir o excesso de oferta de trabalho, “[...] as políticas ativas visam exercer um efeito positivo sobre a demanda de trabalho. Os instrumentos clássicos desse tipo de política são: a criação de empregos públicos, a formação e reciclagem profissional, a intermediação de mão de obra, a subvenção ao emprego e, em geral, as medidas que elevem a elasticidade emprego-produto.”

ii) urgente necessidade de implementar políticas que reduzam os níveis de pobreza e indigência; e iii) conter os problemas relativos ao emprego. Em realidade, esses fatores estão (ou podem estar) inter-relacionados (elevar o nível de emprego, por exemplo, pode ser uma forma de combater a pobreza) e, dessa forma, a ajuda aos pequenos empreendimentos converteu-se em elemento contemplado em todas as alternativas de política social.

Nos anos 1990, o Estado vai tratar a questão do informal basicamente por intermédio de três instituições e seus respectivos programas: o Comunidade Solidária e o Programa Banco do Povo; o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), com o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger); o Programa de Crédito Produtivo e Popular (PCPP) do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e seus programas específicos – o BNDES-Trabalhador, que prevê a constituição de um fundo especial para créditos em cada estado, cujo funcionamento supõe o papel ativo das secretarias estaduais de trabalho e das comissões estaduais e municipais constituídas nos marcos do Sistema Público de Emprego; e o BNDES-Solidário, que transfere recursos para fundos geridos por entidades não governamentais dedicadas ao crédito popular (THEODORO, 2000).

Ainda nos anos 1990, as experiências de crédito para pequenos empreendimentos no país se multiplicam. Dentre as principais iniciativas estatais são destacados o Proger, no âmbito do MTE, e o PCPP, por parte do BNDES, ambos desenvolvidos com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

O Proger foi instituído em 25 de março de 1994, pelo Codefat, no âmbito do MTE. Tinha por finalidade a promoção de ações de geração de emprego e renda, mediante concessão de linhas especiais de crédito para a aplicação nos segmentos de micro e pequenos empreendimentos ou de produção associativa, além de iniciativas de produção própria da economia informal, associada à capacitação gerencial e acompanhamento técnico do empreendimento beneficiado pelos agentes financeiros: Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Banco do Brasil (BB), Banco da Amazônia S.A. (Basa) e a Caixa Econômica Federal (CEF). A implementação desses programas foi realizada via concessão de linhas especiais de crédito a setores com pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro convencional, como micro e pequenas empresas, cooperativas e formas associativas de produção, além de iniciativas de produção próprias da economia informal.

Cabe destacar, entretanto, que um traço comum às experiências estatais de financiamento do microcrédito à época constituía a diversidade no recorte da população atendida, o que revelava a não existência de ações destinadas especificamente para o setor informal e micro e pequenos empreendimentos. Além do fato de que os pretensos beneficiários, para se tornarem elegíveis para acesso ao programa, deveriam “[...] enfrentar uma série de trâmites burocráticos e exigências de garantias por parte dos Bancos, além da vinculação a eventos

de capacitação nem sempre adequados e do desejo dos microempreendedores” (PARENTE, 2003, p. 9). Corroborando esta análise, estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) destaca que, nos primeiros anos de atuação da política, o número de operações de crédito ficou bem abaixo do esperado. Este resultado decorreu, sobretudo, dos procedimentos para análise de crédito por parte das instituições financeiras privadas, que dificultavam a liberação dos empréstimos e acabaram por prejudicar os pequenos tomadores – justamente aqueles que deveriam ser beneficiados pelo programa (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2008).

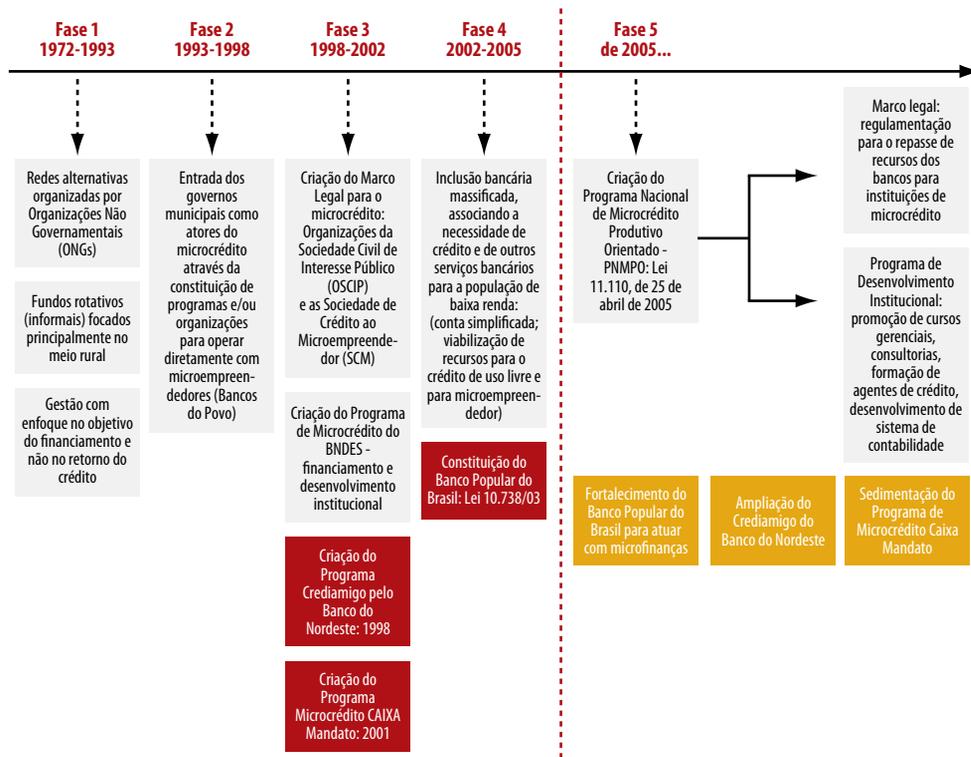
A segunda metade da década de 1990 é marcada pela expansão dos programas de microcrédito no país mediante a atuação do poder público das três esferas de governo em políticas e programas de microcrédito, a saber: ações regulatórias; ações em primeiro piso, caracterizadas pela operação direta da concessão de crédito; ações de segundo piso, caracterizadas pelo suporte às operações de primeiro piso com apoio técnico ou financeiro.

As discussões realizadas em 1998 no Comitê de Marco Legal, no âmbito do Conselho do Comunidade Solidária<sup>11</sup>, possibilitaram a criação de duas figuras jurídicas com permissão para operar com o microcrédito com taxas acima de 12% ao ano<sup>12</sup>: Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), criadas conforme a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, e o Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999, com finalidade creditícia, sem fins lucrativos, com objetivos sociais bem definidos – promoção de desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza – e reguladas pelo Ministério da Justiça; Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCMs), conforme Medidas Provisórias de números 1.894-19, de 29 de junho de 1999, e 1.958-25, 9 de dezembro de 1999, posteriormente transformada na Lei nº 10.194, em fevereiro de 2001 com fins lucrativos e supervisionadas pelo Banco Central. Após a instituição do marco legal, as ONGs de crédito passaram a receber orientação, para que pudessem organizar-se como como Sociedades Civis de Interesse Público ou operar como acionistas ou sócias das Sociedades de Crédito para o Microempresário.

Antes da definição do marco legal, em 1999, o microcrédito era operado no Brasil principalmente pelas iniciativas das ONGs. Hoje são de vários tipos os agentes financeiros que atuam no processo de intermediação do microcrédito: Instituições Financeiras Oficiais, Bancos Comerciais, Agente de Intermediação (AGI), Agências de Fomento, Bancos de Desenvolvimento, Bancos Cooperativos, Instituições de Microcrédito Produtivo Orientado (IMPO), Cooperativas de Crédito, Agências de Fomento, OSCIPs e SCMs.

<sup>11</sup> O Conselho do Comunidade Solidária foi criado pela administração do presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995, com o objetivo de fomentar parcerias entre o Estado e a Sociedade Civil. Era composto de 21 líderes da sociedade civil e 4 Ministros: Saúde, Educação, Trabalho e o Chefe de Gabinete da Presidência. (AZEREDO; COSENTINO, 2001).

<sup>12</sup> A lei de usura está prevista no Decreto nº 22.626, de 7 de abril de 1993. As limitações à sua aplicabilidade às SCMs e OSCIPs estão previstas na Medida Provisória nº 2.089-29, de 28 de junho de 2001. A lei da usura é um impeditivo para o desenvolvimento das atividades de microcrédito efetuada pelas ONGs, ao restringir a taxa de juros nominal praticada em 2% ao mês e 12% ao ano em termos reais. As instituições que se mantiverem como ONGs não poderão cobrar juros acima de 12% ao ano.



**Figura 2**  
Histórico microcrédito – fase inicial

Fonte: Adaptado de Brasil (2008).

Entre as principais iniciativas no âmbito do Estado, destacam-se ainda o CrediAmigo do BNB, por meio do qual o Banco do Nordeste constitui-se no primeiro banco público a operar com microcrédito. Esse programa concede empréstimos de pequenos valores para quem tem algum negócio de pequeno porte e precisa de capital e orientação. Operando desde abril de 1998, na região Nordeste, norte de Minas Gerais e Distrito Federal, o CrediAmigo é a primeira experiência brasileira de conexão entre microcrédito e o sistema financeiro formal. Tem como público-alvo pessoas que trabalham por conta própria em qualquer ramo de atividade e concede empréstimos associando a concessão do crédito à orientação necessária para viabilizar microempreendimento, assim como capacitação do gestor focada nas áreas de recursos humanos e de gestão empresarial. A concessão de crédito é possibilitada sem as garantias tradicionais do sistema financeiro, funcionando com grupos solidários. Trata-se de uma rede de compromissos, na qual membros de um grupo (composto, em geral, por no mínimo três e no máximo oito financiados) responsabilizam-se mutuamente pelo pagamento. Este requisito é necessário para o fornecimento de garantia dada pelos próprios membros do grupo, ou aval solidário, mas, em alguns casos, o banco opera com avalista individual, em decorrência de necessidades especiais (BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, 2008). As primeiras fases da ação pública para fornecimento de crédito aos trabalhadores do setor informal são sumariadas na Figura 2.

Mais recentemente, em 29 de novembro de 2004, com a edição da Medida Provisória nº 226 e do Decreto nº 5.288, o governo federal instituiu o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo<sup>13</sup> e Orientado (PNMPO), ratificado pela conversão da referida Medida Provisória na Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005, cujo objetivo é o fortalecimento institucional e a disponibilização de recursos para programas de microcrédito para geração de emprego e renda. O público-alvo é formado por empreendedores com faturamento anual de até R\$ 60 mil. As principais ações do programa foram: o estabelecimento de uma linha de crédito do FAT destinada ao microcrédito produtivo orientado, no valor de R\$ 200 milhões, em 2005<sup>14</sup>; e a formulação de um programa de desenvolvimento institucional para o setor, para promover cursos gerenciais, consultorias, formação de agentes de crédito, desenvolvimento de sistemas de contabilidade e do marco regulatório, e realização de um estudo de diagnóstico do setor em 2006 (Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005).

A exigência do agente de crédito na relação que se estabelece entre o MTE e os microempreendedores de baixa renda é provavelmente o aspecto mais evidente a diferenciar esse tipo de programa dos demais. Como define o governo federal, a estratégia do microcrédito produtivo orientado consiste fundamentalmente em oferecer microcrédito exclusivamente a empreendedores populares de pequeno porte, com orientação técnica e acompanhamento ao empreendedor em seu local de trabalho.

Para maior esclarecimento, Monzoni Neto (2006) destaca, no Brasil, a diferenciação entre: microcrédito – oferecimento de crédito para a população de baixa renda, que têm por objetivo final aumentar o consumo e não especificamente o financiamento da atividade produtiva; microcrédito produtivo – destinado às atividades econômicas produtivas (diferenciadas do consumo), em que a utilização do crédito é direcionada pelo tomador final, sem a interferência direta do agente alocador dos recursos; e microcrédito produtivo orientado, definido inicialmente pela Medida Provisória nº 226, de 29 de novembro de 2004, que instituiu o PNMPO<sup>15</sup>:

Considera-se microcrédito produtivo orientado o crédito concedido para o atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, utilizando metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica [...] (Medida Provisória nº 226, de 29 de novembro de 2004).

<sup>13</sup> Por microcrédito produtivo orientado, conforme Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005, entende-se aquele baseado em metodologia na qual existe o relacionamento direto do chamado agente de crédito com os empreendedores no local em que é executada a atividade econômica.

<sup>14</sup> A regulamentação para o uso de recursos públicos de microcrédito produtivo orientado surgiu com a aprovação das seguintes Resoluções: a do Codefat, de nº 449, de 29 de agosto de 2005, que criou uma linha de depósito especial do FAT (R\$ 200 milhões); e a do Conselho Monetário Nacional, de nº 3.310, de 31 de agosto de 2005, que determinou a destinação de 2% dos depósitos à vista dos bancos comerciais para a aplicação em operações de microcrédito, entendendo-o como qualquer operação de crédito de pequeno valor com destinação para diferentes finalidades.

<sup>15</sup> Com a publicação da Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005, instala-se no MTE o PNMPO, com duplo objetivo: incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares e disponibilizar recursos para o microcrédito produtivo orientado.

