

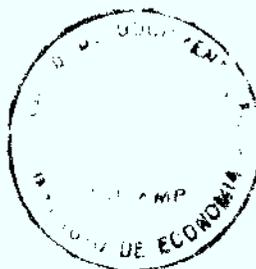
TCC/UNICAMP  
B838m  
IE/628



1290000628



TCC/UNICAMP B838m



Título: Mercado metropolitano de trabalho e os  
diagnósticos atuais sobre o problema do emprego no Brasil

Orientado: Juliana Toledo Bruns

Orientador: Cláudio Salvadori Dedecca

Instituto de Economia UNICAMP - 1997

TCC/UNICAMP  
B838m  
IE/628

*Dedico esta monografia àqueles que sofrem  
com as condições sócio-econômicas deste país.*

## ***Agradecimentos***

*Aos amigos, Monique e Juliano que realizaram a revisão ortográfica. À minha irmã Janaina por ter passado dias me ajudando a processar grande parte dos dados que constam nesta monografia. Aos meus pais pela paciência nas horas de desespero. Ao meu namorado, Henrique, pelos finais de semana sacrificados. Ao meu técnico de basquete, Renato, por não me deixar faltar nos treinos, muito menos nos jogos e enfim, por compreender que este esporte maravilhoso não pode ter uma participação secundária em nossas vidas.*

## Índice

Capítulo 1: Desemprego, uma visão das últimas três décadas .....	01
Década de 70.....	01
Década de 80.....	09
Década de 90.....	16
Capítulo 2: Diagnósticos da década de 90.....	22
Critérios adotados para a classificação da condição de atividade segundo a PME e PED.....	24
Capítulo 3: Análise da evolução recente do mercado metropolitano de trabalho... 31	
Síntese.....	48
Capítulo 4: Uma análise específica do desemprego.....	51
Síntese.....	62
Capítulo 5: Políticas Públicas de Emprego.....	66
O impacto das mudanças tecnológicas e organizacionais.....	68
O BNDES.....	72
Plano de Ação.....	77
Políticas de Emprego Atuais.....	78
Programa de reforma nas leis trabalhistas: o contrato temporário de trabalho.....	78
O Programa de Seguro Desemprego.....	80
Formação Profissional.....	83
O Programa de Geração de Emprego e Renda.....	87
Programa de Crédito Popular.....	91
Considerações Finais.....	93

## Índice de Tabelas e Gráficos

<u>Tabela 1</u> : Taxas de Participação e Ocupação em relação a PIA.....	32
<u>Tabela 2</u> : Evolução da PIA segundo Gênero e condição de atividade.....	34
<u>Tabela 3</u> : Taxa de não trabalho.....	36
<u>Tabela 4</u> : Comparativo 1986 - 1995, ocupados, inativos, desempregados.....	52
<u>Tabela 5</u> : Desempregados divididos pela PIA/homem e PIA/mulher.....	53
<u>Tabela 6</u> : Desempregados desagregados por faixa etária.....	54
<u>Tabela 7</u> : Análises das tendências do desemprego – sexo masculino.....	55
<u>Tabela 8</u> : Análises das tendências do desemprego – sexo feminino.....	56
<u>Tabelas 9 e 10</u> : Evolução dos segmentos qualificados e não qualificados - por sexo.....	58
<u>Tabela 11</u> : Variações absolutas nas taxas de participação, desemprego e ocupação.....	62
<u>Tabela 12</u> : Plano de Ação.....	77
<u>Tabela 13</u> : Programa de Seguro Desemprego.....	81
<u>Tabela 14</u> : Programa de Crédito Produtivo Popular - Condições Operacionais.....	92
<u>Gráfico 1</u> : Taxa de não trabalho total ... ..	39
<u>Gráfico 2 e 3</u> : Taxa de não trabalho por gênero.....	39
<u>Gráfico 4</u> : Evolução da PIA segundo a faixa de idade.....	42
<u>Gráfico 5</u> : Taxa de não trabalho para a faixa etária entre 25 e 54 anos.....	43
<u>Gráfico 6</u> : Taxa de não trabalho desagregada por sexo para a faixa etária entre 25 e 54 anos.....	44
<u>Gráfico 7 e 8</u> : PIA segundo grau de escolaridade - desagregada por sexo.....	46
<u>Gráfico 9 e 10</u> : TNT segundo grau de escolaridade – desagregado por sexo.....	48
<u>Gráfico 11 e 12</u> : TNT segundo grau de escolaridade – desagregado por sexo.....	65

<b><u>Gráfico 13:</u></b> Distribuição Regional do Número de Treinandos Previstos nos Convênios (Posição em 31/12/96).....	86
<b><u>Gráfico 14:</u></b> Distribuição Regional do Número Efetivo de Treinandos nos Convênios (Posição em 31/12/96).....	87
<b><u>Gráfico 15:</u></b> Proger (Urbano e Rural) – Distribuição Percentual dos Recursos Contratados pelo Banco do Brasil, por região do país.....	88
<b><u>Gráfico 16:</u></b> Proger (Urbano e Rural) - Distribuição Percentual dos Recursos Contratados pelo Banco do Brasil e Banco do Nordeste do Brasil),por região do país.....	89
<b><u>Gráfico 17:</u></b> Proger Urbano - BB e BNB - Distribuição Percentual dos Recursos Contratados por Região do País.....	90

## Introdução

Este trabalho tem como objetivo principal captar as mudanças na composição da população em idade ativa durante o período de 1983 e 1995, bem como mensurar as variações na *condição de ocupação* de quatro regiões metropolitanas: São Paulo, Belo Horizonte, Salvador e Recife.

Através do processamento dos dados da Pesquisa Mensal do Emprego - IBGE, buscou-se questionar a adequação do indicador de desemprego aberto, como medida capaz de refletir a especificidade do mercado de trabalho. Visando exprimir a tamanha complexidade na qual o mercado de trabalho se encontra, como também a heterogeneidade do desemprego, foi colocado em prática um novo indicador, denominado como taxa de não trabalho.

Este indicador nos possibilita observar qual o número de pessoas em situação de não trabalho, ou seja os desempregados mais os inativos, frente ao número de pessoas que estão ocupadas. Quanto maior o número de pessoas nesta primeira situação, maior é o número de dependentes àqueles que estão ocupados e portanto menor é a renda por habitante. Através desse trabalho procurar-se-á evidenciar que a relação inativos-ocupados aumentou ao longo das duas décadas analisadas, o que resulta, então, que cada vez mais, um membro da família vive as custas da renda de outrem e portanto a renda *per capita* da população se reduz neste período.

Os capítulos estão divididos da seguinte maneira:

- o capítulo 1 retorna o panorama da economia brasileira desde a década de 70, com o intuito de ressaltar as transformações e especificidades do mercado de trabalho neste período;
- o capítulo 2, por sua vez, dedica-se ao diagnóstico dos anos 90 e busca contrapor os anos de maior crise 90-92, quando houve queda do nível de atividade e redução do nível de emprego, com os anos de recuperação 93-95, marcados pela retomada da atividade econômica;
- no capítulo 3, dá-se início à análise dos dados e introduz-se o novo indicador taxa de não trabalho, exposto acima. A partir da população em idade ativa (PIA) e da taxa de não trabalho (TNT) são realizados estudos específicos visando captar diferenciações por sexo, faixa de idade, nível de escolaridade e qualificação da mão de obra;
- o capítulo 4 dá continuidade a esta análise e passa a retratar as especificidades daqueles classificados como desempregados;
- por fim, o último capítulo apresenta os caminhos que estão sendo tomados pelo governo brasileiro como medida de políticas públicas de emprego. Procura-se, com isso, dar uma visão geral das dificuldades de implementação, bem como a efetividade e eficácia dessas políticas.

## CAPÍTULO I: Desemprego, uma visão das últimas três décadas

### Década de 70:

A trajetória de desenvolvimento delineada na América Latina, nas décadas de 50 e 60, foi marcada pela presença permanente dos governos nacionais e do capital estrangeiro que objetivavam instituir a grande empresa moderna. Porém a desarticulação entre os investimentos impossibilitou o estabelecimento de uma dinâmica autosustentável, o que resultou na consolidação de uma estrutura econômica na qual se apresentavam setores produtivos com níveis de produtividade tão elevados quanto aos padrões internacionais, bem como setores caracterizados por baixa eficiência, como era o caso dos elevados pesos das formas de ocupação vinculadas ao setor agrícola tradicional e aos pequenos e médios negócios.

A pequena inserção da empresa nacional no desenvolvimento industrial acabou fazendo com que setores tradicionais e atrasados sobrevivessem juntamente com aqueles setores modernos e avançados. Isto por sua vez foi resultado do processo de industrialização pelo qual o Brasil atravessou no século XX. O setor moderno que foi se estabelecendo com a crescente substituição das importações, ficou longe de consolidar e autosustentar uma cadência de

desenvolvimento que se libertasse a economia da dependência do setor externo, que continuou muito influente seja no que tange a subordinação tecnológica, seja nas condições de financiamento. Nestas circunstâncias, ao se perpetuar uma relação única entre os interesses dos países desenvolvidos com o de uma minoria rica local, excluindo grande parcela da população, seria pouco provável se verificasse uma tendência a homogeneização do sistema.

Como consequência, grandes segmentos da população, da estrutura produtiva e do espaço econômico ficaram absoluta e substancialmente marginalizados em relação ao avanço registrado no "polo moderno". Em outras palavras houve uma tríplice concentração dos frutos do progresso técnico, ao nível social, dos estratos econômicos e ao nível regional (A. Pinto, 1979).

Produziu-se, assim, uma ampliação da heterogeneidade do mercado de trabalho, na medida em que se produzia um fluxo migratório em direção às cidades, onde as chances de inserção em atividades formais e mais bem remuneradas eram mínimas. As dificuldades em conseguir uma inserção produtiva mais estável, com melhores condições de trabalho, amparada pelo sistema de proteção social existente e caracterizada por salários mais elevados continuaram presentes para maioria da força de trabalho, tanto no meio rural como no urbano. A dificuldade de absorção deste excedente de mão-de-obra por parte da indústria

resultou não só em exclusão social, mas também agiu como fator propulsor de uma distribuição salarial heterogênea.

Até a década de 50, o salário mínimo fixado em um nível relativamente elevado e um poder sindical razoavelmente atuante contribuíram para que os salários médios industriais acompanhassem uma tendência de evolução do salário mínimo. Porém, a partir de 64, justamente quando a economia retoma o crescimento econômico, essa estrutura salarial pouco diversificada passa a se alterar com a quebra do poder sindical no governo militar e a conseqüente redução do piso salarial vigente.

Com essas transformações, diferenciações internas na indústria foram ampliadas, sancionando as escalas hierárquicas e burocráticas. No caso particular da indústria brasileira, os setores modernos e avançados que se caracterizavam pela forte concentração e poder de mercado vis-à-vis a queda do poder sindical, tiveram capacidade para alterar seus salários a partir de um salário base comum a todas indústrias. Por outro lado, setores atrasados e tradicionais, caracterizados pela pouca competitividade e menores barreiras a entrada, mantiveram-se com uma estrutura salarial marcada por baixos níveis salariais que obrigavam uma substancial parcela dos assalariados a viver em condição de extrema pobreza.