Além da definição de nova metodologia de concessão do crédito, no âmbito do PNMP0 há uma ampliação do papel dos bancos públicos, com a incorporação de programas microfinanceiros: pelo uso de sua rede de agências para a abertura de programas especiais que fazem uso das tecnologias microfinanceiras com o objetivo de atingir a população de baixa renda. Neste sentido, verifica-se a ampliação, consolidação e fortalecimento do programa de microcrédito CrediAmigo, com sua ampliação e consolidação, além do Programa de Microcrédito Mandato, da CEF, cujo público-alvo é constituído de microempreendedores, pessoas físicas ou jurídicas de baixa renda que atuem nos setores formal e informal da economia, desde que o faturamento anual não ultrapasse R\$ 120 mil, não possuam restrições cadastrais internas e externas, tenham um ano ou mais de experiência e apresentem capacidade de pagamento; e o Banco Popular do Brasil (Lei nº 10.738/03) do BB, programa que tem como finalidade disponibilizar recursos a empreendedores com faturamento anual de até R\$ 60 mil como forma de incentivar a geração de emprego e renda. A metodologia utilizada, em consonância com aquela referente ao crédito produtivo orientado, é baseada no relacionamento com os empreendedores no local em que é executada a atividade econômica<sup>16</sup>.

Considera-se que a partir de 2005 há um avanço importante com a adoção desta nova metodologia, já que, em muitos casos, a vocação estritamente financeira dos serviços e as condições de financiamento aplicadas acabam por limitar os impactos econômicos dos programas. Infelizmente, as experiências brasileiras ainda não fogem muito da lógica de mercado imposta às atividades de crédito em todo o mundo, o que implica experiência na atividade que se quer financiar, incidência de juros reais e atuação restrita no fornecimento de recursos para o empreendimento (CACCIAMALI; BRAGA, 2002). Outro ponto de destaque é o despreparo do demandante do crédito que, na maioria dos casos, não dispõe de condições mínimas de escolaridade para internalizar o apoio recebido. Destaca-se ainda a debilidade tecnológica/organizacional de grande parte dos empreendimentos de pequeno porte, problemas para os quais as iniciativas governamentais não apresentam soluções.

#### MICROCRÉDITO PRODUTIVO E ORIENTADO: BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE OS ENTRAVES RELACIONADOS AO ACESSO DA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA DO SETOR INFORMAL

Diante da acentuação da heterogeneidade e fragmentação do mundo do trabalho, que rompe com as diferentes formas de defesa ou segurança do trabalhador (STANDING, 1999), ao mesmo tempo em que resulta na expansão das desigualdades no interior da ocupação, a questão da focalização das políticas públicas de geração de emprego e renda é latente.

<sup>16</sup> Para maiores informações dos programas citados, ver os sites oficiais do CredAmigo (<http://www.bnb.gov>), Caixa Mandato (<http://www.caixa.gov.br>) e Banco Popular do Brasil (<http://www.bb.gov.br>).

Os programas públicos de fornecimento de microcrédito produtivo orientado, capacitação do pequeno produtor ou de assistência técnica às unidades produtivas do setor informal apresentam sérias deficiências de concepção e de foco. Tem-se dificuldade de estabelecer o público-alvo das operações de microcrédito, possibilitando o fornecimento do crédito aos empresários de micro e pequenos negócios formalizados e com acesso ao crédito tradicional, excluindo a população de baixa renda do setor informal.

A política pública para este setor deve ser concebida, formulada e implementada circunscrita às características do demandante e à forma de sua participação na produção. Acredita-se que a iniciativa de utilizar o microcrédito como um dos instrumentos de política pública de geração de emprego e renda deva partir de um ponto comum, que é o fato de esse tipo de operação de crédito representar uma maneira de permitir o desenvolvimento dos empreendimentos econômicos de indivíduos que, dada a informalidade do negócio e a inexistência de garantias formais (bens reais), não conseguem acessar crédito junto às instituições tradicionais do sistema financeiro. Consequentemente, o público-alvo do microcrédito deveria ser predominantemente composto por donos de empreendimentos que realizam uma atividade econômica autônoma, informal, cuja orientação é voltada primordialmente para o sustento de sua família, sem grandes expectativas de crescimento.

Esta inadequação da oferta de crédito, resultado da controvérsia acerca do significado e dimensão do setor informal, e o desconhecimento das reais necessidades destes clientes de baixa renda, têm também como resultado a cobertura ineficiente dos programas públicos de crédito produtivo orientado. Ademais, diante da diferenciação interna ao segmento informal, uma vez que a informalidade pode ser apreendida segundo situações bastante heterogêneas – como ocupação temporária com condições de renda e trabalho instáveis, ou como condição permanente e estável –, os programas públicos de microcrédito produtivo e orientado são ineficazes ao não estabelecerem foco para determinados segmentos de trabalhadores de baixa renda, mesmo dentro do próprio setor informal.

Por fim, outra dimensão importante da concessão do crédito a população de baixa renda do setor informal é a diversidade dos serviços oferecidos ao demandante. Instrumento essencial para êxito e continuidade do empreendimento/atividade, a disponibilidade dos seguintes serviços – aval solidário, monitoramento mútuo, incentivos progressivos, parcelamento do pagamento, garantias alternativas, capacitação/assistência técnica – é indicativa do sucesso, ou não, da ação de política pública.

## REFERÊNCIAS

AZEREDO, B.; COSENTINO, T. C. *Políticas de combate à pobreza: a experiência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*. Rio de Janeiro, RJ, 2001. Mimeografado.

AZEREDO, B.; RAMOS, C. A. *Políticas públicas de emprego: experiências e desafios*. Brasília: IPEA, 1995. (Planejamento e políticas públicas, n. 12).

- BIELSCHOWSKY, R. A. Cinquenta anos de pensamento da CEPAL: uma resenha. In: CINQUENTA anos de pensamento da CEPAL. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2000. v. 1, p. 14-68.
- BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. *Programa CREDIAMIGO*. Disponível em: <<http://www.bnb.gov.br/CrediAmigo/>>. Acesso em: 10 mar. 2008.
- BRAGA, T. S. *Estrutura e dinâmica da ocupação informal na Região Metropolitana de Salvador: uma análise dos anos 90*. 2003. 140 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2003.
- BRAGA, T. S. O setor informal e as formas de participação na produção: os casos das Regiões Metropolitanas de Salvador e Recife. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 15., 2006, Caxambu, MG. *Anais...* Caxambu: ABEP, 2006.
- BRASIL. *Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005*. Presidência da República. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/Lei/L11110.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11110.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2008.
- BRASIL. *Medida Provisória nº 226, de 29 de novembro de 2004*. Presidência da República. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/mpv/226.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/mpv/226.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2008.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Microcrédito e microfinanças no Governo Lula*. Disponível em: <[http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2005/Microcredito\\_Microfinancas\\_do\\_Gov\\_Lula\\_01-09-05.pdf](http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2005/Microcredito_Microfinancas_do_Gov_Lula_01-09-05.pdf)>. Acesso em: 10 mar. 2008.
- CACCIAMALI, M. C. et al. *Crescimento econômico e geração de empregos: considerações sobre políticas públicas*. Brasília: IPEA, 1995. (Planejamento e políticas públicas, n. 12).
- CACCIAMALI, M. C.; BRAGA, T. Políticas públicas voltadas para o setor informal. In: CHAHAD, J. P. Z. (Coord.). *Estudos e análise com vistas à definição de políticas, programas e projetos relativos ao mercado de trabalho brasileiro*. São Paulo: FIPE/MTE, 2002. 82 p. (Relatório de Pesquisa).
- DEDECCA, C. S.; FERREIRA, S. P. O setor informal no funcionamento no mercado de trabalho urbano. In: TERCIARIZAÇÃO, Metropolização e Gestão Metropolitana. Campinas: UNICAMP/NESUR, 1990. 62 p. (Relatório de Pesquisa).
- FARIAS, I. Q.; FÁRIA, M. V. C. M. Capital Social e a formação de grupos solidários: uma experiência do Programa CrediAmigo. In: ENCONTRO NACIONAL PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 33., 2007, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: EnANPAD, 2007. 16 p. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod\\_edicao\\_subsecao=280&cod\\_evento\\_edicao=33&cod\\_edicao\\_trabalho=7091](http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=280&cod_evento_edicao=33&cod_edicao_trabalho=7091)>. Acesso em: 10 mar. 2008.
- INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS. *Políticas públicas de emprego, trabalho e renda no Brasil*. Brasília: IPEA, [2008]. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/Destaques/brasil2/20\\_CAP7.pdf](http://www.ipea.gov.br/Destaques/brasil2/20_CAP7.pdf)>. Acesso em: 27 abr. 2008.
- MATOS, F. *Avaliação comparativa das atividades de microcrédito – Brasil e Bolívia*. 2002. 125 f. Dissertação (Mestrado em Integração da América Latina) – Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.
- MONZONI NETO, M. P. *Impacto da renda do microcrédito: uma investigação empírica sobre geração de renda do Crédito Popular Solidário (São Paulo Confia), no Município de São Paulo*. 2006. 194 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006. Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/pnmpo/monzoni\\_tese\\_doutorado\\_final.pdf](http://www.mte.gov.br/pnmpo/monzoni_tese_doutorado_final.pdf)>. Acesso em: 10 mar. 2008.
- NERI, M. C.; MEDRADO, L. *Experimentando microcrédito: uma análise do impacto do CrediAMIGO sobre acesso a crédito*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005. (Ensaio econômico, n. 608).

NICHTER, S.; GOLDMARK, L.; FIORI, A. *Entendendo as microfinanças no contexto brasileiro*: Programa de Desenvolvimento Institucional. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. BNDES – Microfinanças. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/pnmpo/entendendo\\_as\\_mf.pdf](http://www.mte.gov.br/pnmpo/entendendo_as_mf.pdf)>. Acesso em: 30 abr. 2008.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal, adoptada por la Devimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo*. (enero de 1993). In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE ESTATÍSTICOS DO TRABALHO. 15. Disponível em: <<http://www.ilo.org>>. Acesso em: 10 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. *Directrices sobre una definición estadística de empleo informal, adoptadas por la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo* (noviembre – diciembre de 2003). In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE ESTATÍSTICOS DO TRABALHO, 17. Disponível em: <<http://www.ilo.org>>. Acesso em: 10 mar. 2008.

PAIVA, L.; GALIZA, M. Microcrédito: alternativas em evidência no país. *Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise*, Brasília, n. 19, p. 43-50. Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/pnmpo/microcredito\\_alternativas\\_evidencia\\_pais.pdf](http://www.mte.gov.br/pnmpo/microcredito_alternativas_evidencia_pais.pdf)>. Acesso em: 12 fev. 2008.

PARENTE, S. *O mercado financeiro e a população de baixa renda*. CEPAL: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, 2003. Disponível em: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/11869/r136silvanaparenteomercadofinanc.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2008.

PINDYCK, R. S.; RUBINFELD, D. L. *Microeconomia*. São Paulo: Makron Books, 2002.

PINTO, A. Natureza e implicações da “heterogeneidade estrutural” da América Latina. In: CINQUENTA anos de pensamento da CEPAL. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2000. v. 2, p. 567-588.

RAMOS, C. A. *Programas federais de apoio aos pequenos investimentos*: Justificativas, características e balanço preliminar. Brasília, IPEA: 1998. (Textos para discussão, n. 546).

SERVIÇO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. *Home Page*. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br>>. Acesso em: 21 mar. 2008.

STANDING, Guy. *Global Labor Flexibility*. London: MacMillan Press, 1999.

SOARES, M. M.; MELO SOBRINHO, A. D. de. *Microfinanças*: o papel do Banco Central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito. Brasília: BCB, 2007. 170 p.

SOUZA, M. C. M. de. *Taxa de juros em operações de microcrédito*: taxas subsidiadas versus taxas de mercado. Disponível em: <[http://www.mtb.gov.br/pnmpo/artigo\\_mesquita.pdf](http://www.mtb.gov.br/pnmpo/artigo_mesquita.pdf)>. Acesso em: 10 mar. 2008.

THEODORO, M. *As bases da política de apoio ao setor informal*. Brasília: IPEA, 2000. (Texto para discussão, 762).



## SETOR INFORMAL COMO CATEGORIA ÚNICA, UNIVERSAL: O QUANTO IMPORTA, PARA POLÍTICAS PÚBLICAS, A BUSCA DE TAL CONCEITO?

*Tarcisio Patricio de Araújo\**

*Roberto Alves de Lima\*\**

### INTRODUÇÃO

Em estudo realizado no início dos anos 1980 – quando já se passava uma década de intenso debate sobre o chamado setor informal, o que constituía um desdobramento das discussões sobre teorias da “marginalidade” na América Latina<sup>1</sup> – Souza e Araújo (1983, p. 15) fizeram a seguinte ponderação:

Pesquisar o chamado “setor informal” tem sido tarefa de considerável grau de dificuldade, principalmente pelo fato de se pretender [...] sugerir políticas de apoio e “fortalecimento das unidades produtivas” desse setor. A dificuldade reside na contradição: delimitar algo do qual não se possui uma caracterização bem definida; assim, como ter certeza de que determinadas medidas estão atingindo o alvo certo?

Tal preocupação expressava um dilema registrado na literatura sobre informalidade – “uma questão a ser resolvida”.

Depois de quase duas décadas e várias experiências de políticas públicas para o setor informal (no Brasil e em outras nações em desenvolvimento), Araújo (1998, p. 57) afirmava:

Julgo que a busca de uma definição completa de Setor Informal – como categoria teórica e empírica [...] – é algo plenamente superado pela realidade. Muita tinta, papel, saliva e tempo foram investidos nessa busca, desde os anos 70, e os resultados são pífios. Em geral faço um paralelo entre essa polêmica e aquela – particularmente alimentada por teóricos franceses – relativa à distinção entre modo

\* Doutor em Economia pelo University College London; professor do Departamento de Economia da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). tparaujo@gmail.com

\*\* Doutor em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); professor do Departamento de Economia da UFPE. alroberto@gmail.com

<sup>1</sup> De acordo com Souza e Araújo (1983), duas referências básicas dessa discussão são Nun (1969) e Quijano Obregón (1970), dentre uma ampla literatura sobre o tema.

de produção e formação econômico-social<sup>2</sup>. Do mesmo modo, a discussão da marginalidade [...] foi também um debate com essa característica de gerar um resultado muito aquém das expectativas.

Agora, a partir do final da primeira década dos anos 2000, assiste-se a uma retomada do debate sobre informalidade na economia – arriscando-se teorizar sobre o que seria a “nova informalidade”.

Pretende-se, neste artigo, referendar a crítica à busca de uma categoria chamada “setor informal”, com perfeita operacionalidade empírica para fins de políticas públicas – o motivo básico para tal exercício “arqueológico” é a mencionada re-emergência desse debate embutida na sugestão de que haveria um “novo setor informal” ou uma nova informalidade. De antemão, considere-se que obviamente tal linha de pensamento não implica desconsiderar-se a importância teórica da busca de um conceito e do debate em torno disso: o conhecimento se faz da dúvida, da incerteza, da polêmica, da tentativa, do erro<sup>3</sup>. Interessa assinalar-se, no entanto, que se certos resultados podem até ser tachados de “pífios” é porque se busca algo que rigorosamente não pode ser alcançado – tendendo-se então a subestimar o que foi gerado por determinadas controvérsias.

Para o cumprimento da tarefa proposta, a discussão será conduzida conforme o seguinte esquema: na primeira seção são apresentadas as principais conceituações sobre informalidade ao longo de cerca de quatro décadas (tal revisão é deliberadamente sumária, considerando-se ser desnecessária uma exaustiva recuperação da controvérsia – algo conhecido na literatura especializada)<sup>4</sup>; a segunda seção é dedicada ao exame da literatura associada à formulação de políticas de apoio ao setor informal, com foco no caso brasileiro; na terceira seção, final – com base nas seções precedentes e em incursões adicionais na literatura sobre setor informal – são desenvolvidos argumentos na direção de defender o ponto de vista central do artigo: a impossibilidade de se alcançar uma categoria analítica – universal, abrangente, única – para o setor informal; em decorrência, defende-se uma ideia alternativa.

## DEBATE SOBRE INFORMALIDADE NA ECONOMIA: DESTAQUES

Para efeito de balizamento da discussão que aqui se recupera, antecipe-se que se identificam na literatura sobre o setor informal duas vertentes: i) uma de natureza eminentemente teórica, ou seja, de sistematização do pensamento e do conhecimento, centrada na permanência – em pleno capitalismo – de determinadas formas e relações sociais, no processo de produção econômica e social; ii) outra vertente, pela qual se buscam instrumentos de política pública com vistas à eliminação ou atenuação do fenômeno “setor informal”, que recebe variada

<sup>2</sup> O debate envolvia a abordagem de se situar, como modo de produção ou como formação social, determinados sistemas de produção econômica e social. No Brasil, um exemplo foi a discussão na qual ocupou papel central o livro de Gorender (1978), *O Escravismo Colonial*.

<sup>3</sup> O que acima se afirma não é recurso retórico; de fato, pretende-se enfatizar o sentido emprestado por Popper (2008, p.19) à afirmativa de que “[...] todo o conhecimento aumenta *exclusivamente* [sic] por meio da correção dos nossos erros”.

<sup>4</sup> Ver, por exemplo: Blunch, Canagarajah e Raju (2001), Gêrxhani (2004), Portes, Castells e Benton (1989) – com destaque para o ensaio de Castells e Portes (1989) – e Tokman (1987).

denominação: trabalho precário, subemprego (subocupação), exclusão social, economia subterrânea, economia invisível, economia submersa, *shadow economy*, *hidden economy*, *barefoot economics* (MAX-NEEF, 1982)<sup>5</sup> – entre outras possíveis denominações.

Considera-se que, em termos eminentemente teóricos – com vistas a se compreender o porquê da persistência de determinadas relações sociais e modos de organização econômica –, abordagens vinculadas a elaborações de cunho histórico-estrutural oferecem uma explicação lógica e razoavelmente clara do fenômeno que veio a ser designado, desde os anos 1970, como “setor informal”<sup>6</sup>.

Entende-se que no processo de gestação e consolidação do capitalismo como um novo modo de produção – nos séculos XV a XIX – a expansão capitalista, na esfera produtiva, materializa-se via destruição de relações pré-capitalistas de produção e recriação subordinante de outras relações não capitalistas. Ademais, a destruição de pré-existentes formas de produção – nos ambientes rural e urbano – libera força de trabalho para atividades industriais em formação nos grandes centros urbanos; a produção camponesa e a produção artesanal urbana são objetos clássicos dessa transformação. Na esfera do mercado – já no processo de ampliação do capital, via concentração da posse dos recursos produtivos por vários empreendimentos capitalistas e via centralização de capitais consolidados – ocorre a “destruição” de pequenas unidades de produção, dando lugar à emergência de outras unidades, conforme um padrão que termina por desaguar em estruturas oligopólicas concentradas, típicas de países capitalistas desenvolvidos; conforma-se uma estrutura produtiva – com determinados padrões técnicos e mercadológicos de produzir – que se reproduz também em países atrasados ou subdesenvolvidos (“em desenvolvimento” ou “emergentes”, na linguagem atual)<sup>7</sup>.

Embora tal processo de transformação capitalista se reproduza em países atrasados ou subdesenvolvidos, há marcantes diferenças (principalmente de natureza institucional) entre esses países e os chamados desenvolvidos, “[...] que se beneficiaram mais cedo, mais rapidamente e mais uniformemente da difusão e dos frutos da Revolução Industrial” (SOUZA e ARAÚJO, 1983, p. 16). De fato, os países desenvolvidos terminaram conformando, no século

<sup>5</sup> “Economia de pés descalços”, em tradução literal. Embora não seja um trabalho focado na questão da informalidade – e nem mesmo tal termo é utilizado no estudo – o objeto tratado diz respeito à mesma realidade de atividades produtivas à margem da economia organizada, sendo o estudo um relato sobre dois projetos desenvolvidos, respectivamente, em uma comunidade de pobres camponeses no Equador e, no município de Tiradentes (Minas Gerais, Brasil), um projeto de revitalização econômico-social em uma municipalidade que experimentou longo período de letargia no rescaldo da decadência da atividade mineira. O citado autor vem, há muito, trabalhando sob a perspectiva de contribuir para a construção de uma “economia em escala humana” (*human scale development*). No início da década de 1980, o debate sobre o setor informal focava a dimensão urbana, só depois evoluindo para englobar também a dimensão rural da informalidade. Max-Neef (1982) e outros estudos, mesmo circunscritos a um projeto diferente (busca de uma via alternativa ao dominante padrão de desenvolvimento econômico), terminaram por contribuir para ampliar a visão sobre a chamada economia informal.

<sup>6</sup> Como frequentemente registrado na literatura, o epíteto “setor informal” ficou mundialmente conhecido desde a utilização feita por Hart (1970, 1971, 1973) e da ampla difusão de um pioneiro estudo conduzido pelo International Labour Office (1972). Deve-se notar que, embora a difusão do termo “setor informal” esteja associado ao mais frequentemente citado trabalho de Hart (1973), uma versão do mesmo artigo havia sido publicada em 1971 (HART, 1971 apud BLUNCH; CANAGARAJAH; RAJU, 2001).

<sup>7</sup> Ver Araújo (1986) e Souza e Araújo (1983), fontes para as considerações acima e para outros aspectos retomados, atualizados e adaptados ao contexto da discussão corrente.

XX, sociedades menos desiguais e consolidando, no pós-Segunda Guerra, estados de bem-estar social – à exceção dos Estados Unidos, país que no momento luta para estabelecer um sistema de saúde que elimine a exclusão de milhões de cidadãos americanos do acesso a esse serviço básico ou a um serviço de saúde de boa qualidade.

Em países atrasados ou subdesenvolvidos – particularmente nos continentes africano e latino-americano – o processo de expansão capitalista, associado a fatores histórico-econômicos e a especificidades culturais da cada país, resultou em sociedades heterogêneas, economias com altas taxas de inflação, concentração da propriedade da terra e grande desigualdade na distribuição da renda pessoal. Nessas sociedades, significativos avanços em políticas de bem-estar social (onde isso ocorreu – com óbvias diferenças de país a país) constituem mudança recente. Não é à toa que os dois estudos sobre emprego e pobreza que constituem o *benchmark* da discussão sobre informalidade, que eclodiu no início dos anos 1970, tenham como base empírica dois países da África: Quênia, na África Oriental, e Gana, na África Ocidental (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 1972; HART, 1973). Em tais países, o excedente estrutural de mão de obra tende a alcançar dimensão relativa muito maior que nos países desenvolvidos – o que ensejou, no contexto da discussão sobre desenvolvimento, o debate sobre marginalidade social, antecessor imediato da controvérsia sobre o chamado setor informal.

De fato, o caráter perene de um amplo excedente estrutural de mão de obra em países de menor grau de desenvolvimento, concentrado em grandes centros urbanos e alimentado por intensos fluxos migratórios, é um dos pilares que sustentam a controvérsia sobre desenvolvimento, em que a dicotomia moderno-tradicional desempenha papel central<sup>8</sup>.

Esses dois componentes analíticos – o processo de criação-recriação, no capitalismo, de determinadas relações sociais e a permanência de um excedente estrutural de força de trabalho – constituem, na via teórica ressaltada neste artigo, elementos-chave. O excedente de força de trabalho (oferta ilimitada de trabalho, no modelo de Lewis), alimentado pela dualidade da economia, desempenha papel de pressionar para baixo o salário médio do setor moderno (exportador). O resultado que se alcança na análise feita por Lewis (1973) tem correspondente no uso da categoria Exército Industrial de Reserva no campo da abordagem marxista. Trata-se de vinculação analítica à qual recorrem, inclusive, autores não afiliados à visão marxista, a exemplo de Celso Furtado<sup>9</sup>.

O polo oposto da abordagem sobre a questão do desenvolvimento econômico – centrada no excedente de força de trabalho e na recriação de formas precárias de ocupações de

<sup>8</sup> O estudo de Arthur Lewis (*Economic Development with Unlimited Supplies of Labour*, The Manchester School, 1954), aqui referido por versão publicada nos anos 1970 (LEWIS, 1973), é referência básica no contexto do debate sobre desenvolvimento. Estudos desenvolvidos na órbita da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), criada e instalada em 1948, em Santiago do Chile difundem – com foco no continente sul-americano – o debate sobre desenvolvimento e, na esteira deste, afluem, no lado sul do continente americano, as controvérsias sobre marginalidade social e, logo depois, sobre o lado informal da economia.

<sup>9</sup> A propósito ver Araújo, Werneck Vianna e Macambira (2009) – particularmente a Introdução e o artigo de Delgado (2009), que constitui o Capítulo 9 da obra.

baixa produtividade (subemprego, trabalho precário, ocupações informais) – situa-se em campo frontalmente diferente, baseado em fundamentos neoclássicos. Não sendo do escopo do presente trabalho cobrir a vasta e multifacetada literatura a respeito do setor informal, recorre-se aqui a pontuar elementos básicos desse outro enfoque<sup>10</sup>. A respeito, destaque-se a oposição neoclássica à ideia de desemprego involuntário causado por “fatores estruturais”; o “excesso de mão de obra” seria explicado por imperfeições de mercado (intervenção governamental, interferência de ações sindicais, assimetrias de informação), cuja eliminação traria o equilíbrio de volta a um mercado em que o trabalho é pago por sua produtividade marginal (entre outros pressupostos do modelo competitivo). Todavia, a hipótese de desequilíbrios causados por intervenções (governamentais ou sindicais) no mercado de trabalho – o que contribuiria para distorcer preços relativos de trabalho *versus* outros insumos da produção – e a hipótese de que todo desemprego é voluntário (versão neoclássica ortodoxa) parecem insatisfatórias para a complexidade de um fenômeno de natureza estrutural, cuja perenidade ao longo dos séculos pós-revolução industrial desafia simplificações teóricas.

A ideia de desemprego involuntário vem a ser aceita, na literatura de corte neokeynesiano, pela via do chamado salário-eficiência, pela qual empresas do setor organizado da economia (“mercado interno” ou mercado primário) pagam salário acima da produtividade marginal do trabalho, como forma de garantir maior nível de produtividade – evitando que o trabalhador recorra à prática do *shirking* (equivalente ao “fazer corpo mole” no ambiente brasileiro) – e de se prevenir contra eventual possibilidade de que o trabalhador migre para outra empresa<sup>11</sup>. A ideia básica é que os empregadores necessitam motivar o trabalhador e a produtividade depende do salário. Assim, mesmo ocorrendo “excesso de mão de obra”, empresas desse mercado não reduziriam salários por não desejar contratar trabalho que não possibilitasse a maximização do nível de eficiência e, portanto, a produtividade.