Diferentemente dos países avançados onde os paradigmas de modernização propiciaram homogeneização sócio-econômica, com dominância das estruturas ocupacionais pelo assalariamento e por uma crescente regulação desta forma de relação de trabalho pelo Estado e pelas negociações coletivas; os países latino-americanos se caracterizavam por uma limitada modernização acompanhada de períodos de autoritarismo, que esmoreciam as transformações socio-econômicas, gerando um grau de assalariamento baixo.

No Brasil, o marco político-institucional que enquadrou as relações de trabalho não se orientou na mesma direção dos países avançados. Aqui, dominou o livre arbítrio das empresas sobre as condições de contratação de mão-de-obra, o que provocou simultaneamente instabilidade no emprego, escassa especialização da força de trabalho e baixos níveis de salário de base (Baltar & Proni, 1995).

Muito provavelmente, essa ampla liberdade de contratar, usar e dispensar o trabalhador foi muito facilitada pelo tipo de mão-de-obra demandado, já que os novos setores de produção de bens e prestação de serviços não requisitavam maior qualificação do trabalhador.

Dessa maneira, como em vários países latino-americanos, o aparelho produtor não avançou como poderia, ampliando os ganhos de produtividade e

tornando-se mais sólido e homogêneo no seu conjunto; o consumo de bens e serviços não se difundiu mais amplamente pela população; a distribuição de renda ficou muito desigual; e a estrutura do emprego caracterizou-se pela alta proporção de negócios próprios e empregos em família e pequenos estabelecimentos sem um mínimo de organização, pesando relativamente pouco os empregos nas grandes organizações públicas e privadas (Furtado, 1992).

Produziu-se, enfim, um caleidoscópio de situações ocupacionais, dado que aqueles que não conseguiam encontrar trabalhos nos setores modernos, procuravam outras formas de obter rendimento em setores com menores barreiras à entrada, como era o caso do setor informal.

A baixa perspectiva de reemprego produziu, portanto, uma nova forma de inserção no mercado de trabalho caracterizada pelo subemprego, ocupações precárias e com baixa rentabilidade que se diferenciavam fortemente da visão dual clássica sobre a organização dos mercados de trabalho, na qual a condição de atividade da população ativa era sintetizada nas situações de emprego e desemprego, dado que havia sempre perspectiva de reemprego.

Nessa visão dual clássica, um aumento no desemprego global ocorre quando a saída de pessoal da situação de desemprego é menor do que a

tendência de crescimento à entrada. Para que um indivíduo seja classificado como desempregado é necessário, em primeiro lugar, que a perspectiva de reemprego não o desincentive a procurar um novo posto de trabalho, e em segundo, que não haja necessidade de incorporar esta força de trabalho em atividades temporárias que gerem renda para o sustento durante o período de procura.

Caso não haja, como nos países desenvolvidos, mecanismos de proteção tais como o seguro desemprego e um efetivo sistema de intermediação de mão-de-obra, será praticamente inviável que o trabalhador desempregado mantenha uma pressão permanente sobre o mercado de trabalho no sentido de conseguir um novo emprego (Dedecca, 1996).

Dessa maneira, é improvável que a situação de desemprego de longa duração se manifeste exclusivamente por meio do desemprego aberto. Assim, se considerarmos estas formas irregulares de trabalho (subempregos, ocupações precárias e temporárias) como ocupações é possível dizer que, se o desemprego de longa duração não for traduzido em desemprego aberto devido à baixa perspectiva de reemprego e a inexistência de mecanismo de proteção ao desemprego como o seguro desemprego; atividades irregulares e descontínuas serão acionadas como medida de sobrevivência para se obter uma renda monetária mínima. Portanto, a medida clássica de desemprego não será

provavelmente mais do que um indicador parcial da subutilização dos recursos em mão-de-obra (OCDE, 1994:43).

Esse processo de perda do peso do desemprego aberto como indicador capaz de mensurar as heterogeneidades do mercado de trabalho pode ser evidenciado pelo desenvolvimento e transformações das formas de inserção no mercado de trabalho ocorridos a partir da década de 70. Assim, encontramos nos anos 70 um setor informal crescente. Os estratos produtivo-protegido, formado pelos setores produtivos centrais ou oligopolísticos da sociedade, e reprodutivo-protegido, dominado pelas atividades do Estado e do serviço público, se desmembraram com a crise e a reestruturação produtiva do próprio Estado de Bem-Estar, invertendo a tendência de crescente dominância dos estratos protegidos no pós guerra (Dedecca, 1996).

Com o Estado controlando a contratação, uso, remuneração e dispensa da força de trabalho, estabelecia-se aspectos gerais da sua compra e venda sem que se desenvolvesse um projeto de contratação coletiva eficaz, ficando a cargo da esfera privada o poder de determinar o que fazer com seus empregados e quanto remunerá-los por seus serviços.

A facilidade de contratação e dispensa de mão-de-obra significou, para a

empresa, uma enorme flexibilidade, na medida em que o quadro de pessoal podia ser remanejado ao ritmo da produção e das vendas. Como consequência, encontrávamos uma enorme variação do volume de dispensas e contratações, comparativamente ao total de empregos nos meses em que ocorriam oscilações sazonais de produção e vendas (Baltar , 1996).

O alto grau de informalidade que avançava na década de 70 denotava um perfil particular do mercado de trabalho brasileiro caracterizado por muitos postos de trabalho que não tiveram exigências prévias de formação, tampouco deram margem para a estruturação de carreiras profissionais, estabilizando o vínculo de empregos. Disso resultaria a elevada proporção de trabalhadores submetidos a alta rotatividade, baixos salários e carência de qualquer desenvolvimento profissional especializado (Baltar, 1996).

O reflexo desta estrutura de emprego urbano demarcava uma grande disparidade na distribuição de renda, na medida em que esta separação radical entre empregados com e sem especialização profissional resultou em empregos que ofereciam estabilidade e possibilidade de progresso profissional, ou em empregos que não ofereciam estas condições. Apenas uma minoria teve o privilégio de desenvolver profissões especializadas, com vínculo de emprego estável e qualificação. Houve, portanto, uma incorporação estreitamente

segmentada, deslocando, da massa de trabalhadores, pequenos núcleos com vínculos estáveis e especialização profissional, que foram empregados principalmente em grandes organizações públicas e privadas (Abranches, 1985).

A disparidade social esteve portanto atrelada às poucas organizações privadas e públicas, incluindo os poucos serviços públicos e reduzido consumo de bens e serviços por parte da população e a elevada diversificação dos serviços privados para a população de alta renda. A melhor distribuição de renda deveria estar, portanto, associada a uma estrutura do emprego urbano com menor peso nas pequenas empresas e em estabelecimentos com pouca organização, ou seja com maior peso nos estabelecimentos médios e grandes.

Década de 80:

Os anos 80 foram anos de estagnação da economia. Com a crise da dívida externa, altas taxas de juros, a inflação dificultando o crédito e a elevação dos preços do petróleo, o Brasil atravessou uma brusca recessão com queda intensa do ritmo de atividade da economia. Políticas governamentais visando estimular o nível de atividade estavam vetadas, pois maiores gastos públicos incidiriam negativamente sobre a dívida interna brasileira.

Neste período, os financiamentos adquiridos através dos bancos estrangeiros foram consideravelmente reduzidos visto que o risco de inadimplência por parte dos países em desenvolvimento se refletia numa pressão constante sobre a liquidez do sistema bancário internacional.

Não tendo como financiar a dívida externa por esse meio, a solução foi utilizar inovações financeiras como as securities, títulos da dívida pública que eram emitidos com compromisso de pagamento de um determinado spread sobre os juros. A medida que esses títulos enxugavam a base monetária, agravava-se ainda mais o nível de atividade de nossa economia; levando o crescimento do PIB a um patamar próximo ao do aumento da população, o que significou o estabelecimento de um padrão bastante distinto de sua tendência histórica. O custo gerado com a emissão desses títulos fez-se sentir momentos depois, com uma pequena defasagem de tempo, através de uma elevação drástica do déficit público e, conseqüentemente, da dívida interna brasileira.

Coadjuvante a esta política recessiva, o governo procurou enfrentar a grave situação através da implantação de uma política de estímulo às exportações, visando provocar, assim, o superávit do comércio exterior necessário para pagar os encargos da dívida externa que aumentaram explosivamente com a elevação das taxas de juros internacionais (Baltar, 1996).

No ambiente do mercado de trabalho, a recessão eliminou uma grande quantidade de postos de trabalho, o que afetou negativamente a inserção socioeconômica da população urbana ao limitar as possibilidades ocupacionais e de elevação do nível de renda. O nível de emprego da indústria diminuiu em termos absolutos, sendo em 1983 igual ao de 1973. O principal efeito dessa brusca retração no nível da produção e emprego industriais foi um crescimento acentuado do desemprego aberto.

A dificuldade em reinserir ativamente a economia no processo de transformação internacional vigente, dada a ausência de um projeto nacional de desenvolvimento, levou as empresas que operavam no país a recorrerem a ajustes variados, que se concentraram em estratégias de diversificação das atividades produtivas, sem um investimento pesado em tecnologia e na renovação do processo produtivo.

Na recessão de 81 a 83, graças ao considerável protecionismo fornecido às indústrias instaladas no país, as grandes empresas conseguiram sustentar seus lucros repassando mais que integralmente o aumento dos custos aos preços.

Em 84, com a recuperação da economia americana, os países da América

Latina voltaram a ter acesso ao crédito internacional e assim a economia brasileira encontrou condições mais favoráveis para retomar o ritmo de crescimento do nível de atividade econômica.

Com o dólar valorizado, o fluxo das importações se dirigiam do Resto do Mundo para os Estados Unidos. Em função disto, uma retomada no nível de atividade por parte da economia americana impulsionou uma reativação das outras economias do mundo.

No caso brasileiro, a recuperação da economia foi intensa, mas não teve continuidade num processo de expansão. A taxa de investimento continuou baixa, embora maior que o equivalente à simples reposição de capacidade produtiva descartada, porque, como já foi mencionado acima, não houve retomada dos investimentos públicos nem aumento significativo dos investimentos das grandes empresas privadas (Baltar, 1996).

Apesar da crescente instabilidade inflacionária e das flutuações dos níveis de produção e emprego, característicos da metade dos anos 80, a elevada proteção da economia interna - associada a uma modernização tecnológica limitada - permitiram sustentar o nível de emprego, mantendo taxas relativamente baixas de desemprego nas principais metrópoles do país. As grandes empresas,

por sua vez, contribuíram ainda mais com a inflação, já que, esta fase, propiciou um aumento maior de seus lucros.

Quanto ao poder de compra dos salários, a deterioração deste foi provocada em grande instância pelas elevações desproporcionais dos preços dos bens e serviços, da taxa de câmbio e da taxa de juros, ratificados pelas políticas econômicas implementadas.