Deve-se assinalar que – assim como no mundo do setor informal – nesse caso também se trabalha com a ideia de dualidade (*mercado primário versus mercado secundário*, em países desenvolvidos, uma quase correspondência à dicotomia formal-informal de países menos desenvolvidos)<sup>12</sup>. Tal formulação corresponde – nos países desenvolvidos – ao espelho da dualidade identificada nos países em desenvolvimento e, não por acaso, tem por motivação objetiva a situação de *apartheid* e de pobreza nos Estados Unidos, o que gerou – nos anos 1950 – ondas de distúrbios sociais, em particular no sul daquele país. Também não por acaso, o campo das teorias de segmentação tem contribuição expressiva dos “economistas radicais” americanos<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Para uma visão da variada e ampla literatura sobre o setor informal ver, por exemplo: Blunch, Canagarajah e Raju (2001), Gérxhani (2004), Tokman (1987), Portes, Castells e Benton (1989) – com destaque para o ensaio de Castells e Portes (1989).

<sup>11</sup> A respeito dessa formulação, ver, por exemplo, Bulow e Summers (1986). Um resumo desse tipo de análise pode ser encontrado em Araújo (1994, capítulo 3).

<sup>12</sup> Como se sabe, é bastante ampla a literatura sobre segmentação do mercado de trabalho. Ver, por exemplo: Anderson (1987), Doeringer e Piore (1985) e Edwards, Reich e Gordon (1973). No Brasil, um trabalho que permanece como uma boa resenha dessa literatura é Lima (1980).

<sup>13</sup> Edwards, Reich e Gordon (1973), já citado, é uma referência clássica dessa literatura.

Na verdade, a temática do setor informal nunca alcançou na academia o *status* de questão a ser *per se* abordada. Marginalidade social e setor informal sempre foram temas não contemplados pelo *mainstream* da Ciência Econômica – a primeira questão sendo inicialmente mais abordada nos campos da Sociologia e da Antropologia, chegando depois à Economia.

Mesmo sem constituir um tema central na Academia, trabalhos com corte neoclássico passaram a ampliar a literatura sobre setor informal. Naturalmente, o eixo analítico é representado pela ideia de fatores exógenos ao mercado de trabalho, traduzidos como imperfeições (em geral decorrentes de intervenções governamentais ou sindicais e, mais amplamente, de falhas institucionais). Não por acaso, a ideia de associação direta entre informalidade e ilegalidade permeia essa literatura. É necessário ser observado, no entanto, que o corte legal/ilegal traz a vantagem operacional de praticidade na demarcação empírica – o que provavelmente fez com que diversos procedimentos de delimitação do setor informal por essa via passassem a ser utilizados mesmo por autores não declaradamente afiliados à visão neoclássica.

No campo teórico, enfoques de natureza neoclássica recorrem – em geral com recurso a modelagem – à teoria da escolha pública (*public choice*), uma abordagem com origem na ciência política, focada em questões como Estado, regras eleitorais e comportamento do eleitor, burocracia pública, partidos políticos, entre outros temas afins<sup>14</sup>. O núcleo metodológico da análise contempla a recorrência ao comportamento e à *rationalité* dos “agentes” envolvidos: indivíduos, empresas (formais e informais), agentes governamentais (em particular os pertencentes aos órgãos responsáveis por decisões concernentes a políticas reguladoras). O poder político desses agentes e o problema de *tax evasion* são elementos centrais dessa abordagem. Ou seja, a estrutura de análise tem raiz no chamado *individualismo metodológico* e no comportamento racional dos agentes como maximizadores de utilidade (GERXHÄNI, 2004). Trata-se, portanto, de uma abordagem de natureza neoclássica, embora isso procure eventualmente ser contestado em estudos que utilizam tal enfoque, a exemplo de Pereira (1997). Evasão ao pagamento de impostos e, portanto, fuga a procedimentos de legalidade seriam respostas racionais a dispositivos reguladores e ao que os agentes recebem do Estado a título de benefícios. Evidente que tal tratamento fortalece a via da separação legal/ilegal como demarcador do setor informal.

Os dois enfoques aqui destacados – um de corte estruturalista, com recurso a elementos da economia política marxista e o outro baseado na abordagem neoclássica da economia – constituem as duas matrizes das quais deriva uma pluralidade de estudos que se multiplicaram intensivamente nos anos 1970 e 1980, havendo sinais de que novamente o tema chama atenção, tentando-se agora investigar se haveria algo de novo no mundo da economia informal.

Tendo essas duas matrizes teóricas como núcleo, a literatura sobre o setor informal gera vários desdobramentos, representados por uma vasta multiplicidade de estudos. No campo neo-

<sup>14</sup> Sobre essa abordagem – aqui examinada apenas no que interessa como derivação para estudos sobre a informalidade na economia – este texto baseia-se em Gerxhâni (2004) e Pereira (1997).

clássico, o economista Hernando de Soto – atuando fora da Academia, como criador e hoje presidente do Instituto Libertad Y Democracia (ILD), sediado no Peru – veio a ser um grande divulgador da ideia de informal como ilegal (DE SOTO, 1987)<sup>15</sup>. Na academia, multiplicam-se trabalhos com base na racionalidade individual e utilizam-se modelos que questionam ou apoiam a hipótese de segmentação formal-informal no mercado de trabalho<sup>16</sup>.

Na literatura sobre informalidade, posição singular é exercida pelo já referido estudo conduzido pela Organização Internacional do Trabalho (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 1972)<sup>17</sup>, que – examinado seja com absoluta concordância, seja com notas discordantes – terminou por influenciar vários estudos empíricos que se seguiram (no campo da literatura histórico-estrutural ou no de tradição neoclássica) e constituiu um *benchmark* para a formulação de políticas de apoio ao setor informal. É importante que sejam destacadas as seguintes características desse estudo, resultado de uma missão ao Quênia, em 1971, liderada por Hans Singer, com uma ampla equipe multidisciplinar que incluía especialistas de diversas universidades e instituições, além da própria OIT:

- uma abordagem dualista, com enfoque otimista sobre as possibilidades do que passou a ser definitivamente chamado “setor informal”: nega que esse setor seja “marginalmente produtivo”; ao contrário, seria “economicamente eficiente” e produtor de lucros, embora operando em pequena escala, com reduzida dotação de capital, tecnologia simples, e ausência de *links* com o setor formal (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 1972). Era negado o “[...] viés contra o setor de baixa renda, inerente à dicotomia setor tradicional-setor moderno” (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 1972, p. 503-504);
- o estudo focava o setor informal urbano, mas contemplava o argumento de que a abordagem também seria adequada à análise do setor agrícola (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 1972);
- argumentava-se que o setor informal teria potencial para “crescimento evolucionário”, mas – na ausência de políticas adequadas que removesses restrições e obstáculos – o crescimento seria “involucionário” (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 1972);
- o universo de atividades econômicas no setor informal (não agrícola) compreenderia: indústria, construção, comércio, transportes e serviços – portanto, todo o leque de atividades econômicas urbanas;
- o setor informal era caracterizado por: operação em mercados competitivos e não regulados; fácil entrada de nova “empresa” (individual ou que empregasse mais de uma pessoa); utilização de recursos locais; caráter familiar da organização; pequena escala

<sup>15</sup> Um *slogan* do ILD, instituição criada em 1979 – *the poor are not the problem, they are part of the solution* – associa informalidade a pobreza e tem como substrato a visão otimista de que, removidas barreiras institucionais, e legalizadas as atividades que operam fora da órbita da economia organizada (reduzindo-se o custo da via legal), o setor informal seria integrado a essa economia. É o que expressa um dos “mandamentos” dessa instituição – *The ILD Program delivers the means to integrate the extralegal sector with the rest of society and the global economy* – conforme explicitado no respectivo site (<http://ild.org.pe/whatwedo>, acesso em 25/02/2010).

<sup>16</sup> Um trabalho que fornece uma ideia dessa literatura, com foco no Brasil, é o de Ulyssea (2005).

<sup>17</sup> As notas anteriores a respeito desse estudo resultam de novas consultas ao texto original e de retomada de argumentos desenvolvidos em Souza e Araújo (1983).

de operação; uso intensivo de mão de obra e de tecnologia adaptada; qualificação dos ocupados nesse setor obtida fora do sistema escolar “formal”;

- o setor informal opera predominantemente na ilegalidade, devido não a características inerentes ao segmento, mas por dificuldade de operação como “atividade legal” (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 1972).

Tal abordagem trazia duas importantes extensões do conceito de setor informal: aplicação ao mundo rural, ampliando-se a visão então predominante de “setor informal urbano”; e extensão para além do trabalho autônomo (*self-employment*), permitindo também a inclusão da ideia de empresa informal (em atividades industriais de pequena escala e em atividades do setor de serviços). Nesse sentido, ocorria assim uma equivalência à abordagem histórico-estrutural, cuja matriz de criação e recriação de formas de produção não é cingida apenas ao urbano.

A extensão para relações de trabalho além da representada pelo trabalho por conta própria é elemento presente também na abordagem sob a égide do Programa de Emprego para América Latina e o Caribe (Prealc), cuja linha de análise é ancorada na visão estruturalista, que tem por representantes, entre outros, Víctor Tokman e S.V. Sethuraman. Essa vertente, no Brasil, teve em Paulo Renato Souza um parceiro de Víctor Tokman no desenvolvimento da ideia do setor informal como conjunto de atividades subordinadas (ao capital, particularmente o mercantil) e que atuariam em mercados não alcançados pelo capital (os tais “inters-tícios” da economia)<sup>18</sup>. Na verdade, no seio dessa interpretação acenava-se com a ideia de pequena produção mercantil (urbana), no Brasil tendo Souza (1980) como um pesquisador que contemplava o uso dessa categoria na análise das questões referentes ao problema da mão de obra excedente ao capital. Em Souza (1980) é proposta uma tipologia que engloba as seguintes categorias:

- *empresas familiares*: pequenas empresas e trabalhadores autônomos (excetuados profissionais liberais), “eficientes e produtivos”, operando no pequeno comércio, na pequena indústria, nas pequenas unidades de serviços – atuando em espaços “outorgados” pelo capital (serralharias, confecções, padarias e pequenas unidades industriais de outros gêneros da indústria);
- *trabalhadores por conta própria subordinados*: trabalhadores formalmente autônomos, mas que “prestam serviços a uma empresa ou capital”. Vendedores de sorvetes vinculados a uma empresa e costureiras em domicílio seriam exemplos típicos;
- *pequenos vendedores de serviços*: trabalhadores não protegidos “pelo volume de equipamentos” com que operam nem por “reserva de mercado”, “nem estão subordinados a um

<sup>18</sup> Ver, por exemplo: Sethuraman (1976), Souza e Tokman (1976, 1978), Tokman (1978). Barbosa (2008?) propõe uma demarcação mais detalhada, distinguindo o PREALC de estudos na linha de outro subprograma da OIT (“Urbanização e Emprego”), mas, rigorosamente, são estudos que têm em comum a relevância que dão ao excedente estrutural de mão de obra como elemento-chave na análise; ou seja, são trabalhos produzidos na órbita da visão estruturalista. De fato, à heterogeneidade do setor informal corresponde, na literatura, uma variada composição teórica – e mesmo a visão estruturalista está longe de constituir uma linha de análise uniforme.

- só capital”. Biscateiros, boa parte dos vendedores ambulantes (*street-vendors* literatura internacional), engraxates e os hoje numerosos flanelinhas e limpadores de para-brisa;
- *serviço doméstico*: seria o caso de assalariamento a uma “unidade não econômica”, mas não ao capital.

Estes primeiros componentes pertenceriam ao grupo “formas de organização mercantil simples sem assalariamento permanente”; em outro grupo são postas as “quase-empresas capitalistas”, unidades com “comportamento semelhante” ao de empresas familiares, mas que não utilizam assalariamento permanente.

Na verdade, a tipologia proposta por Souza (1980) era uma tentativa de gerar uma visão de setor informal como *pequena produção urbana* – algo que nunca passou do estágio de “inacabado” e que na verdade é mais plural que singular (ARAÚJO, 1986).

Neste ponto da argumentação aqui desenvolvida, é importante recorrer à crítica feita por Gerry (1974)<sup>19</sup> à visão dualista, adotando esse autor uma linha de análise mais próxima da visão marxista: ao caráter dualista da abordagem formal-informal deve-se oferecer a alternativa de análise em que o *sistema produtivo seja visto em sua totalidade*; a ênfase em pré-definições de “características mutuamente exclusivas” de cada segmento leva à negligência do mais importante: “[...] são as relações entre os diferentes sistemas ou subsistemas de produção que determinam o fenômeno que caracteriza cada componente do conjunto e estabelecem as bases para o funcionamento do todo” (GERRY, 1974, p. 5). Ademais, a respeito das relações de subordinação do setor informal ao capital, é defendido que o grau de integração ou de dependência da *pequena produção*, no que respeita à captação de insumos essenciais, relativamente ao capital, depende do tipo de atividade específica que se esteja examinando (SOUZA; ARAÚJO, 1983). Observe-se, a propósito, que a referida tipologia proposta por Souza (1980) contempla essa vertente analítica, ao distinguir *pequenos vendedores de serviços e serviço doméstico* – não subordinados – dos outros tipos de relações no mundo da pequena produção urbana.

Na trilha de conclusão desta seção, destaque-se que, além da singularidade apontada com respeito ao estudo clássico da OIT (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 1972), o trabalho que estabeleceu a alcunha de “setor informal” (HART, 1973) também ocupa, pela influência que passou a exercer em pesquisas e na literatura sobre informalidade, uma posição singular – embora seja de natureza mais empírica que teórica.

Importante ser lembrado que a conceituação proposta por Hart (1973, p. 68) era centrada no trabalho autônomo, não assalariado: “The distinction between formal and informal income opportunities is based essentially on that between wage-earning and self-employment”<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Apud SOUZA e ARAÚJO (1983, p. 25-26) – tradução dos autores citados.

<sup>20</sup> “A distinção entre oportunidades formais e informais de obtenção de renda é essencialmente baseada na diferença entre ocupações assalariadas e ocupações fundadas em trabalho autônomo” (HART, 1973, p. 68, tradução nossa).

Ademais, Hart (1973) propõe uma tipologia (“não exaustiva”, conforme o autor) baseada em “atividades econômicas” e não em pessoas: a distinção é entre *formal income opportunities* e *informal income opportunities*. Ao primeiro segmento, aloca as atividades assalariadas do setor público e do setor privado, além do segmento compreendido por transferências de renda (pensões e seguro-desemprego)<sup>21</sup>. Ao segundo segmento (informal) são alocadas oportunidades econômicas de obtenção de renda, separadas em legítimas (*legitimate*) e ilegítimas (*illegitimate*) – aqui incluídas as mais variadas formas de crime ou de atos ilegais com vistas à obtenção de renda, inclusive corrupção política e prostituição, classificadas em *services* (e.g. *agiotagem, prostituição, contrabando*) e *transfers* – e.g. *pequenos roubos* e assaltos, inclusive a mão armada, e falsificação de dinheiro (HART, 1973). O substrato empírico do estudo é a inserção econômica e social de migrantes no Sul de Gana, sendo examinadas alternativas de ocupação e obtenção de renda por parte desses indivíduos.

Três observações finais, de interesse direto da resenha crítica desenvolvida neste artigo: a) Hart (1973) também amplia a noção de informal para o setor agrícola; b) a despeito da ênfase em trabalho por conta própria, o estudo também sugere que haveria um segmento “empresarial” – “[...] embora a maioria seja auto-empregada, uma parte pode estar sob contrato informal com pequenas empresas não registradas como estabelecimentos [...] No entanto, a análise é restrita àqueles que, individualmente ou em parceria, são *self-employed*” (HART, 1973, p. 70, tradução nossa); c) em Hart (1973) o marco da legalidade fica balizado por atividades que são consideradas *illegitimate*, ou seja, atividades que não apenas operam à margem da lei, mas que não se enquadram nos valores dominantes em uma sociedade: assim, o setor informal teria um componente legítimo e outro ilegítimo (notar que a atividade de pedir esmola – *begging* – é enquadrada pelo autor entre as atividades informais legítimas).

No fluxo de pesquisas acadêmicas e de ampliação da literatura sobre informalidade na economia, a separação legal/ilegal terminou por predominar, provavelmente por conta da praticidade para abordagens empíricas e para formulação de políticas. Outra possível razão é que, quando o setor informal passa a ser contemplado por estudos desenvolvidos no âmbito da Academia (principalmente em universidades), passa a predominar uma visão com ênfase em aspectos institucionais e em modelos econométricos, em que testes da hipótese de segmentação ocupam lugar central. Ou seja, no ambiente acadêmico a fonte teórica mais referida é composta principalmente por estudos oriundos das teorias de segmentação desenvolvidas nos Estados Unidos. Para tais estudos, as bases de dados utilizadas – e neste caso toma-se o Brasil como exemplo – são compostas de informações sobre indivíduos, componentes da força de trabalho, tendo relevo nesse acervo dados resultantes de pesquisas domiciliares. A literatura sobre marginalidade social, pequena produção urbana e, no geral, estudos com matiz histórico-estrutural não ocupam lugar destacado em universidades em que o *mains-tream* da Economia predomina.

<sup>21</sup> Notar que Hart (1973) trabalha com o conceito de oportunidade econômica em associação com a categoria renda: *wages, pension, unemployment benefit*.

Pretende-se, na seção seguinte, deslocar a revisão da literatura para estudos de base empírica, que têm como foco formular políticas de apoio ao setor informal.

## SOBRE ESTUDOS ASSOCIADOS À FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS DE APOIO AO SETOR INFORMAL

Quando o objetivo de um estudo é centrado na busca de políticas de apoio ao setor informal, o problema de identificação e medição de atividades que seriam enquadradas sob esse rótulo torna-se crucial. E é justamente nessa esfera que a delimitação empírica leva a atalhos que fogem da via principal representada pelo esforço teórico de compreensão do fenômeno.

De fato, o debate sobre informalidade na economia pode ser visto como um processo que se desenvolve em duas órbitas, embora tais instâncias sejam aqui separadas apenas para efeito de sistematização: setor informal como categoria teórica, analítica e setor informal como categoria empírica, utilizada em estudos e programas dirigidos à formulação e à execução de políticas públicas.

No plano teórico do debate em foco neste artigo, interpretações inspiradas na visão estruturalista privilegiam a visão de relações sociais de produção, formas de organização produtiva e inter-relações entre diferentes formas de organização da produção, enfatizando aspectos qualitativos (particularmente a heterogeneidade de formas de organização produtiva e o grau de subordinação – ao capital – de determinados sistemas de produção) e tendo a perenidade do excedente de força de trabalho como elemento central da análise. Interpretações de base ou de inspiração neoclássica privilegiam aspectos institucionais e relevam a delimitação do setor informal pela via da ilegalidade, para isso recorrendo a parâmetros quantitativos para o estabelecimento de critérios de separação “formal-informal”.

Para estudos empíricos inspirados na visão estruturalista, a via da pesquisa direta – para levantamento de dados com componentes essencialmente, mas não exclusivamente, qualitativos – é fundamental. Pode-se, via observação direta e aplicação de instrumentos de coleta (questionários e entrevistas estruturadas), tentar captar aspectos relativos à separação ou aproximação entre o trabalhador e os meios de produção, à inter-relação entre o trabalhador autônomo (ou grupos de trabalhadores autônomos) e o capital (mercantil ou produtivo), relações de assalariamento ou de trabalho familiar, conteúdo tecnológico dos processos produtivos e jornada de trabalho em microempresas, entre outros aspectos. Eventualmente, recurso a bases de dados formadas por características individuais da força de trabalho pode ser um complemento importante em estudos dessa natureza.

Em estudos inspirados na visão institucional do corte empírico da ilegalidade, dados secundários (principalmente de pesquisas domiciliares) são fundamentais. Nesse tipo de estudo, definições arbitrárias de limites quantitativos ou de limites legais para delimitação do setor informal constituem um procedimento básico.

Para uma relativamente ampla cobertura de critérios de demarcação do setor informal em países desenvolvidos e em países menos desenvolvidos<sup>22</sup>, Gerxhãni (2004) oferece – com base em exame de estudos empíricos sobre o setor informal nesses países – uma contribuição em que os vários cortes empíricos são agrupados em três grandes grupos de critérios: político, econômico e social. Cada um é dividido em subcritérios, vários dos quais envolvendo aspectos referentes a legalidade, além de aspectos qualitativos:

- *político* – referente a regulação governamental, legalidade, captação em estatísticas das contas nacionais (PIB, principalmente);
- *econômico* – mercado de trabalho (inserção e condições de trabalho), número de pessoas ocupadas por unidade produtiva, registro da atividade, registro nas contas nacionais<sup>23</sup>. É considerada informal “[...] toda atividade econômica que, por conta de critérios da contabilidade nacional, por não enumeração ou por subenumeração, não é captada pela medição das contas nacionais, particularmente no que concerne ao Produto Interno Bruto” (GERXHËNI, 2004, p. 274, tradução nossa). No grupo do “econômico” também se inclui evasão ao recolhimento de impostos e omissão de informação sobre renda ou rendimentos;
- *social* – redes sociais e facilidade de entrada<sup>24</sup>; autonomia e flexibilidade; estratégias de sobrevivência.

O multifacetado leque de países em que se considera haver um “setor informal” na economia e o amplamente variado conjunto de critérios de medição do fenômeno são evidências cabais daquilo que está presente na literatura de natureza teórica: é grande a *heterogeneidade* de situações, de relações sociais, de formas de produção, de inserção social de determinados estratos da população – todas sob o epíteto de setor informal. Esta é uma convergência que interessa ser ressaltada, sendo tema a ser retomado adiante neste trabalho.

Quando se foca o caso brasileiro, a variedade de critérios de estimação do que seria “informal” na economia é também notável. A esse respeito, é útil que primeiro sejam mencionados exemplos de pesquisa empírica com corte qualitativo, com base em dados gerados pela própria equipe de pesquisadores. Em tais casos, há margem para que se busquem – via apropriados instrumentos de coleta de dados – indicadores de relações sociais e de inter-relações formal-informal, categorias de análise associadas à visão estruturalista. Um primeiro estudo a ser referido é o desenvolvido por Cavalcanti (1983), sobre pequenos serviços informais na Região Metropolitana do Recife (RMR). Apoiado na literatura estruturalista, esse autor trabalha com aspectos qualitativos na identificação do setor informal e, quando se trata de microempresas, adota o teto de cinco pessoas ocupadas por unidade. Outro estudo empírico

<sup>22</sup> Sob essas denominações, Gerxhãni (2004) engloba: desenvolvidos – países da Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OECD); em transição – Europa Central, Europa Oriental e os países que resultaram da antiga União Soviética; em desenvolvimento – África, América Latina, Ásia.

<sup>23</sup> Esse mesmo critério é classificado no “político” e no “econômico”.

<sup>24</sup> Rigorosamente, “facilidade de entrada” é critério de natureza econômica (tipo de mercado).

a ser mencionado é o de Souza e Araújo (1983), referente a microempresas informais de atividades de comércio, industriais e de serviços, também realizado na RMR. Trata-se de estudo apoiado em pesquisa direta de grande porte<sup>25</sup>, também baseado em critérios qualitativos de identificação do setor informal e com amplo recurso à visão estruturalista. Neste caso não foi adotado teto para o número de ocupados e, como já assinalado, foi detectado – em empresas tipicamente informais de atividades da pequena indústria – que o número de pessoas ocupadas, na proximidade de final de ano, em alguns casos ultrapassava a marca de dez, embora a média geral da pequena indústria e de todo o segmento informal pesquisado não alcançasse a faixa de cinco pessoas<sup>26</sup>.

Quando, ainda no caso brasileiro, se examina a literatura predominantemente apoiada em bases de dados de natureza institucional, produzidos por órgãos governamentais devotados à produção de informações – no caso de estudos sobre o mercado de trabalho, têm preeminência pesquisas domiciliares produzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) –, há possibilidades de formulação de critérios de identificação de informalidade, sendo importante o pesquisador reconhecer a maior fragilidade dos possíveis critérios, relativamente à alternativa em que a própria equipe venha a gerar, via pesquisa direta, a base de informação requerida para um estudo específico. Acervo de informações geradas por instituições como o IBGE permitem, no entanto – com limitações que devem ser de pronto reconhecidas – que sejam feitas aproximações qualitativas sobre relações formais e informais, a exemplo da forma de inserção dos trabalhadores no mercado (posição ocupacional) – trabalhador autônomo ou por conta-própria, trabalhador assalariado, empregador, trabalhador doméstico, trabalhador não remunerado, trabalhador que produz para o próprio consumo. Nos estudos que utilizam tais acervos também tem peso expressivo o critério do *status* legal da unidade produtiva ou da inserção ocupacional do trabalhador (posse de carteira profissional assinada e recolhimento à previdência social).

Entre os vários procedimentos para estimação da informalidade no mercado de trabalho brasileiro, mencionem-se dois. Por uma via, a taxa de informalidade é estimada pelo quociente “(empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria + não remunerados) / (total de pessoas ocupadas)”. O resultado leva a uma provável superestimação do fenômeno, considerando-se que entre os trabalhadores por conta-própria está incluída a categoria de profissionais liberais, cujos atributos de renda e de escolaridade (universitária), entre outros,

<sup>25</sup> A pesquisa de campo envolveu três momentos: sondagem – em que os pesquisadores preencheram 256 roteiros com perguntas básicas identificadoras de atividades produtivas nas áreas previamente delimitadas pela instituição (pública) contratante; aplicação de cerca de 1.500 questionários (seis páginas), do que resultou um líquido de 1.379 questionários respondidos plenamente e que passaram pelo controle de qualidade; em uma terceira ida a campo, foram pesquisadas 298 unidades produtivas, utilizando-se um questionário maior, de 16 páginas (uma adaptação de modelo da OIT), buscando-se inclusive inter-relações (com o capital, ou com o setor formal) a montante e a jusante de cada microempresa informal pesquisada (SOUZA; ARAÚJO, 1983).