A instabilidade dos preços na segunda metade dos anos 80 fez oscilar o nível real dos salários, que ao final da década era inferior àquele vigente em seu início, além de ter provocado uma ampliação da dispersão salarial devido ao desempenho mais favorável dos rendimentos ocupados de renda mais elevada (Baltar & Henrique, 1994). O salário se desvalorizava segundo a política de desvalorização do câmbio que visava incentivar as exportações. Ao se desvalorizar o câmbio, a moeda brasileira perdia seu poder aquisitivo, os produtos internos tornavam-se mais baratos em relação aos produtos estrangeiros e os salários desvalorizavam-se na mesma medida. O poder de compra do salário mínimo chegou a ficar consideravelmente aquém do observado em 70.

A recuperação de 84 - 86 abortou logo em seguida sem conseguir elevar a produção, o emprego, os lucros e os salários. Já em 87, após um pequeno período

de controle inflacionário com o Plano Cruzado em 86, a inflação desandou a crescer.

Os salários perderam ainda mais seu poder de compra e a distribuição de renda se tornou menos igualitária ainda. A renda média dos 50% mais pobres diminuiu quase 20%, comparando 89 com 81, enquanto a dos 5% mais ricos aumentou 29% e a dos 15% seguintes elevou-se em 13% (Baltar, 1996).

Houve também mudanças na composição setorial da ocupação. Entre os mais pobres, diminuiu o trabalho de empregadas domésticas e dos trabalhadores por conta própria; aumentou o dos trabalhadores sem carteira assinada e dos funcionários públicos. Quanto aos mais ricos, houve diminuição de sua participação na indústria de transformação com carteira assinada e no funcionalismo público, aumentando o peso de empregadores e dos trabalhadores por conta própria.

Essa mudança nada mais revela do que uma maior precarização do mercado de trabalho. A impossibilidade de que a maioria mantivesse autonomamente a situação de desemprego aberto por um longo período fez com que as atividades informais não mais cumprissem o papel de absorvidoras do excedente de força de trabalho em relação aos segmentos modernos da atividade

econômica, mas, agora, o de incorporadoras de força de trabalho expulsa por estes segmentos (Dedecca, 1996).

Ao longo dos anos 80, aumentou a proporção de empregos formais que exigem uma instrução especial e são ocupados por adultos em plena maturidade profissional. Essa mudança no perfil do empregado formal, no entanto, não provocou alteração substancial no quadro de alta rotatividade do trabalho e extrema instabilidade do vínculo de emprego que continuaram a caracterizar a maioria dos estabelecimentos com um mínimo de estruturação organizacional no Brasil (Baltar, 1996).

Resumidamente, a evolução do emprego formal, na década de 80, acompanhou o desempenho da produção industrial. Diminuiu em 81-83, recuperou em 84-86 e oscilou suavemente entre 87 e 89. Dessa maneira, nos períodos de elevação do ritmo de atividade econômica houve a recolocação rápida dos trabalhadores, permitindo que eles permanecessem desempregados por um período relativamente curto. Por outro lado, nos períodos de baixa atividade econômica, as dificuldades dos dispensados em obter um novo emprego levaram estes a buscarem, frente a uma situação de desemprego prolongado, outras formas de trabalho que não garantiam uma inserção ocupacional protegida pela legislação trabalhista e social vigente.

Em outras palavras, durante a década de 80 ocorreu uma lenta perda absoluta e relativa dos segmentos produtivo-protegidos, compensada pela expansão dos segmentos reprodutivo-protegidos (atividades estatais e serviços públicos), bem como aumentou sistematicamente os segmentos não protegidos.

Nos anos 80 agravou-se, portanto, a heterogeneidade estrutural do mercado de trabalho, não mais explicada somente por um crescimento das atividades modernas inferior ao incremento da disponibilidade de trabalho como nos anos 70, mas também, como um produto da expulsão de trabalhadores formais para a situação de informalidade, com a passagem pela a situação de desemprego aberto.

Nesta década pode-se dizer que houve um aumento de 31% do emprego formal, ou seja 2,7% ao ano, inferior ao aumento da população urbana com idade para trabalhar (3,5% ao ano). Disto decorre que houve uma redução da parcela formal dos empregados assalariados de 71,7% para 63,8%. Isso significa, portanto, uma reversão da tendência ao aumento da formalização do trabalho assalariado verificado nos 20 anos anteriores.

Década de 90:

Na década de 90, a reorientação da política econômica representou uma ruptura com o padrão dominante até o final da década de 80. As mudanças no cenário financeiro internacional viabilizaram alterações na política comercial do país em nome da modernização do aparelho produtivo.

Mais especificamente, a grande redução das tarifas alfandegárias e dos controles administrativos das importações, ao mesmo tempo em que valorizava-se a moeda nacional, tinham como objetivo a elevação da competitividade a nível internacional e o controle inflacionário (Baltar, Dedecca & Wilnês, 1996).

Ao contrário do que ocorreu nos anos 80, quando a proteção ao mercado interno garantiu um movimento lento de reorganização produtiva e defendeu o emprego industrial, nos anos 90, a racionalização econômica tem ferido violentamente a capacidade de geração e o nível de emprego dos diversos setores econômicos, levando a uma redução acentuada da dimensão ocupacional do trabalho assalariado protegido nos meios urbanos e nas áreas metropolitanas (Dedecca, 1996).

Uma importante explicação desse escasso aumento do emprego setorial concomitante à recuperação da produção industrial, em 1993-1995, reside na

desarticulação do tecido industrial brasileiro provocada pelas decisões de racionalização produtiva e reestruturação tecnológica, estimuladas pela concorrência internacional, abertura econômica e valorização cambial.

A racionalização da produção, marcada por um movimento de desverticalização com tercerização de diversas atividades e de subcontratação em substituição à contratação direta da mão-de-obra influenciou negativamente os níveis de emprego. Conseqüentemente, houve a redução do estoque de empregados estáveis, intensificando e otimizando o uso destes pelas empresas.

Em outras palavras, o ajuste na década de 90 não se deu via redução salarial como na década anterior, mas particularmente, através do emprego, via redução do estoque de mão-de-obra das empresas.

Na realidade, este tipo de reestruturação ocorrida nas grandes empresas brasileiras revela a existência de problemas para a ampla promoção da concentração e centralização de capital, pois há dificuldades para a mobilização de recursos face à ausência de um padrão de financiamento nacional de médio e longo prazo, às taxas de juros reais elevadas e à fragilidade do setor público. Talvez por isso, as grandes empresas tenham concentrado as suas decisões nos procedimentos que exigem menos recursos para o seu financiamento. Como, por

exemplo, as estratégias de reestruturação compatíveis com o uso de máquinas e equipamentos da segunda revolução industrial, que combinam práticas modernas com as tradicionais, de demissão de mão-de-obra sem maior compromisso com o empregado, de afastamento do sindicato e de redução do custo do trabalho (Barbosa de Oliveira & Pochmann, 1995).

Pode-se dizer, então, que a estagnação da economia associada ao padrão de reordenamento da produção explicam a ausência de crescimento do emprego assalariado formal da primeira metade dos anos 90.

Apesar das flutuações acentuadas no nível da produção industrial, de grandeza semelhante àquela observada na primeira metade dos anos 80, constata-se um desempenho do emprego industrial muito diferente, caracterizado pela redução de seu nível na recessão em 1990-1992, e pela estabilidade durante a recuperação da produção industrial em 1993 -1995.

Desde a década de 80 a população em idade ativa para trabalhar continuou crescendo rapidamente e com ela a parcela que procura uma ocupação ou já está ocupada. A ocupação total cresceu mais lentamente, embora o ritmo tenha aumentado desde o começo de 1993. No entanto, o número de desempregados (que na recessão de 1990-1992 tinha superado a casa do milhão de pessoas) não

baixou deste patamar, apesar do aumento da ocupação com a retomada da produção. A taxa de desemprego que tinha aumentado de 8,7% em 1989 para 15,3% em 1992, continua em 14,3% em outubro de 1994 e ainda hoje situa-se num nível superior a 12% (Baltar & Proni, 1995).

Quanto as alterações na composição das oportunidades ocupacionais, o emprego formal é o que tem sofrido maiores reduções e em contrapartida eleva-se o desemprego e as ocupações informais.

A composição dos aumentos da ocupação informal foi diferente entre os períodos de 1989-92 e pós 1993.

Na recessão, aumentou principalmente o peso dos trabalhadores autônomos, para o público e para as empresas, os empregadores e os empregados domésticos, enquanto o aumento dos empregados sem carteira de trabalho deu-se num ritmo mais lento do que o da população economicamente ativa.

Na recuperação, tornou-se mais rápido o crescimento do número de autônomos que trabalhavam para empresas, empregados sem carteira, enquanto o de autônomos que trabalham para o público cresceu mais lentamente e o de

empregados domésticos estagnou. A retomada da produção fez, então, o aumento da ocupação informal tornar-se mais calcado na empresa, reduzindo a expressão dos aumentos de empregados domésticos e autônomos que trabalham para o setor público.

No que tange apenas ao emprego formal, evidencia-se uma ampla geração de oportunidade de emprego no comércio e na prestação de serviços devido a ação de três fenômenos diferentes: a tendência a terceirização, o crescimento da população metropolitana e a recuperação da atividade econômica que intensificou o ritmo de geração de ocupações nessas duas formas de ocupação.

## CAPÍTULO II : Diagnósticos da década de 90:

A perda de importância do assalariamento formal tem sido amplamente reconhecida, havendo entretanto uma forte divergência sobre as conseqüências deste movimento para a dinâmica do mercado de trabalho e para as condições de empregabilidade da população brasileira em idade ativa.

Uma primeira interpretação sugere a vigência de uma baixa taxa de desemprego associada a uma precarização da estrutura ocupacional. Dessa maneira, a estagnação e a racionalização teriam feito emergir uma situação de maior precariedade sem o aparecimento de um desemprego alarmante no país. Teria se constituído, assim, um mercado de trabalho mais enxuto com uma maior presença de ativos exercendo ocupações não pertencentes ao segmento formal. Por outro lado, este enfoque associa a precariedade do mercado de trabalho ao atual sistema nacional de regulação das relações de trabalho, que estaria estimulando o estabelecimento de contratos não-protegidos de trabalho, enfraquecendo a relação de negociação entre capital-trabalho e reforçando um padrão de baixa produtividade no país.

Nesta perspectiva, a solução exigiria a modificação do marco regulatório visando melhorar as condições de empregabilidade e competitividade da economia brasileira, juntamente com a adoção de políticas compensatórias - exteriores ao mercado de trabalho - que atacassem o problema da renda (Amadeo, 1995 e 1996). Além disso, é por estes sugerido que os diversos direitos hoje inscritos na Constituição tais como férias, décimo-

terceiro salário, descanso semanal remunerado, encargos vinculados ao processo de demissão, jornada de trabalho, sistema de remuneração, etc., deveriam passar a ser objeto de negociação direta entre empregadores e empregados.

Uma segunda interpretação argumenta que o baixo incremento do emprego formal, em um contexto no qual a população em idade ativa apresenta crescimento de 2 a 3% ao ano, tem levado a uma ampliação das ocupações não formalizadas (assalariados sem carteira assinada e trabalhadores por conta própria), bem como a um aumento expressivo do desemprego. Neste caso, os períodos recessivos na década de 90, teriam produzido quedas significativas nos níveis de emprego formal sem que estes fossem recompostos nos momentos de recuperação econômica, gerando uma crescente precarização e níveis de desemprego cada vez mais elevados no mercado de trabalho regionais.