<sup>26</sup> Outros estudos empíricos pioneiros no Brasil de final dos anos 1970 e início dos anos 1980 são mencionados por Souza e Araújo (1983), a exemplo de Berlinck et al. (1977), sobre informalidade em Campinas, São Paulo; e Jelin (1974), contemplando Salvador, Bahia. Novamente, observe-se que o fato de se detectar, via pesquisa empírica, a ocorrência de empresas tipicamente informais que em algum momento ocupam dez ou mais pessoas – em contraste com o predominante, na literatura, teto de cinco ocupados – revela o quão diverso é mundo batizado de “setor informal”.

não são típicos da força de trabalho informal. No entanto, trata-se de uma estimativa que fornece uma dimensão da precariedade do emprego na economia e, como tal, serve como indicador de tendência da informalidade nas relações de trabalho.

A outra forma de estimação a ser mencionada, também contemplada na literatura acadêmica no Brasil, é baseada na proporção, relativamente à força de trabalho, de indivíduos não contribuintes para a previdência social. Trata-se de um critério cujo resultado aproxima-se da realidade de precariedade da inserção ocupacional de importante fração da população ocupada. Pode-se aqui esperar algum grau de subestimação, dado que um trabalhador autônomo (a exemplo de encanador, eletricista, marceneiro – típicos do segmento de pequenos serviços informais) – que contribua para a previdência via recolhimento pela guia da previdência social (GPS) – seria, no modelo de análise, alocado ao segmento formal do mercado de trabalho.

Interessa salientar que – e novamente ressalte-se que o termo setor informal engloba um conjunto muito heterogêneo – não há estimativa livre de alguma objeção. Por outro lado, quando se observa a curva da taxa de informalidade, é frequente a trajetória tendencial ser a mesma conforme mais de um indicador. É o que ocorre em período recente, quando se identifica significativa redução da informalidade da força de trabalho<sup>27</sup>, embora cada resultado, *per se*, ainda revele ser muito alta a dimensão do fenômeno no panorama social brasileiro. Por exemplo, considerando-se dados publicados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (BRASIL, 2009), o grau de informalidade no conjunto da força de trabalho no Brasil teria diminuído de 56,8% em 1992 para 50,9% em 2007<sup>28</sup>. Pelo critério de não recolhimento de contribuição previdenciária, a tendência de redução do grau de informalidade também é observada, tendo-se como referência duas regiões que conjuntamente representam cerca de 70% da força de trabalho do país: conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), a taxa de informalidade alcançava 72,3% no Nordeste e 43,3% no Sudeste, em 2001; tais proporções evoluem para, respectivamente, 66,1% e 37,1% em 2008 (ARAUJO; LIMA, 2010).

Portanto, as duas estimativas mencionadas sugerem a mesma tendência de redução da informalidade, ao mesmo tempo em que evidenciam que é muito alta – principalmente no Nordeste – a precariedade das relações de trabalho.

Na linha de demarcação quantitativa, é frequente o uso da delimitação do setor informal pelas unidades produtivas com máximo de cinco pessoas ocupadas<sup>29</sup>, incluído o titular (empreen-

<sup>27</sup> Deve-se assinalar que na década de 1990 se observa um aumento da informalidade, só recentemente – em associação com uma recuperação do crescimento econômico, fruto de um bom momento da economia mundial e de expansão do mercado interno brasileiro.

<sup>28</sup> Quando de novo acesso ao Ipeadata, em março de 2010, os dados publicados eram referentes a uma série mais curta: 2003-2007.

<sup>29</sup> A esse respeito, deve-se observar que em estudo sobre microempresas informais – realizado na Região Metropolitana de Recife em 1980-1981 e baseado em pesquisa empírica de grande porte – Souza e Araújo (1983) já haviam coletado evidências de que em microempresas de fundo de quintal (fundição, serralharia, produção de calçados e artigos artesanais de couro, entre outros exemplos), o número de pessoas ocupadas atingia ou ultrapassava, em épocas de pico (último trimestre de cada ano), o contingente de dez trabalhadores, embora a média global de ocupação no conjunto pesquisado, e mesmo na pequena indústria, fosse inferior a cinco pessoas. Sethuraman (1976) propõe um teto de dez pessoas ocupadas.

dedor) – sendo os trabalhadores por conta-própria considerados como empresa individual. A pesquisa *Economia Informal 2003*, produzida pelo IBGE (BRASIL, 2005), é um exemplo a ser destacado, considerando-se que tem origem na instituição que é fonte básica de informações para estudos sobre a economia brasileira e, em particular, sobre o mercado de trabalho no país. A concepção adotada nesse estudo, baseada em recomendações emanadas da 15ª Conferência de Estatísticos do Trabalho, promovida pela OIT (janeiro de 1993) é, em termos sumários, constituída dos seguintes elementos (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2005):

- o ponto de partida é a unidade de produção e não o trabalhador individual ou a ocupação por ele exercida;
- a pesquisa é cingida a atividades não agrícolas, excluídas as unidades que produzem bens e serviços para autoconsumo;
- trata-se de unidades que operam em pequena escala, têm baixo nível de organização, sendo quase inexistente a separação entre capital e trabalho;
- o aspecto da ausência de registro legal é considerado para fins analíticos, mas não é utilizado como critério demarcador, sendo privilegiado “[...] o modo de organização e funcionamento da unidade econômica” (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2005, p. 15);
- são consideradas como informais “[...] todas as unidades econômicas de propriedade de trabalhadores por conta própria e de empregadores *com até cinco empregados, moradores de áreas urbanas*” [INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2005, p. 16, grifos nossos], quer se trate de atividade principal ou atividade secundária dos proprietários.

Importante ser ressaltado que é reconhecida a limitação constituída pelo recorte urbano, já que

[...] atividades não-agrícolas desenvolvidas por moradores de domicílios rurais – de que servem de exemplo a pequena indústria alimentar, artesanato, confecção e serviços – e que, em virtude de seu próprio modo de organização e do cálculo econômico que as rege, deveriam, a rigor, estar incluídas no espectro de economia informal. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2005, p. 16).

Trata-se, assim, de uma abordagem plenamente baseada na concepção utilizada pela OIT (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 1972), acrescida do limite de até cinco pessoas ocupadas por unidade produtiva, afora o empregador. Ademais, o informal rural não é contemplado pelo estudo – até porque rigorosamente demandaria outra pesquisa e, além de implicar maior custo financeiro, adicionaria complexidade operacional e metodológica.

Por fim, no encerramento desta seção sobre a vertente empírica da literatura sobre setor informal, mencione-se a via representada por trabalhos acadêmicos, produzidos principalmente em universidades, em que há primazia da modelagem econométrica e preocupação centrada em aspectos relativos a segmentação do mercado de trabalho (afirmativa ou negação

dessa hipótese), diferenciais de salário formal-informal, diferenciais de prêmio a educação no setor informal vis-à-vis o setor formal, e inclusão do enfoque da escolha – pela firma ou pelo trabalhador – entre operar no lado formal ou no lado informal da economia. Nessa literatura, a demarcação do informal por critérios de legalidade (carteira assinada ou contribuição para a previdência social) ganha preeminência<sup>30</sup>.

Como ocorre na literatura internacional, também no caso brasileiro não há convergência com respeito à hipótese de segmentação formal-informal (ARAÚJO, 1994; ULYSSEA, 2005). Não cabe no escopo deste trabalho uma apreciação detalhada dessa literatura e das particularidades de uma variada gama de trabalhos empíricos. Interessa apenas pontuar que, em termos técnicos, ocorreria segmentação do mercado de trabalho quando indivíduos com atributos equivalentes recebessem remuneração diferenciada, a depender do setor em que estivessem empregados. Em estudos que “confirmam” segmentação, os resultados apontam para remuneração (efetiva) média inferior no setor informal, comparativamente ao setor formal, para trabalhadores equivalentes. Entre estudos que defendem a negação de tal hipótese, mencione-se o exemplo de Menezes Filho, Mendes e Almeida (2004), cuja conclusão fundamental é a de que, controlada a escolaridade<sup>31</sup>, a remuneração do setor informal supera a do setor formal; portanto, para os referidos autores, interessaria, em termos de política pública com vistas a elevação de salário, elevar a qualidade educacional dos indivíduos, em lugar de coibir-se a informalização do emprego. Não deixa de ser um resultado surpreendente, no âmbito da literatura; se verdadeiro, isso significaria, mantida a hipótese da “racionalidade dos agentes”, uma tendência, no médio e no longo prazo – à medida que os indivíduos adquirissem mais escolaridade – de o trabalhador fazer opção pelo setor informal; haveria, portanto, a tendência de que esse setor concentrasse a força de trabalho mais qualificada, passando a ser o principal setor do mercado de trabalho. As técnicas econométricas utilizadas pelos autores incluem as chamadas equações de salários (*earnings equations*) e os chamados pseudo-painéis (*pseudo-panel*), com recurso a correções de viés de seleção – este último aspecto vinculado ao pressuposto de que os “agentes” (indivíduos e firmas) optam por operar em um ou outro setor, consideradas suas preferências e metas de maximização de lucro ou de utilidade.

Em oposição a tal argumentação de política (que implicaria eliminação de políticas de “formalização” do informal), Tokman (2007, p. 1, grifo nosso) advoga a necessidade de se “[...] explorar uma opção estratégica para regulação do setor informal [...]”. O autor ressalta que se devem investigar “[...] diferentes abordagens dirigidas à formalização de atividades informais, na busca de facilitar plena integração desse setor ao processo de modernização”.

<sup>30</sup> Para uma resenha recente dessa literatura, ver Ulysseia (2005). Sobre teorias de segmentação do mercado de trabalho e testes de hipótese de segmentação formal-informal, ver também Araújo (1994), em que é detectado diferencial de prêmio a educação, entre esses segmentos, favoravelmente ao setor formal – separados conforme o critério de contribuição para a previdência social, aplicado a uma amostra de empregados (excluídos, portanto, trabalhadores por conta-própria), com base em dados de PNADs – 1981, 1983, 1985, 1987 e 1989 –, comparadas as áreas metropolitanas de Recife e São Paulo.

<sup>31</sup> Consideram apenas dois níveis de escolaridade: até sete anos de estudos, o que corresponde ao ensino fundamental completo, e oito ou mais anos de estudo, que engloba os indivíduos com pelo menos o ensino fundamental completo.

Saliente-se que, no âmbito das políticas públicas para o setor informal, o Brasil tem sido exemplo – em particular nos últimos 15-20 anos – de programas dirigidos à redução da informalidade, não só pela criação de empregos com carteira assinada e de ocupações legalizadas, como também pela formalização da informalidade. A respeito de tais programas, pode ser mencionada a ideia de simplificação do pagamento de tributos e redução da carga tributária, no caso de microempresas. Outros exemplos podem ser mencionados: o programa SIMPLES; a Lei da Microempresa; incentivos para formalização do emprego doméstico (via dedução do Imposto de Renda devido pelo empregador, pessoa física); intensificação dos procedimentos de fiscalização pelo Ministério do Trabalho com vistas à redução do emprego sem carteira; Lei do Microempreendedor Individual; e, bem antes de tais iniciativas, os programas de crédito (PROGER UBANO, PROGER RURAL, PRONAF) dirigidos a microempreendimentos e pequenos empreendimentos, inclusive os informais. Portanto, a via de formalização do informal vem sendo embutida em políticas públicas já há algum tempo; se a taxa global de informalidade no Brasil – que, como já referido neste trabalho, se reduz em período recente – ainda se mantém em patamar muito elevado, uma parte importante da explicação está no padrão ainda insatisfatório de crescimento econômico e em fatores estruturais que contribuem para um processo recorrente de criação e manutenção de ocupações informais, na maioria dos casos ocupações precárias.

#### A “NOVA INFORMALIDADE” E A PROCURA DE UM CONCEITO ANALÍTICO UNO PARA O SETOR INFORMAL – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão empreendida nas seções anteriores, neste momento conclusivo da análise, leva a ressaltar-se o aspecto fundamental do denominado setor informal: a *heterogeneidade*. Tal reconhecimento (explícito ou implícito), observado na literatura, na verdade espelha um fato inegável: são variadas as formas de inserção de indivíduos e grupos sociais nesse amplo segmento do mercado de trabalho – seja em um mesmo país, seja entre países diferentes e economias diversas (em termos de grau de desenvolvimento, de pobreza e desigualdade, de instituições, de matriz cultural); há segmentos do setor informal (ocupações em atividades de pequeno comércio e de pequenos serviços, inclusive biscates) que são mais vinculados à dinâmica da economia e tendem a se expandir em momentos de recessão econômica, enquanto há atividades com raiz de caráter mais estrutural, cuja perenidade desafia políticas de “formalização”.

Também deve ser ressaltado, para se realçar o aspecto da heterogeneidade, que – comparando-se nações – o setor informal tem maior importância relativa em países atrasados ou pouco desenvolvidos ou em desenvolvimento<sup>32</sup>, comparativamente ao conjunto dos países

<sup>32</sup> Estimativas de informalidade para a China, por exemplo, apontam que a economia informal – representada por trabalhadores em ocupações precárias, que recebem pouco ou nenhum benefício além do salário e que estão à margem da proteção legal – responderia pela ocupação de 168 milhões dos 283 milhões da força de população urbana ocupada, o que corresponde a uma proporção de 59,4%. Possivelmente, se considerada a fração rural da força de trabalho naquele país, a informalidade deve ser bem maior – em um ambiente socioeconômico muito diferente em comparação com outros países, inclusive o Brasil.

capitalistas mais avançados, mesmo considerando-se a expansão, em período recente, de atividades tipicamente informais nestes últimos.