Esta segunda visão reconhece a atual tendência demográfica, os problemas de subutilização e de precariedade crescentes da força de trabalho, como também suas vinculações com a estagnação econômica de longo prazo da economia (Dedecca, 1996). A precariedade das situações ocupacionais articulada a um elevado desemprego evidencia a dificuldade de sustentação dos níveis de emprego pela atual configuração produtiva.

Neste caso, a solução exigiria repensar o desenvolvimento de longo prazo e, portanto, o problema de geração de novos postos de trabalho. As alterações no marco regulatório objetivariam fortalecer a relação capital - trabalho, sendo que o problema de emprego deveria ser atacado com políticas públicas de ampliação da capacidade

produtiva, de desenvolvimento da infra-estrutura e de distribuição de renda. Para estes, faz-se necessário, a manutenção dos direitos existentes e das negociações coletivas como forma de democratizar efetivamente as relações de trabalho, permitindo assim que uma maior produtividade esteja relacionada a melhores salários e vínculos mais estáveis no emprego.

Esta divergência decorre da diferença na interpretação dos resultados apresentados pelas duas principais pesquisas conjunturais sobre emprego e desemprego no país: a PME, Pesquisa Mensal de Emprego produzida pelo IBGE e a PED, Pesquisa de Emprego e Desemprego produzida pelo SEADE-DIEESE. O esquema 1 exemplifica sinteticamente o que será discutido em maior profundidade logo abaixo.

**Esquema 1 - Critérios adotados para a classificação da condição de atividade segundo a PME e PED.**

Pesquisa Mensal de Emprego	Pesquisa de Emprego e Desemprego
<p><b>Desemprego Aberto:</b> pessoas de 15 anos ou mais que não tinham trabalho na semana de referência, mas que estavam dispostas a trabalhar, tendo tomado alguma providência neste sentido.</p>	<p><b>Desemprego Aberto:</b> pessoas de 10 anos ou mais que procuraram trabalho de maneira efetiva nos 30 dias anteriores ao da entrevista e não exerceram nenhum trabalho nos 7 últimos dias.</p> <p><b>Desemprego Oculto pelo Trabalho Precário:</b> pessoas de 10 anos ou mais que realizam de forma irregular algum trabalho remunerado ou pessoas que realizam trabalho não-remunerado em ajuda a negócios de parentes e que procuraram mudar de trabalho nos 30 dias anteriores ao da entrevista ou que, não tendo procurado neste período, o fizeram até 12 meses atrás.</p>

	<p><b>Desemprego Oculto pelo Desalento e Outros:</b> pessoas que não possuem trabalho e nem procuraram nos últimos 30 dias, por desestímulo do mercado de trabalho ou por circunstâncias fortuitas, mas apresentaram procura efetiva de trabalho nos últimos 12 meses.</p>
<p><b>Ocupados:</b> pessoas com 15 anos ou mais que trabalharam - com remuneração monetária ou sem remuneração, em ajuda a membro da família - toda a semana de referência ou parte dela e aquelas que tinham trabalho, mas não trabalharam por um motivo específico (férias, licença, falta involuntária ao trabalho, greve, doença, más condições de tempo ou outro impedimento temporário independente de sua vontade, tal como quebra de máquina, limitação de produção, etc.)</p>	<p><b>Ocupados:</b> pessoas de 15 anos ou mais que (a) possuem trabalho remunerado exercido regularmente; (b) possuem trabalho remunerado exercido de forma irregular, desde que não estejam procurando trabalho diferente do atual; (c) possuem trabalho não-remunerado de ajuda em negócios de parentes, ou remunerado em espécie/benefício, sem procura de trabalho; e (d) excluem-se as pessoas que de forma bastante excepcional fizeram algum trabalho nos últimos 7 dias.</p>

Fonte: IBGE, 1983; Troyano, 1985; SEADE-DIEESE, 1996

No caso da PME, os períodos de referência de 7 e 30 dias são adotados para a mensuração do desemprego e a idade de 15 anos corresponde ao corte inferior para a definição da população em idade ativa. A procura de trabalho em 30 dias, quando não realizada nos 7 dias anteriores a entrevista, deve ter sido efetuada de maneira contínua não podendo ter sofrido uma interrupção durante duas semanas consecutivas ou ter sido acompanhada do exercício de qualquer tipo de trabalho. Dessa maneira, basta que a interrupção tenha ocorrido nas duas últimas semanas anteriormente à entrevista para que a pessoa seja classificada como inativa.

Como a diferença entre os indicadores de desemprego para 7 e 30 dias decorre de um conjunto de pessoas que não realizaram procura em 7 dias, basta que não

tenha havido procura na segunda semana - isto é, entre 8 e 15 dias - para que a condição de desemprego seja desqualificada, mesmo que a pessoa tenha buscado intensivamente um trabalho entre o décimo terceiro e trigésimo dia.

Para a PED o desemprego aberto tem como critérios a procura em 30 dias, o não trabalho em 7 dias e o corte mínimo de idade da população em idade ativa em 10 anos. Além disso, são utilizados parâmetros básicos específicos que combinados permitem classificar a população em idade ativa como desempregada, ocupada e inativa, o que sustenta tanto o indicador de desemprego aberto como os indicadores complementares de desemprego oculto por trabalho precário e por desalento.

As formas de desemprego oculto são indicadores complementares que permitem, ainda que limitadamente, melhor qualificar a dinâmica do desemprego, pois, ao captarem aspectos específicos que caracterizam o desemprego de mais longo prazo, indicam as razões que levaram os indivíduos a involuntariamente não mais sustentarem a situação de desemprego aberto.

A maior heterogeneidade do mercado de trabalho imposta por uma conjuntura de crescimento lento do emprego protegido exige, portanto, a construção de indicadores complementares de desemprego. No caso da PED, a qualidade destes indicadores complementares só pode ser justificada se sua construção decorrer da adoção de critérios claros e rigorosos, pois é este rigor que deve permitir o conhecimento de uma forma de desemprego que se diferencia das situações de ocupação informal, ao ser expressão da

não aceitação de oportunidades de trabalho irregular e descontínuo, em face da existência da disponibilidade para mudança de ocupação e da recente tomada de iniciativa neste sentido.

Pode-se afirmar ainda, que tal complexidade metodológica não representa uma visão que tenda a privilegiar as situações de desemprego, pois ela decorre da necessidade de diferenciar situações específicas de participação e atividade em um mercado crescentemente heterogêneo, seja quando se analisa o desemprego aberto em 30 dias, seja quando se trata das formas de desemprego oculto ou quando se investigam as situações de ocupação regulares e contínuas marcadas por uma inserção precária. (Dedecca, 1996).

Uma diferença metodológica fundamental entre as pesquisas, decorrente das expostas acima, está na maneira como cada uma deduz as condições de atividade e ocupação de cada entrevistado. A PME adota um procedimento pontual - o desemprego aberto em 7 dias - sem questionar as condições de uma eventual ocupação e da procura e disponibilidade de trabalho.

Diferentemente, a PED analisa mais profundamente a procura e a disponibilidade de trabalho, bem como a atividade ocupacional, pois considera que dada a ausência de mecanismos de proteção ao desemprego e a grande heterogeneidade do mercado de trabalho, faz-se necessário uma análise mais apurada da condição de trabalho do entrevistado.

Segundo as informações da PME, o desemprego aberto das regiões metropolitanas em 95 situa-se num patamar muito baixo, se comparado com as taxas de desemprego internacionais. Isso se deve ao fato de que, para a PME, a taxa de ocupação entre 1990 e 1995 caiu, porém a taxa de participação convergiu na mesma tendência, reduzindo o desemprego e elevando o número de inativos, ou seja, ampliou-se o número de pessoas pertencentes a população em idade ativa e reduziu-se o número daqueles classificados como população economicamente ativa (ou desempregadas).

Conseqüentemente, se adotados os indicadores desta pesquisa como fonte para diagnosticar o desemprego e as políticas de emprego a serem implementadas, pode-se chegar a conclusão que o desemprego propriamente dito possui uma importância restrita, desconsiderando a geração quantitativa de postos de trabalho e se atendo muito mais a qualidade desses postos.

Por outro lado a análise via informações da PED possibilita detectar o desemprego como relevante na organização dos mercados de trabalho regionais, haja vista que esta sinaliza taxas de desemprego aberto bem mais elevadas que a vigente em muitos países desenvolvidos. De acordo com esta pesquisa conjuntural, a taxa de ocupação caiu porém esta não foi acompanhada de uma queda na população economicamente ativa, o que se traduz, portanto, numa elevação do desemprego.

Em síntese, o grau de participação econômica da população é amplamente afetado

pelos critérios e operacionalizações de conceitos de emprego e desemprego adotadas por cada uma das pesquisas.

No caso da PME, observa-se uma ampliação da inatividade quando o nível de emprego se reduz, sinalizando, portanto, que as crises de emprego reduzem o nível de atividade da população, ao invés de produzirem modificações mais intensas no perfil da população economicamente ativa. Isto é, a maior heterogeneidade do mercado de trabalho não ocorre na mesma intensidade com que se deteriora as condições econômicas mais gerais. Neste sentido, as crises econômicas e as quedas do nível de ocupação tendem a gerar efeitos menos desastrosos sobre o mercado de trabalho, na medida em que parte expressiva daqueles que perdem sua ocupação migram para a situação de inatividade, amenizando a pressão e as tensões sociais que o desemprego gera nos momentos de crise (Dedecca, 1996).

Por outro lado, os indicadores da PED sugerem que as crises de emprego são acompanhadas de maior desemprego e, portanto, de uma ampliação da pressão e das tensões sociais. As modificações mais relevantes ocorrem no perfil da população economicamente ativa, na medida em que, quando observado, é residual o movimento para a inatividade.

Dessa maneira pode-se concluir que as diferentes metodologias adotadas pelas pesquisas nacionais, PME e PED, levam a resultados diferentes sobre o nível de desemprego real, bem como sobre a predominância dos movimentos ocupados-

desempregados e ocupados-inativos. Portanto, ao se interpretar que os dados da PME revelam um desemprego baixo e não há relevância do movimento ocupados-inativos, as políticas econômicas deveriam se pautar primordialmente na adoção de políticas compensatórias que atacassem o problema da renda, ao invés de se aterem mais especificamente ao problema da sustentabilidade dos níveis atuais de emprego.

Diferentemente, se interpretarmos que os níveis de desemprego são altos e a informalidade neste mercado de trabalho tem sido crescente, o movimento ocupados-inativos não pode ser desconsiderado. Sendo assim, as políticas econômicas deveriam dar maior atenção à geração de novos postos de trabalho, como também à questão da precariedade do mercado de trabalho e da qualificação dos empregos.

### CAPÍTULO III: Análise da Evolução Recente do Mercado Metropolitano de Trabalho

Este capítulo tem por objetivo delinear o comportamento do mercado de trabalho durante os anos 80 e 90, procurando revelar a evolução do emprego no que tange às suas qualificações e quantificações.