Outro ponto a ser destacado – pelo menos no que concerne à maior parte da literatura associada à visão estruturalista – é o caráter subordinado de atividades informais que têm vinculação direta com o capital (e.g. produção de redes, em que o acabamento final é processado por trabalho em domicílio – na verdade, uma ocorrência similar ao que era chamado de *putting-out system*, na literatura de origem marxista, observando-se modernamente uma “réplica” dessa ocorrência em certas formas atuais de subcontratação)<sup>33</sup>. Assim, se for considerada a subcontratação de cooperativas de trabalho ou de indivíduos, em diversas atividades – fenômeno que no Brasil se amplia a partir dos anos 1990 – como exemplo de relação informal de trabalho (em particular quando escapam de recolhimento de impostos e contribuições sociais), ao conjunto chamado setor informal vai se agregando maior dose de heterogeneidade, já que entre esses exemplos encontram-se profissionais de alta qualificação em atividades de consultoria (várias áreas técnicas, inclusive informática)<sup>34</sup>. Portanto, o que já era heterogêneo torna-se ainda mais diversificado e complexo.

É importante, no entanto, reiterar-se – como qualificação da ideia de um setor informal operando de forma subordinada ao capital, e aproveitando “interstícios” do mercado ou da economia<sup>35</sup> – a conveniência da já referida argumentação de Gerry (1974) e da distinção feita por Souza (1980), pelo que o grau de subordinação ao capital depende de formas específicas de organização da produção e de atividades produtivas<sup>36</sup> e, portanto, deve-se estar atento à ocorrência de formas de organização produtiva de caráter informal que não seriam atreladas e subordinadas ao capital mercantil. Significa que, por exemplo, o pequeno comércio informal de bairro, ou uma parcela do comércio ambulante em centros urbanos – que ampliam a rede de comercialização de grandes e médios estabelecimentos do setor formal – são coisas qualitativamente diferentes, no que concerne à inter-relação com o capital, de algo como uma fábrica de fundo de quintal, produtora de artigos de couro (cintos, calçados), que fornece a lojas de centros urbanos, a preços aviltados, produtos para comercialização<sup>37</sup>. Do mesmo modo, a inter-relação com o capital, representada por essas formas de pequeno comércio, é obviamente diferente – em termos qualitativos – de exemplos que se aproximam do *putting-out system*.

Nesse contexto, pode-se também mencionar o caso das chamadas vendas diretas, experiência iniciada no Brasil há cerca de meio século, com produtos de beleza da Avon, um mercado hoje

<sup>33</sup> Na verdade, o trabalho pode ser realizado pelo subcontratado no próprio domicílio ou em um espaço de trabalho (oficina, galpão, unidade fabril).

<sup>34</sup> Para uma discussão sobre terceirização e *recall do putting-out system*, ver Macedo (2002). Trata-se de texto apresentado no X Seminário sobre a Economia Mineira, 2002. A data aparece no endereço: Diamantina2002.

<sup>35</sup> Na literatura brasileira, além do já referido Souza (1980), Cacciamali (1983) é outra referência frequente entre estudos que contemplam a ideia de subordinação do setor informal.

<sup>36</sup> Embora relativamente pouco divulgados na Academia, trabalhos importantes sobre formas de organização produtiva que parecem replicar ocorrências, no Brasil, típicas do capitalismo do século XIX são o de um pesquisador da Universidade de Sussex, Inglaterra, Hubert Schmitz. A propósito, ver Schmitz (1979, 1982, 1990).

<sup>37</sup> Relações desse tipo foram identificadas por Souza e Araújo (1983), na Região Metropolitana do Recife.

diversificado e que passou a contar também com a Natura e com outras empresas, envolvendo uma variedade de produtos<sup>38</sup>. Trata-se de estratégia de venda iniciada nos Estados Unidos e que hoje tem dimensão global – e certamente vem se ampliando com o uso da tecnologia representada pelo uso da internet. São grandes redes de comercialização à base de revendedores autônomos em busca de complementação de renda de famílias, principalmente de estratos da classe média – um trabalho tipicamente informal no que respeita à rede que esses revendedores estabelecem com compradores, na base da confiança; embora, no que concerne à relação entre a empresa e o revendedor autônomo, a relação seja tipicamente formal, com emissão de nota fiscal.

É também relevante mencionar – para se caracterizar a atual heterogeneidade do universo do setor informal – a ocorrência de novas atividades típicas, em centros urbanos, a partir dos anos 1990. É o caso do que se pode chamar de “publicidade informal”: o uso de bicicletas, com potentes equipamentos de som, para propaganda de lojas de bairro. Também merecedora de referência é a emergência do serviço de moto-taxi em cidades do interior e em regiões metropolitanas, neste último caso propiciando um transporte alternativo a moradores da periferia que trabalham nas capitais.

Tais exemplos concernem a alternativas de ocupação e de geração de renda por parte de estratos sociais situados na cauda inferior da distribuição da renda do trabalho. Pode-se igualmente mencionar novas atividades, ou atividades tradicionais, em que segmentos de classe média mobilizam-se para oferecer informalmente um produto ou serviço. No campo tradicional, pode-se referir ao comércio ambulante (principalmente de alimentos, com o uso de automóveis ou vans) feito por trabalhadores qualificados ou semiquilificados egressos do setor formal – fenômeno que se intensifica nos anos 1990, como resultado da queima de postos de trabalho no setor bancário e também em atividades do setor público, por meio dos então chamados programas de demissão voluntária (PDVs). São mudanças que resultaram em aumento da escolaridade média da população ocupada no setor informal, uma evidência registrada na literatura e alvo de discussão em diversos congressos acadêmicos.

Nenhuma das mencionadas novidades implica uma *nova* relação entre o segmento informal e o capital (produtivo ou mercantil). Ademais, tais novidades certamente não são exclusivas da realidade brasileira. No entanto, emerge na literatura sobre mercado de trabalho no Brasil a ideia de que haveria uma “nova informalidade” ou um novo “setor informal produtivo”, discussão associada à recorrente demanda de que é necessário se ter uma categoria única, universal, abrangente, para designação do fenômeno – algo que seria fundamental para se conhecer melhor a natureza e a dinâmica do “setor informal” e para que se formulem políticas públicas mais precisas<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> A propósito desse tipo de comercialização, ver Associação Brasileira de Vendas Diretas (2007).

<sup>39</sup> A influência acadêmica a respeito de uma “nova informalidade” reflete-se na elaboração de teses e dissertações acadêmicas em que o “novo” no mundo do setor informal vem sendo buscado, a exemplo de Braga (2003) e Barra e Lopes (2008?).

A respeito dessa demanda expressa na literatura brasileira sobre o setor informal, mencione-se, a título de exemplificação, Barbosa (2008?, p. 41), segundo o qual, para se analisar adequadamente [...] as novas facetas da relação entre subdesenvolvimento, dependência e informalidade é necessária

[...] *uma matriz analítica* que permita inseri-los [os dados empíricos] num *tudo minimamente coerente*, vinculando o social ao econômico, e ressaltando nossas particularidades históricas e especificidades regionais, *de modo a criar novas categorias* e interpretações arrojadas. (BARBOSA, 2008? p. 41, grifos nossos).

Por outro lado, Barbosa (2008? p. 37 grifos nossos) argumenta, com base em Dedecca (1998, p. 110-111):

Até os anos oitenta, as relações entre os dois “setores” se davam fundamentalmente por meio dos fluxos de renda, havendo uma transferência unidimensional de trabalhadores do segundo para o primeiro. Dos anos noventa em diante, sempre tomando por referência o caso brasileiro, o setor formal passa a expulsar mão-de-obra para o informal, além de se estabelecer *uma nova relação via circuito produtivo: as empresas do núcleo capitalista passam a contratar produção e serviços de empresas e trabalhadores avulsos do segmento não-capitalista*. Emerge assim um “*novo informal produtivo*”, enquanto o informal tradicional continua a exercer um peso significativo no total da mão-de-obra ocupada.

Tal demanda reflete uma preocupação expressa na literatura internacional, em diversos momentos desde os anos 1980. Recorra-se a referências recentes:

Only with an improved understanding of the issues and dimensions of the IS [informal sector] can we design policies and programs which effectively address the needs of workers engaged in informal sector activities. (Blunch; Canagarajah; RAJU, 2001, p. 5)<sup>40</sup>.

De Tokman (2007, p. 1, grifos nossos), um destacado representante da visão estruturalista sobre setor informal, extrai-se:

A multiplicidade de políticas propostas para apoio ao setor informal reflete a *falta de uma definição comum*. Embora essas políticas possam produzir efeitos positivos, são limitadas e não constituem uma abrangente abordagem estratégica [...] A associação de informalidade com ilegalidade e precariedade do trabalho é frequentemente enganosa, embora essas categorias sejam conceitualmente relacionadas.

<sup>40</sup> “É necessário um melhor e mais adequado conhecimento da dimensão e de questões específicas do setor informal, para que sejam formuladas políticas e programas que efetivamente atendam às necessidades dos trabalhadores engajados nesse setor” (BLUNCH; CANAGARAJAH; RAJU, 2001, p. 5, tradução nossa).

Ademais, Tokman (2007, p. 1, grifos nossos) procura “[...] explorar uma opção estratégica para regulação do setor informal, investigando diferentes abordagens dirigidas à formalização de atividades informais, na busca de facilitar *plena integração desse setor ao processo de modernização*”. Portanto, quando, na literatura brasileira sobre setor informal, se encontra similar registro sobre a falta de uma definição única, comum, para designar o fenômeno – fazendo-se com isso vinculação direta ao desenho de políticas de apoio ao setor – está-se, na verdade, ecoando uma demanda que perpassa a literatura mundial relativa ao tema.

Nesse contexto, é proposta a busca de novas categorias analíticas. Note-se que Dedecca (1998, apud BARBOSA, 2008?) visualiza o que seria uma “nova relação via circuito produtivo”, configurando um novo “setor informal produtivo” contraposto ao informal “tradicional”. Na verdade, o autor refere-se a aspectos da terceirização, que se amplia no Brasil a partir dos anos 1990.

Ora, a discussão a respeito do setor informal realizada neste artigo evidencia de forma nítida a grande heterogeneidade do fenômeno que se busca analisar e compreender. Tal multifacetado conjunto mostra-se ainda mais diverso quando se mencionam, via exemplos específicos, as variadas relações sociais que se estabelecem em seu interior. A inter-relação de diferentes formas de organização produtiva com o capital (produtivo ou mercantil) não é qualitativamente a mesma para todas as formas identificadas. Dessa forma, a dinâmica (relação com o ciclo da economia) não é necessariamente a mesma para toda e qualquer fração do setor informal. Em tal contexto, pretender uma categoria única pode ser uma tarefa fadada a não ser cumprida.

Ademais, a identificação – na realidade contemporânea – de formas produtivas que lembram fenômenos antigos de subcontratação de trabalho contribui para chamar a atenção de que, na economia política de corte marxista, a análise global do capitalismo é pontuada por menção a estudos de casos específicos de formas de organização produtiva que são destruídas e recriadas. As atuais formas de terceirização, que no Brasil se multiplicaram a partir dos anos 1990 – devendo-se reiterar que terceirização é algo mais antigo, a exemplo da indústria montadora de automóveis, que subcontrata pequenas firmas para produção de peças<sup>41</sup> –, envolvem subcontratação de cooperativas de trabalho ou de produção, mas também implicam a subcontratação de indivíduos, considerados autoempregados ou “empreendedores individuais”, não sendo por acaso que é também nos anos 1990 que se dissemina no Brasil a ideia de se estimular o trabalhador a buscar o “empreendedorismo” como forma de saída do desemprego. Na medida em que podem embutir elementos de subordinação de forma similar ao que se registra na economia política do século XIX, tais relações não são “novas”. O que seria uma novidade, no caso brasileiro, se dá no campo formal da legalidade. De fato, e aqui se busca o apoio de Dedecca (2009, p. 10, grifos nossos) para afirmar:

<sup>41</sup> De fato, a História registra a subcontratação já no século XVI (MACEDO, 2002). A propósito, para que se evite a ideia de mera replicação hoje de formas antigas de produção, deve-se alertar que “[...] não é possível assimilar ou igualar as condições dos trabalhadores assalariados sob o ‘putting-out’ às dos assalariados de hoje, das fábricas e dos escritórios. As formas de organização da produção não podem ser deduzidas de premissas teóricas, pois dependem de circunstâncias particulares que o capitalismo enfrenta em períodos diversos, o que equivale a dizer que são historicamente determinadas”. (MACEDO, 2002, p. 2, grifos nossos).

Os governos recentes foram além da flexibilização da regulação pública do contrato de trabalho, ao criar a *figura do trabalhador enquanto pessoa jurídica, equiparando-o à empresa* e, portanto, *lhe retirando toda a proteção social* ao seu trabalho. Foi estabelecida, portanto, *uma nova forma de contrato de trabalho sem proteção social específica, mas totalmente enquadrada nas determinações legais*. Enfim, foi criada uma *nova forma de contratação formal* do trabalho, desprovida dos direitos estabelecidos pela norma pública.