O primeiro passo a seguir é determinar os objetivos de análise, identificando quais variáveis deverão ser estudadas e em quais categorias estas serão representadas. Inicialmente, serão analisados os anos de 83, 86, 89, 93 e 95 para as seguintes regiões metropolitanas que constam na PME - Pesquisa Mensal do Emprego: São Paulo, Belo Horizonte, Salvador e Recife. Quanto as categorias que serão abordadas faz-se referência ao:

- ◇ gênero ( masculino e feminino);
- ◇ faixa de idade ( 15-19, 20-24, 25-54 e 55-65);
- ◇ grau de escolaridade ( primeiro grau incompleto; primeiro grau completo mais segundo grau incompleto; segundo grau completo mais terceiro grau incompleto; e terceiro grau completo;
- ◇ qualificação;
- ◇ posição na ocupação (empregador, empregado, conta-própria);

Antes de partimos para análise dos dados, algumas ressalvas metodológicas devem ser feitas. Em primeiro lugar, a base de cálculo dos

indicadores de atividade foi feita considerando-se a PIA e não a PEA. Esta opção se deve a maior importância das flutuações do movimento entre ocupação e inatividade (e vice-versa) do que aquele entre ocupação e desemprego. Segundo, para o cálculo da PIA foi utilizada a população entre 15 e 65 anos, por ser considerada a faixa etária em plena atividade, o que evitaria superestimar o número de inativos.

Na tabela 1, pode-se observar que o número de ocupados em relação a PIA foi crescente durante os anos oitenta, principalmente durante a crise que caracterizou o início da década. As restrições às importações, o estímulo às exportações e o caráter ainda protecionista da política de comércio exterior, incentivaram a abertura de vários postos de trabalho, incorporando grande parte da mão-de-obra e reduzindo, portanto, o volume de desempregados.

**Tabela 1:** Taxas de Participação e Ocupação em relação a PIA

Regiões	1983		1986		1989		1991		1993		1995	
	TP	TO										
<b>Metropolitanas</b>												
São Paulo	61,9%	56,9%	64,2%	61,7%	64,7%	62,2%	65,4%	61,4%	63,5%	59,5%	64,4%	60,8%
Rio de Janeiro	59,2%	54,8%	59,8%	57,4%	59,7%	57,8%	59,8%	57,3%	58,9%	56,1%	59,5%	57,3%
B. Horizonte	61,0%	55,2%	63,0%	60,1%	63,2%	60,7%	63,4%	60,4%	61,8%	58,6%	63,0%	60,3%
Recife	56,1%	50,7%	54,7%	52,0%	57,5%	54,1%	57,3%	53,3%	56,8%	51,0%	55,6%	52,2%
Salvador	61,2%	57,3%	62,8%	59,6%	61,7%	58,7%	61,9%	57,9%	59,6%	55,4%	59,7%	55,4%
Porto Alegre	62,5%	57,5%	63,8%	60,9%	63,4%	61,5%	63,1%	60,0%	62,5%	59,8%	64,0%	60,9%

Fonte: Pesquisa Mensal do Emprego – PME, IBGE

Nesse período as empresas eram favorecidas pela mão-de-obra barata, desqualificada e de alta rotatividade. As tecnologias mostravam-se obsoletas, porém não havia interesse em desenvolver equipamentos de ponta e incorrer em

elevados custos com P&D, num mercado completamente fechado e averso aos produtos estrangeiros. Consequentemente, baixos níveis de desemprego se apresentavam conjuntamente a uma ocupação crescente.

Nos anos noventa, a reestruturação e a racionalização produtiva eliminaram inúmeros postos de trabalho, elevando o desemprego nas principais regiões metropolitanas. A taxa de ocupação passou a apresentar uma tendência declinante, e mesmo após períodos de recuperação entre 93 e 95, esta se mostrava inferior ao final dos anos 80.

A sincronização entre taxa de ocupação e taxa de participação durante os anos oitenta e meados dos 90 explica a manutenção do baixo desemprego, mesmo em períodos de fraco dinamismo do mercado de trabalho. Segundo Dedecca (1996), esse comportamento é bastante estranho tendo em vista que os determinantes de cada um dos agregados são completamente distintos. A participação econômica é determinada, em princípio, por mudanças sociais e demográficas mais estruturais, como o tempo de permanência dos jovens no sistema de ensino básico, a presença da mulher na vida econômica e a existência de programas sociais de atendimento à infância e ao padrão de organização do núcleo familiar, inserção econômica dos mais idosos e o sistema de seguridade social e, muito secundariamente, o desempenho do mercado de trabalho (Durand, 1976). Quanto à ocupação, ela está determinada pelo desempenho econômico, pelas relações entre organização produtiva e tecnológica, pela distribuição de renda e pela estrutura de consumo e monetização da sociedade.

Um outro fator de relevância está na maior importância dos movimentos de participação econômica frente as flutuações da ocupação, dessa maneira, o movimento de ocupação e inatividade supera o de ocupação e desemprego. Seja por falta de perspectiva no mercado de trabalho ou devido ao inefetivo sistema de proteção ao desemprego, um grande número de trabalhadores têm deixado de procurar emprego no período de relevância para as pesquisas de emprego nacionais e portanto passaram a ser classificados como inativos.

Os dados referentes a inatividade mostram em todas as regiões metropolitanas (RM) estudadas houve um aumento deste número entre os homens, durante 83 e 95. As regiões onde houve maior crescimento foram Recife e Salvador. Coincidentemente ou não, nestas regiões o desemprego tendeu a cair tanto para os homens quanto para as mulheres, o que induz a crer que há uma modificação na estrutura da PIA; nos anos 90 esta vem se caracterizando por desemprego baixo e um nível de inatividade crescente.

Tabela 2: Evolução da PIA segundo Gênero e condição de atividade

dividido pela PIA

São Paulo	1983		1986		1989		1993		1995	
	Homem	Mulher								
Ocupados	37,0%	19,9%	39,5%	22,2%	39,7%	22,5%	37,1%	22,5%	37,2%	23,6%
Inativos	8,4%	29,7%	7,5%	28,3%	7,1%	28,2%	8,4%	28,1%	8,5%	27,1%
Desempregados	3,1%	1,9%	1,4%	1,0%	1,5%	1,0%	2,4%	1,6%	2,1%	1,6%

B. Horizonte	1983		1986		1989		1993		1995	
	Homem	Mulher								
Ocupados	34,1%	21,1%	36,9%	23,2%	37,5%	23,2%	35,8%	22,8%	36,5%	23,8%
Inativos	9,7%	29,3%	9,2%	27,8%	8,8%	28,0%	10,2%	28,0%	10,0%	26,9%
Desempregados	3,6%	2,2%	1,5%	1,4%	1,4%	1,2%	1,7%	1,4%	1,5%	1,2%

Recife	1983		1986		1989		1993		1995	
	Homem	Mulher								
Ocupados	32,7%	18,0%	33,3%	18,7%	34,6%	19,5%	31,7%	19,3%	32,3%	19,9%
Inativos	11,2%	32,7%	12,3%	33,0%	10,3%	32,2%	11,7%	31,6%	12,3%	32,1%
Desempregados	3,2%	2,2%	1,5%	1,2%	1,9%	1,5%	3,4%	2,3%	2,1%	1,3%

Salvador	1983		1986		1989		1993		1995	
	Homem	Mulher								
Ocupados	34,8%	22,5%	35,7%	23,9%	35,6%	23,1%	33,0%	22,4%	32,5%	22,9%
Inativos	9,8%	28,9%	9,5%	27,7%	9,6%	28,7%	11,3%	29,1%	11,7%	28,6%
Desempregados	2,3%	1,6%	1,7%	1,4%	1,7%	1,3%	2,7%	1,6%	2,6%	1,6%

Fonte: Pesquisa Mensal do Emprego – PME, IBGE

Com o objetivo de dar maior clareza a esta discussão será adotado um outro indicador denominado como taxa de não trabalho (Dedecca, 1996). O cálculo deste se dá da seguinte maneira;

$$TNT = \frac{PIA - PEA + Desemp.}{PIA} = \frac{P\tilde{n}EA + Desemp.}{PIA}, \text{ ou simplesmente } \frac{PIA - Ocupados}{PIA}$$

Este indicador nos possibilita observar qual o número de pessoas em situação de não trabalho, ou seja os desempregados e inativos, frente ao número de pessoas que estão ocupadas. Quanto maior o número de pessoas nesta primeira situação, maior é o número de dependentes em relação aos ocupados. A tabela 3 mostra a evolução da taxa de não trabalho total ( $\frac{PIA - Ocupados}{PIA}$  total), bem como a desagregada por gênero (Homem (h) =  $\frac{PIA h - Ocup. h}{PIA h}$ ; Mulher (m) =  $\frac{PIA m - Ocup. m}{PIA m}$ ).

Tabela 3: Taxa de não trabalho

São Paulo	1983			1986			1989			1993			1995		
	Homem	Mulher	Total												
não trabalho	63%	80,1%	43,1%	60,5%	77,8%	38,3%	60,3%	77,5%	37,8%	62,9%	77,5%	40,5%	62,8%	76,4%	39,2%

Belo Horizonte	1983			1986			1989			1993			1995		
	Homem	Mulher	Total												
não trabalho	65,9%	78,9%	44,8%	63,1%	76,8%	39,9%	62,5%	76,8%	39,3%	64,2%	77,2%	41,4%	63,5%	76,2%	39,7%

Recife	1983			1986			1989			1993			1995		
	Homem	Mulher	Total												
não trabalho	67,3%	82,0%	49,3%	66,7%	81,3%	48,0%	65,4%	80,5%	45,9%	68,3%	80,7%	49,0%	67,7%	80,1%	47,8%

Salvador	1983			1986			1989			1993			1995		
	Homem	Mulher	Total												
não trabalho	65,2%	77,5%	42,7%	64,3%	76,1%	40,4%	64,4%	76,9%	41,3%	67,0%	77,6%	44,6%	67,5%	77,1%	44,6%

Fonte: Pesquisa Mensal do Emprego – PME, IBGE

É nítido que em 83, ano de grave recessão, a TNT apresentava-se em níveis elevadíssimos para todas as regiões metropolitanas. Em São Paulo, temos que para cada 56,9 pessoas ocupadas 43,1 estão sem trabalho; em Recife essa relação chega a ser quase 1:1 (50,7 ocupadas para 49,3 sem trabalho).

No período de recuperação, em 86 essa taxa cai persistentemente chegando a mostrar índices inferiores até 1989, quando volta a subir e somente em 95 esta sofre uma nova queda. Esta última recuperação, em 1995, não tem sido suficiente para gerar uma queda da taxa de não trabalho na mesma intensidade daquela ocorrida em 1986.

No que tange a evolução da TNT por sexo pode-se perceber que o peso do gênero masculino impede a queda da taxa de não trabalho total no ano de recuperação da década de 90. Na região metropolitana de São Paulo, entre 1986 e 1993 a taxa de não trabalho para os homens cresceu constantemente elevando-se 2,4%. Entre 1993 e 1995, a redução da TNT foi ínfima, apenas 0,1%, o que resultou numa taxa de não trabalho de 68,8%, mais elevada do que os 60,5% encontrados na recuperação de 1986. Se os homens contribuíram com a elevação da TNT, o gênero feminino apresentou uma tendência frequente de queda. Entre 1986 e 1995 esta taxa caiu de 77,8% para 76,4%.