Observe-se que Dedecca (2009) assinala o caráter legal da subcontratação de um trabalhador individual pessoa jurídica – a propósito, mencione-se a atual Lei do Microempreendedor Individual, destinada a “formalizar” trabalhadores autônomos informais – o que, no caso de subcontratação pelo capital (mercantil ou produtivo), cria uma relação que pode embutir subordinação, mas que seria “formal” pelo critério da legalidade.

Também deve ser registrado que, enquanto no espaço de discussões teóricas pontifica a busca de um conceito único e sem ambiguidades ou imprecisões – “para melhor formulação de políticas” –, políticas de apoio ao setor informal se sucederam desde o início dos anos 1970, em vários continentes e países, algumas se tornando programas permanentes – embora o real alcance dessas políticas ainda dependa de estudos de avaliação de impacto, algo que, pelo menos no Brasil, ainda não é feito de forma sistemática.

Um fato singular, no amplo leque da literatura sobre o tema central deste trabalho – a despeito da flagrante heterogeneidade de formas produtivas e de inter-relações entre essas formas produtivas e a economia formal –, é o inevitável uso, mesmo por autores que se opõem à ideia, do epíteto “setor informal” para denominar esse multifacetado universo, sobrepondo-se a denominações alternativas como as referidas neste artigo. Pode-se especular que, se fosse possível a total legalização do “setor informal” em uma sociedade, se estaria então em uma situação em que rigorosamente seria mantida a essência da racionalidade econômica (redução de custos e extração de trabalho excedente) que sustenta certas formas de organização da produção, mas o problema da informalidade estaria “resolvido”.

O que se entende, portanto, que seria um avanço no ambiente de estudos sobre o tema é o reconhecimento de que analisar a realidade constituída pelo mundo da informalidade necessariamente requer estudos parciais, sem pretensão de se alcançar um conceito generalizante, uno, orgânico e com poder explicativo para dar conta, de forma articulada e global, da natureza e da dinâmica do conjunto de atividades e ocupações no âmbito do chamado setor informal. Dito de outra forma, a lacuna existente, representada pela não disponibilidade de uma categoria teórica una, abrangente e consistente, provavelmente nunca será preenchida – embora a permanência de tal busca, por parte de determinados grupos de pesquisadores, provavelmente seja uma inevitabilidade. Em decorrência, o enfoque de estudos parciais pressupõe que políticas públicas direcionadas ao setor informal também tenham caráter parcial, ou seja, focalizado.

## REFERÊNCIAS

- ANDERSON, Patricia Y. Informal sector or secondary labour market? Towards a synthesis. *Social and Economic Studies*, University of the West Indies, Jamaica, v. 36, n. 3, p. 149-176, 1987.
- ARAÚJO, Tarcisio Patricio de. *Microempresas na economia metropolitana do Recife: inter-relações* (sobre a inacabada abordagem teórica da pequena produção urbana). Recife: Programa Integrado de Mestrado em Economia e Sociologia (PIMES) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), 1986.
- \_\_\_\_\_. *Earnings, education and segmented labour markets in Brazil. A comparison between Recife and São Paulo*. London: University College London, Department of Economics, 1994.
- \_\_\_\_\_. Setor Informal: uma breve síntese. In: CORREIA, Claudia; BERNHOEFT, Patrícia; FARIAS, José (Org.) *Economia informal e viabilidade econômica*. Recife, LIBER, 1998.
- ARAÚJO, Tarcisio Patricio de; LIMA, Roberto Alves de. *Aspectos estruturais do Mercado de Trabalho em contexto recente da economia brasileira: contraponto Nordeste-Sudeste*. Fortaleza, 2010. No prelo.
- ARAÚJO, Tarcisio Patricio de; WERNECK VIANNA, Salvador Teixeira; MACAMBIRA, Júnior (Org.). *50 anos de formação econômica do Brasil*. Ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2009.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE VENDAS DIRETAS. Um jeito especial de vender se alastra. *Revista Valor Setorial – Vendas Diretas*, São Paulo, p. 5-18, fev. 2007. Encarte Valor Econômico. Disponível em: <[http://www.abevd.org.br/htdocs/index.php?secao=noticias&noticia\\_id=1241](http://www.abevd.org.br/htdocs/index.php?secao=noticias&noticia_id=1241)>. Acesso em: 13 fev. 2010.
- BARBOSA, Alexandre de Freitas. *De “setor informal” para “economia informal”*: aventuras e desventuras de um conceito. São Paulo, [2008?]. Mimeo.
- BARRA E LOPES, Edmar Aparecido de. *A emergência de uma nova e mais complexa informalidade na região central de Goiânia-GO, 1980-2007*. [2008?]. Disponível em: <<http://www.estudosdotrabalho.org/anais6seminariodotrabalho/EdmarAparecidodeBarraeLopes.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2010.
- BERLINCK, Manoel Tosta et al. *Desenvolvimento da economia de Campinas: o setor informal*. Genebra, OIT, 1977.
- BLUNCH, Niels-Hugo; CANAGARAJAH, Sudharshan; RAJU, Dhushyanth. *The informal sector revisited: a synthesis across space and time*. Washington, D.C. USA Social Protection (Labor Markets, Pensions, Social Assistance) / The World Bank, July 2001 (SP Discussion Paper, n. 0119).
- BRAGA, Thaiz Silveira. *Estrutura e dinâmica da ocupação informal na Região Metropolitana de Salvador: uma análise dos anos 90*. 2003. 140 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2003.
- BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos. IPEADATA. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>> Acesso em: 15 out. 2009.
- BULOW, Jeremy I.; SUMMERS, Lawrence H. (1986) “A theory of dual labour markets with application to industrial policy, discrimination, and keynesian unemployment. *Journal of Labor Economics*, Chicago, USA, v. 4, n. 3, pt. 1, p. 376-414, 1986.
- CACCIAMALI, Maria Cristina. *Setor informal urbano e formas de participação na produção*. São Paulo: IPE-USP, 1983.
- CASTELLS, Manuel; PORTES, Alejandro. World Underneath: The origins, dynamics and effects of the Informal Economy. In: PORTES, Alejandro; CASTELLS, Manuel; BENTON, Lauren A. (Ed.). *The informal economy: studies in advanced and less developed countries*. Baltimore, Maryland, USA: The John Hopkins University Press, 1989. p. 11-37.

CAVALCANTI, Clóvis. *Viabilidade do setor informal: a demanda de pequenos serviços no Grande Recife*. 2. ed. Recife: Fundação Joaquim Nabuco; Editora Massangana; SUDENE, 1983.

DEDECCA, Claudio Salvadori. Desemprego: de nada adianta tapar o sol com a peneira. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 26, n. 2, p. 103-118, 1998.

\_\_\_\_\_. Flexibilidade e regulação de um mercado de trabalho precário: a experiência brasileira. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL "NOVAS FORMAS DO TRABALHO E DO DESEMPREGO: BRASIL, JAPÃO E FRANÇA NUMA PERSPECTIVA COMPARADA". 2009, São Paulo. *Trabalho apresentado...* São Paulo, 2009.

DELGADO, Guilherme. Terra e mão de obra em formação econômica do Brasil. In: ARAÚJO, Tarcisio Patricio de; WERNECK VIANNA, Salvador Teixeira; MACAMBIRA, Júnior (Org.). *50 anos de formação econômica do Brasil*. Ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado. Rio de Janeiro: IPEA, 2009. Capítulo 9.

DE SOTO, Hernando. *Economia subterrânea: uma análise da realidade peruana*. Rio de Janeiro: Globo, 1987.

DOERINGER, Peter; PIORE, Michael. *Internal labor markets and manpower analysis*. With a new introduction. London: M. E. Sharpe, 1985.

EDWARDS, Richard C.; REICH, Michael; GORDON, David. *Labour market segmentation*. Massachusetts: Lexington Books; Heath and Company, 1973.

GERRY, Chris. *Petty producers and the urban economy: a case study of Dakar*. Geneva: International Labour Office, sep. 1974. (World Employment Programme Research, Working Paper 8).

GÉRXHANI, Klarita. The informal sector in developed and less developed countries: A literature survey. *Public Choice*, Netherlands, v. 120, issue 3-4, p. 267-300, 2004.

GORENDER, Jacob. *O escravismo colonial*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1978 (Coleção Ensaios, 29).

HART, Keith. Small scale entrepreneurs in Ghana and development planning. *Journal of Development Studies*, London, volume 6, July 1970, p. 104-120.

\_\_\_\_\_. Informal income opportunities and urban employment in Ghana. In: JOLLY, Richard et al. (Ed.). *Third world employment: problems and strategy*. Harmondsworth: Penguin, 1971, p. 66-70.

\_\_\_\_\_. Informal income opportunities and urban employment in Ghana. *The Journal of Modern African Studies*, Cambridge, UK, v. 2, n. 1, p. 61-89, 1973.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Economia informal urbana 2003*. Rio de Janeiro, 2005.

INSTITUTO LIBERTAD Y DEMOCRACIA. *What We Do*. Disponível em: <<http://ild.org.pe/whatwedo>>. Acesso em: 25 fev. 2010.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. *Employment, incomes and equality; a strategy for increasing productive employment in Kenya*. Geneva, 1972.

JELIN, Elizabeth. Formas de organização da atividade econômica e estrutura ocupacional: o caso de Salvador, Estado da Bahia – Brasil. *Estudos Cebrap 9*, São Paulo, p. 51-77, jul./set. 1974.

LEWIS, W. Arthur. El desarrollo económico con oferta ilimitada de trabajo. In: AGARWALA, Amar Narain; SING, Sampate Pal. *La economía del subdesarrollo*. Madrid: Tecnos, 1973. p. 288-314.

LIMA, Ricardo. Mercado de trabalho: o capital humano e a teoria da segmentação. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Brasília, v. 10, n. 1, p. 217-272, abril 1980.

MACEDO, Concessa Vaz de. *A descentralização da produção e a terceirização do trabalho: tendências gerais e evidências da Companhia Aços Especiais Itabira, Acesita S. A.* In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 10. *Trabalho apresentado...* Diamantina, MG, 2002. Disponível em: <<http://www.cedeplar.ufmg.br/diamantina2002/textos/D48.PDF>>; Acesso em: 28 fev. 2010.

MAX-NEEF, Manfred A. *From the outside looking in. Experiences in 'Barefoot Economics'*. Upsalla (Sweden): Dag Hammarskjöld Foundation, 1982.

MENEZES-FILHO, Naercio Aquino; MENDES, Marcos; ALMEIDA, Eduardo Simões de. O diferencial de salários formal-informal no Brasil: segmentação ou viés de seleção? *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 58, n.2, . Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-71402004000200005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-71402004000200005&script=sci_arttext)>. Acesso em: 28 fev. 2010.

NUN, José. Sobrepopulación relativa, ejercito industrial de reserva y masa marginal. *Revista Latinoamericana de Sociología*, Buenos Aires, v. 5, n. 2, p. 174-236, jul. 1969.

PEREIRA, Paulo Trigo. A teoria da escolha pública (*public choice*): uma abordagem neoliberal? *Análise Social*, Lisboa, v. 32, n. 141, p. 419-442, 1997.

POPPER, Karl R. *Conjecturas e refutações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.

PORTES, Alejandro; CASTELLS, Manuel; BENTON, Lauren A. (Ed.). *The informal economy: studies in advanced and less developed countries*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1989.

QUIJANO OBREGÓN, Anibal. *Redefinición de la dependência y processo de marginalización em América Latina*. Santiago, 1970. Mimeo.

SCHMITZ, Hubert. *Factory and domestic employment in Brazil: a study of the hammock industry and its implications for employment theory and policy*. Brighton (England): Institute of Development Studies at the University of Sussex, nov. 1979.

\_\_\_\_\_. *Manufacturing in the backyard: case studies on accumulation and employment in small-scale Brazilian Industry*. London: Francis Pinter Publishers, 1982.

\_\_\_\_\_. *Flexible specialisation in third world industry: prospects and research requirements*. International Institute for Labour Studies Discussion Papers. New Industrial Organisation Programme. DP/18/1990.

SETHURAMAN, S. V. El sector urbano no formal: definición, medición y política. *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, v. 94, n. 19, p. 77-90, jul./ago. 1976.

SOUZA, Aldemir do Vale; ARAÚJO, Tarcisio Patricio de. *Apoio a microempresas: limites do possível*. Recife: SUDENE/FUNDAJ, 1983.

SOUZA, Paulo Renato. *A determinação dos salários e do emprego nas economias atrasadas*. 1980. 190 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, 1980. Disponível em: <<http://libdigi.unicamp.br/document/?code=000076695>>. Acesso em: 13 fev. 2010.

SOUZA, Paulo Renato; TOKMAN, Victor E. El sector informal urbano em América Latina. *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, v. 94, n. 3, p. 385-397, nov./dez. 1976.

TOKMAN Victor E. Las relaciones entre los sectores formal y informal: una exploración sobre su naturaleza. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, p. 103-141, primer sem. 1978.

\_\_\_\_\_. El sector informal: quince años después. *El Trimestre Económico*, México, v. LIV(3), n. 215, p. 513-536, 1987.

\_\_\_\_\_. *Modernizing the informal sector*. Oxford, june 2007. Economic & Social Affairs, DESA Working Paper No. 42 (ST/ESA/2007/DWP/42).

ULYSSEA, Gabriel. *Informalidade no mercado de trabalho brasileiro: uma resenha da literatura*. Rio de Janeiro: IPEA, 2005 (Texto para discussão, 1070).