Para as outras regiões metropolitanas a situação foi semelhante, a TNT se elevou para o gênero masculino e caiu para o gênero feminino. Apenas Salvador se diferenciou deste contexto, pois tanto os gêneros masculino e feminino contribuíram para a sustentação de uma elevada taxa de não trabalho. Dessa maneira, pode-se dizer que enquanto nas outras regiões metropolitanas houve uma reinserção mais efetiva da mão-de-obra feminina no mercado de trabalho, em Salvador este gênero encontrou as dificuldades semelhantes ao do gênero masculino.

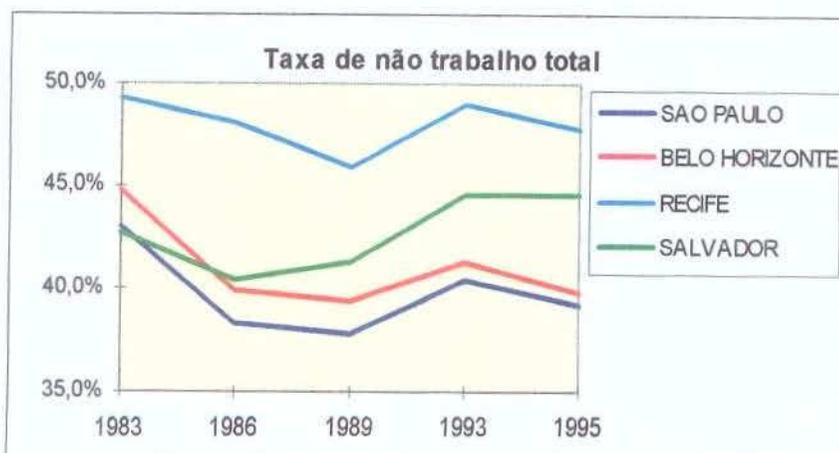
Buscando confirmar o exposto acima, no que tange a participação na ocupação da força de trabalho feminina, vemos que a participação das mulheres no mercado de trabalho no período de 86 e 95 aumentou em todas as RM excetuando-se Salvador. Em São Paulo as mulheres ocupadas aumentaram 1,4%,

em Belo Horizonte 0,6%, em Recife 1,2%. Salvador apresentou uma redução de 1%.

Apesar da mão-de-obra feminina ter tido relativa facilidade para se inserir no mercado de trabalho entre as décadas de 80 e 90, visto que a proporção de ocupadas se elevou, uma pequena parcela das ocupadas se tornou desempregada. Assim, mesmo sabendo que seria possível encontrar um trabalho tornava-se cada vez mais difícil assegurar um emprego.

Fazendo uma análise comparativa entre as RM, o gráfico 1 revela que apesar da tendência ter sido similar para as RM, o sudeste revela variações mais suaves que o nordeste. Se tomarmos por base o ano de 1986, que seria a recuperação dos 80, até 95, ano de recuperação da década de 90, parece claro que há uma tendência ascendente em quase todas as RM. A taxa de não trabalho aumentou, portanto, durante esse período e Salvador foi a região mais atingida, com uma variação de 4,2%.

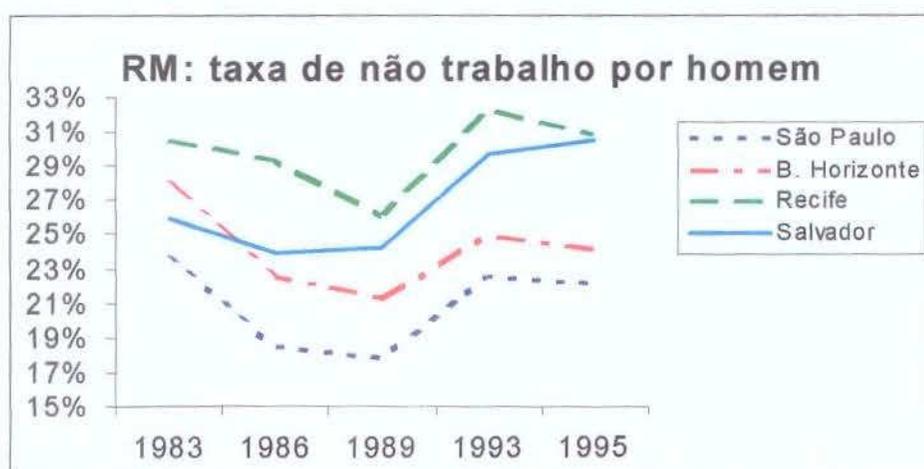
**Gráfico 1: Taxa de não trabalho total**



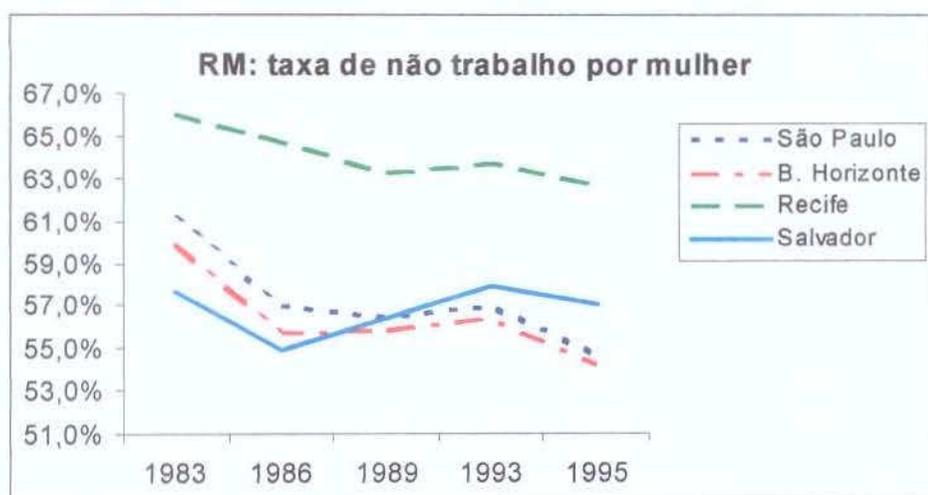
Fonte: Pesquisa Mensal do Emprego – PME, IBGE

Analisando um pouco mais minuciosamente a variável gênero, chega-se a conclusão, pelo gráfico 2, que os homens determinam a tendência ascendente da TNT para todas as regiões metropolitanas. O gênero feminino apresenta uma tendência contrária, na qual a TNT se reduziu mais significativamente no período de recuperação dos 90. Este fato excetua-se apenas para RM de Salvador onde, como já dito, a taxa de não trabalho aumentou em 1%.

**Gráfico 2 e 3: Taxa de não trabalho por gênero**



Fonte: Pesquisa Mensal do Emprego – PME, IBGE



Fonte: Pesquisa Mensal do Emprego – PME, IBGE

Um estudo mais interessante ainda pode ser feito observando as variações de acordo com a faixa etária. Procurando evitar distorções no cálculo, como já foi mencionado anteriormente, a TNT foi deduzida utilizando-se a PIA desagregada por sexo e referente a respectiva faixa etária. Conseqüentemente, obtivemos os seguintes indicadores:

$$\text{Faixa Etária 1 (Fe1)} = \frac{\text{PIA (h/Fe1)} - \text{PO (h/Fe1)}}{\text{PIA (h/Fe1)}};$$

$$\text{Faixa Etária 2: (Fe2)} = \frac{\text{PIA (h/Fe2)} - \text{PO (h/Fe2)}}{\text{PIA (h/Fe2)}};$$

$$\text{Faixa Etária 3 (Fe3)} = \frac{\text{PIA (h/Fe3)} - \text{PO (h/Fe3)}}{\text{PIA (h/Fe3)}};$$

$$\text{Faixa Etária 4 (Fe4)} = \frac{\text{PIA (h/Fe4)} - \text{PO (h/Fe4)}}{\text{PIA (h/Fe4)}}; *$$

\* idem para as mulheres

Antes de pormenorizar essas análises seria relevante apresentar algumas características genéricas da PIA no que refere-se a divisão da faixa etária em 4 classes:

- ◇ Faixa etária 1: os jovens entre 15 e 19 anos;
- ◇ Faixa etária 2: entre 20 e 24 anos;
- ◇ Faixa etária 3: os adultos entre 25 e 54 anos;

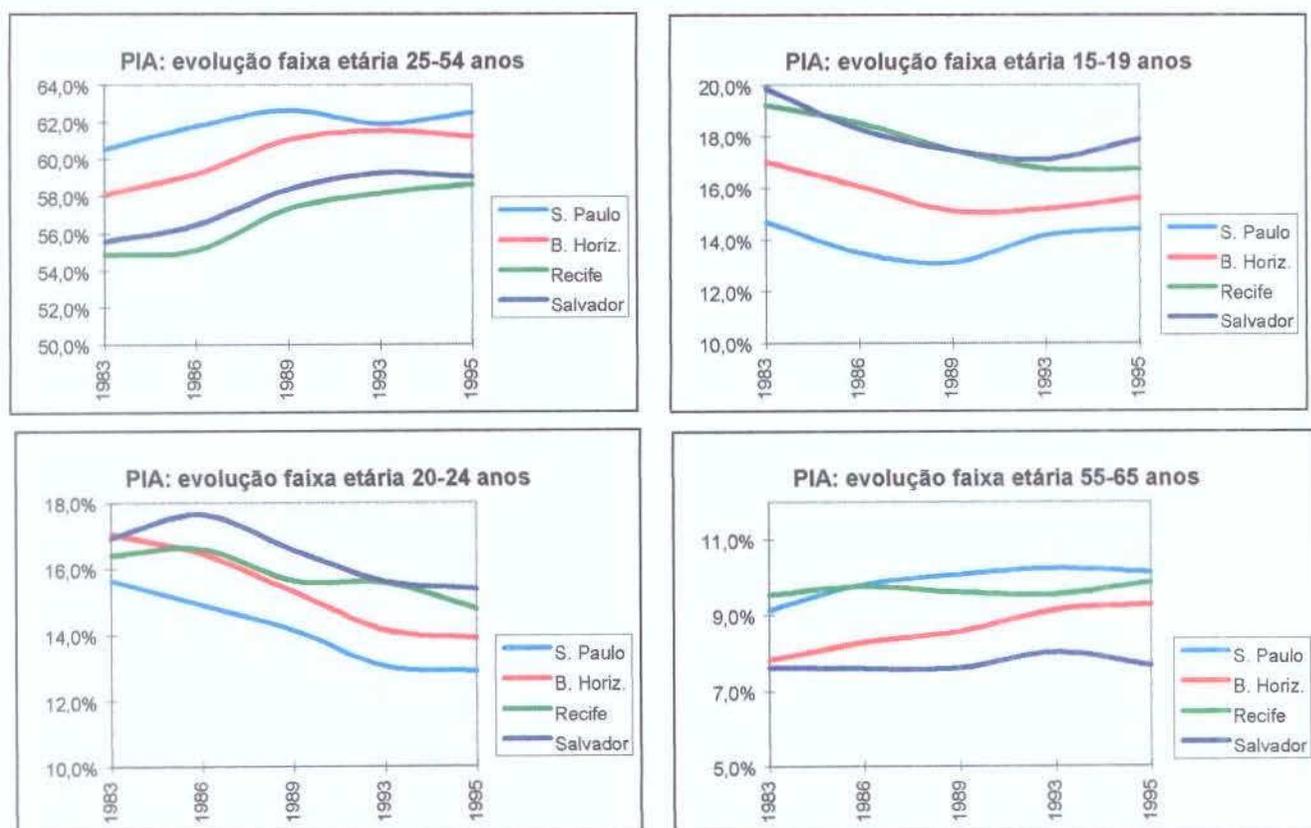
◇ Faixa etária 4: os adultos maduros entre 55 e 65 anos;

Cada classe apresenta uma evolução própria, diferente uma das outras, porém quanto à evolução das RM dentro de cada classe percebe-se que todas as regiões seguem uma mesma tendência, sem haver distorções significativas.

O gráfico 4 reafirma o que foi dito acima, e além disso mostra que a composição da PIA tem se elevado para a faixa etária mais significativa, entre 25 e 54 anos. Para todas RM, sem exceção, houve uma tendência crescente com poucas oscilações durante todo o período dos 80 e até meados dos 90. As regiões metropolitanas com menor participação nesta faixa etária são as nordestinas, com Recife ocupando a pior posição.

No que tange a faixa etária emergente ao mercado de trabalho, nota-se que os jovens perderam participação na PIA no período em questão, o que leva a crer que houve um envelhecimento da PIA, bem como uma redução da taxa de natalidade. A mesma tendência declinante se mostra para os jovens entre 20-24 anos; e a evolução é estável entre os adultos entre 55 e 65 anos.

Gráfico 4: Evolução da PIA segundo a faixa de idade

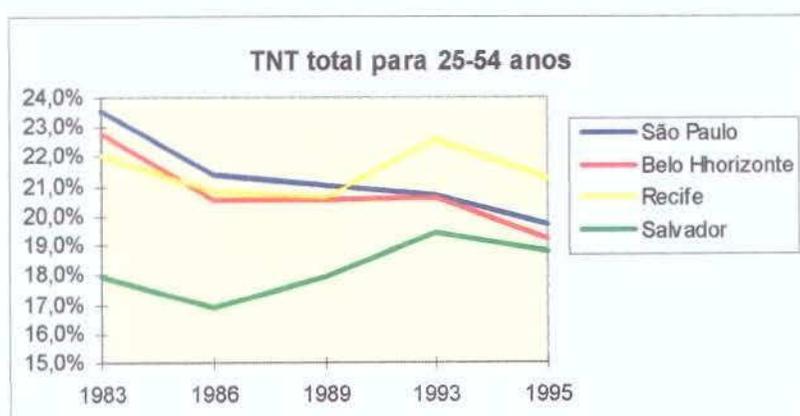


Fonte: Pesquisa Mensal do Emprego – PME, IBGE

Para a parcela mais relevante da PIA, ou seja aquela com faixa etária entre 25 e 54 anos, o gráfico mostra uma tendência ascendente para todas as regiões metropolitanas. Porém, a TNT não caiu nos anos de recuperação, 86 e 95, para todas as RM em destaque. Um quadro bem diferenciado se mostrou para regiões do nordeste e sudeste. Enquanto no sudeste houve uma queda da TNT, o que significa que uma maior parcela de adultos conseguiu encontrar trabalho e portanto foram classificados como ocupados; no nordeste a elevação da massa de trabalhadores nesta faixa etária foi acompanhada de uma elevação da taxa de não trabalho, o que resultou num aumento dos desempregados e/ou dos inativos.

O gráfico 5 expressa, através das linhas com tendência ascendente para as regiões de Salvador e Recife, a tremenda dificuldade de inserção no mercado de trabalho da população nordestina. Como pode-se perceber, na recuperação de 93-95, São Paulo e Belo Horizonte conseguiram elevar sua inserção no mercado de trabalho reduzindo a TNT, porém Recife e Salvador não reproduziram uma queda tão representativa.

*Gráfico 5: Taxa de não trabalho para a faixa etária entre 25 e 54 anos*

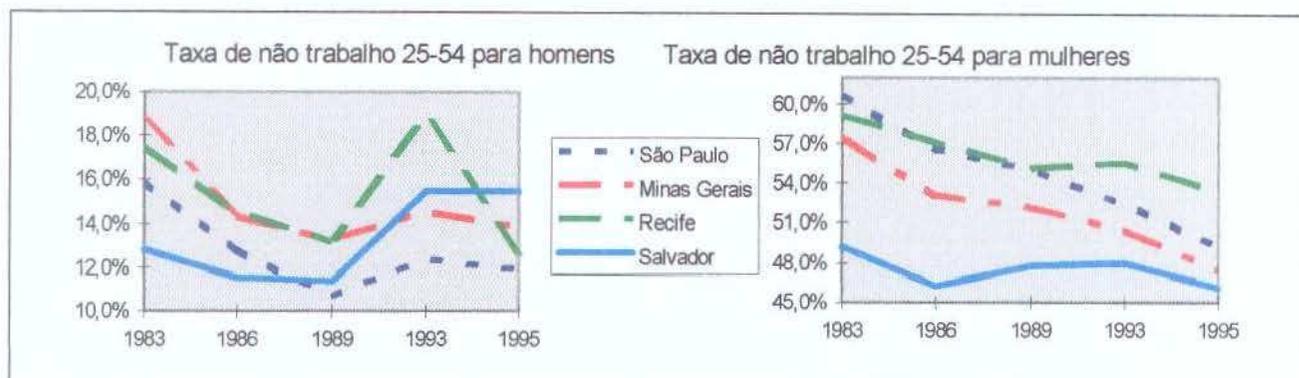


Fonte: Pesquisa Mensal do Emprego – PME, IBGE

Quando observamos as tendências da TNT em relação ao sexo para a faixa etária propriamente ativa (25-54 anos), vemos que os homens são infinitamente mais desfavorecidos do que as mulheres. A TNT para a mulheres caiu durante os 80 e meados dos 90, o que sugere que elas estão conseguindo se inserir no mercado de trabalho. Os homens por sua vez seguiram a tendência da TNT total; elevaram sua participação no mercado de trabalho até 89 e então diminuíram até 95. Não houve portanto uma inserção mais ativa dos trabalhadores masculinos após a recuperação de 93-95. A queda da TNT para a região sudeste

entre 93-95 ocorreu, sem sombra de dúvidas, em virtude da forte tendência de queda do não trabalho para a população feminina.

*Gráfico 6: Taxa de não trabalho desagregada por sexo para a faixa etária entre 25 e 54 anos*



Fonte: Pesquisa Mensal do Emprego – PME, IBGE

Para as outras faixas de idade temos que a classe dos jovens entre 15 e 24 anos perdeu participação na PIA, apontando uma maior dificuldade para entrar no mercado de trabalho. Tanto para os homens quanto para as mulheres, a evolução da TNT aumentou sem dar trégua aos períodos de recuperação. Os jovens que mais sofreram com as mudanças no mercado de trabalho foram os homens entre 15 e 19 anos. Em São Paulo, a partir de 86 a TNT respectiva subiu de 35% em 86 para 51,3% em 1995; o aumento para as mulheres foi de 54,5% em 86 para 68,2% em 95. Em Belo Horizonte, os homens variaram de 44,6% para 54,7% e as mulheres 62,2% para 71%. A variação, como pode ser vista, foi muito grande para as regiões do sudeste, porém isso não ocorreu no nordeste. Salvador e Recife sempre possuíram uma TNT muito elevada, desde 86, superando a taxa dos 80%, o que explica a pequena variação. “A situação já estava tão complicada que seria difícil piorar muito.”

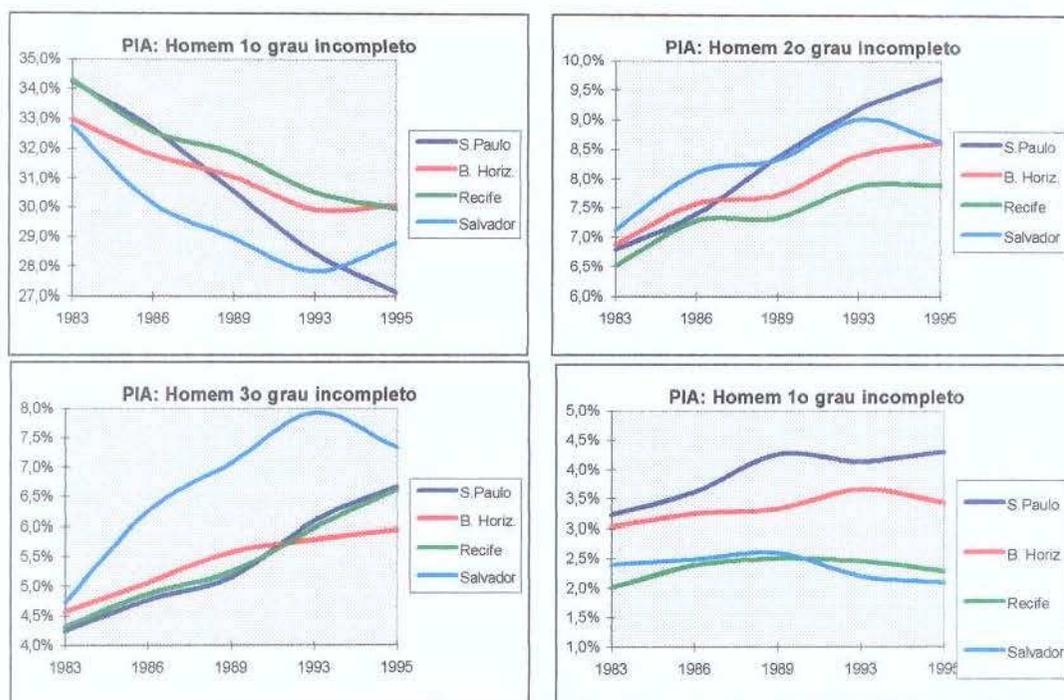
Para os adultos maduros, entre 55 e 65 anos, a TNT variou suavemente, elevando-se nas recessões e baixando nas recuperações. São Paulo e Belo Horizonte revelaram uma tendência de queda, apesar desta ser pouco acentuada na recuperação de 93-95. Salvador e Recife se mostram como regiões infortúnias; de uma TNT de 39% em 83, o sexo masculino de Salvador chega em 95 com mais de 59%. A situação feminina também piorou, porém menos drasticamente.

Partiremos agora para análise do nível de escolaridade, buscando descobrir qual a evolução do grau de instrução, até meados da década de 90, para aqueles que continuam inseridos no mercado de trabalho e aqueles que se encontram na situação de não trabalho.

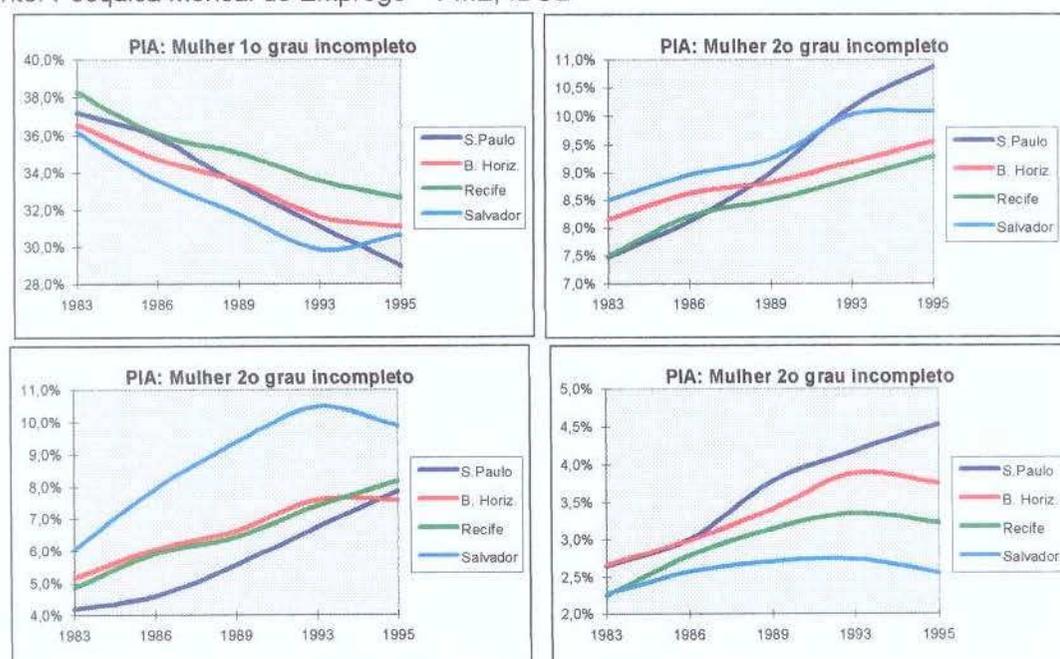
Durante todo o período em análise verifica-se que o grau de instrução da população brasileira se elevou, devido a queda na participação da PIA daqueles com o primeiro grau incompleto. Além de ter caído para a PIA com ginásio incompleto, houve um aumento na participação daqueles com o segundo e terceiro graus incompleto.

Quanto ao gênero, homens e mulheres, ambos parecem apresentar a mesma tendência descrita acima. Há uma queda na participação para o primeiro grau incompleto e um aumento para os níveis seguintes. Os gráficos 7 e 8 esclarecem esta tendência.

*Gráfico 7 e 8: PIA segundo grau de escolaridade - desagregada por sexo*



Fonte: Pesquisa Mensal do Emprego – PME, IBGE



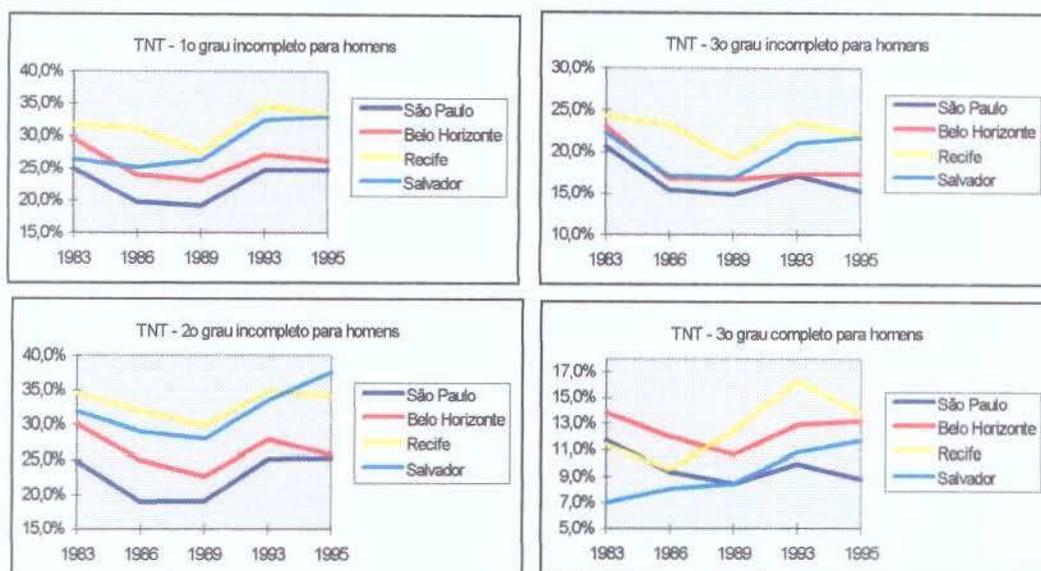
Fonte: Pesquisa Mensal do Emprego – PME, IBGE

Também não é possível observar tendências diferentes entre as regiões sudeste e nordeste. Salvador, com certeza, foi região que deu o maior salto qualitativo a nível educacional, reduzindo a participação a nível básico e elevando expressivamente a nível secundário completo e superior incompleto.

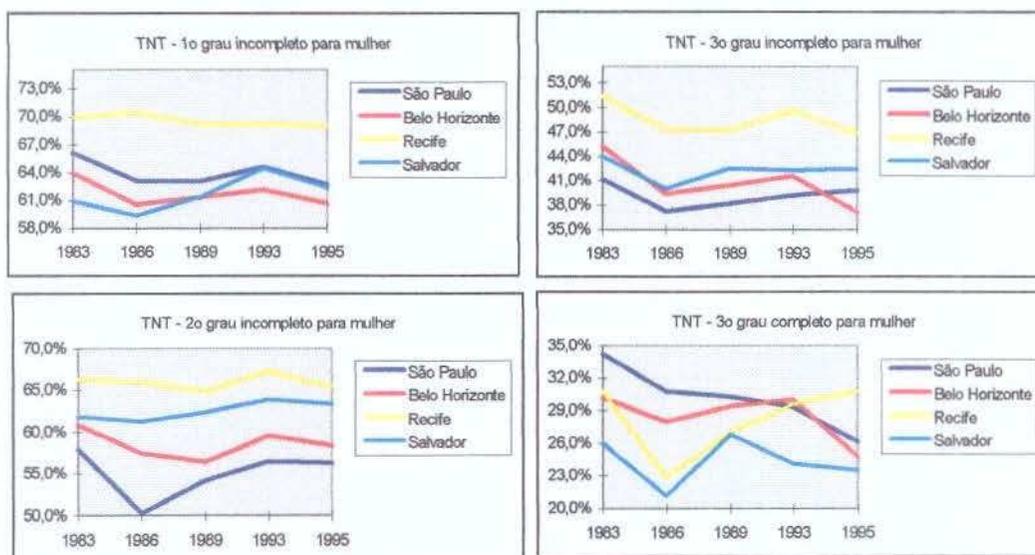
Ao relacionarmos as tendências da população em idade ativa com a sua capacidade em encontrar trabalho, vemos que a situação piorou muito para aqueles com graus de instrução maior, ou seja, aqueles que tiveram sua participação na PIA aumentada estão encontrando maior dificuldade para se inserirem no mercado de trabalho.

Os gráficos 9 e 10 mostram que a taxa de não trabalho aumentou, entre 1986 e 1995, para aqueles com segundo grau incompleto, independentemente do sexo. Já para aqueles com terceiro grau incompleto, a TNT aumentou para as regiões nordestinas e se mantiveram estáveis para as regiões do sudeste. Pelo visto, o salto qualitativo conseguido pelas regiões nordestinas não tem surtido efeito positivo e motivador para o ingresso no mercado de trabalho. Para aqueles com o primeiro grau incompleto a TNT aumentou, principalmente dentre os homens; a população masculina de São Paulo por exemplo passou de 19,8 em 1986 para 24,8 em 1995, as mulheres por sua vez tiveram uma redução de 0,4%, para o mesmo período.

Gráfico 9 e 10: TNT segundo grau de escolaridade – desagregado por sexo



Fonte: Pesquisa Mensal do Emprego – PME, IBGE



Fonte: Pesquisa Mensal do Emprego – PME, IBGE

## SÍNTESE

Analisando os dois pontos mais favoráveis dos anos 80 e 90, ou seja comparando os anos de recuperação de 86 e 95, vemos uma pequena piora da evolução do emprego nas regiões metropolitanas em estudo. As regiões do

nordeste foram as que apresentaram um desenvolvimento mais sofrido, visto que, em média para o ano de 1995, para cada 53,8 pessoas ocupadas existiam 46,2 sem trabalho. No sudeste a proporção da população sem trabalho eleva-se em 0,9% para São Paulo e reduz-se apenas 0,2% em Belo Horizonte. Este nível de não trabalho se comparado com aqueles encontrados nos países desenvolvidos são muito mais elevados. Como exemplo, nos países da OCDE encontramos os seguintes números: EUA – 75,0% da população empregada para 25,0% na situação de não trabalho; Japão – 74,6% para 25,4%; Suécia – 72,7% para 27,3%; Reino Unido – 71,0% para 29,0%; França – 59,6% para 40,4.

É imprescindível atentar para o fato de que a evolução desta taxa de não trabalho se diferenciou amplamente quanto ao sexo. Os homens foram os mais desfavorecidos, perdendo grande participação no mercado de trabalho. Em todas as regiões metropolitanas encontramos uma elevação da TNT para o sexo masculino entre 86 e 95. São Paulo teve um aumento de 2,3%; Belo Horizonte de 0,4%; Recife 1% e Salvador 3,2%. As mulheres por sua vez tiveram uma redução da TNT da ordem de 1,4%, 0,6%, 1,2%, 1% para as respectivas regiões metropolitanas.

Quanto à evolução da faixa etária, os jovens entre 15 e 24 anos perderam participação no mercado de trabalho entre as recuperações dos 80's e 90's, porém estes também perderam participação na PIA, o que mostra uma redução tanto da população quanto da sua capacidade de inserção no mercado de trabalho. Lastimável fica apenas a situação nordestina para a população entre 25 e 54

anos. Dentro desta faixa de idade nota-se que a PIA cresceu, porém a sua TNT também subiu, o que sugere que um maior número de pessoas se tornaram inativas ou desempregadas por desalento, devido a falta de perspectiva no mercado de trabalho.

O grau de escolaridade apesar de ter se elevado não tem sido fator favorável para se encontrar um emprego. Mesmo para aqueles com o segundo grau incompleto e o terceiro completo, a taxa de não trabalho subiu. Aliás, o não trabalho subiu para todos os níveis escolares, o que mostra uma dificuldade generalizada de inserção no mercado de trabalho.

A discussão que se coloca agora procura questionar a captação do desemprego como medida capaz de refletir a especificidade do mercado de trabalho. Com a recuperação econômica de 93 a 95, o desemprego aberto tendeu a cair, porém este indicador passou a perder uma importância relativa. Desse modo, quando dizemos que o desemprego é baixo no Brasil estamos omitindo a tamanha complexidade na qual o mercado de trabalho brasileiro se encontra, bem como a heterogeneidade de seu desemprego. Dá-se portanto, exclusividade à manifestação do fenômeno, desemprego aberto, sem esclarecer a real situação do mercado de trabalho nacional.



#### CAPÍTULO IV: Uma Análise Específica do Desemprego

Durante o período analisado uma parcela dos ocupados tornou-se desempregada ou inativa, devido, principalmente, a falta de perspectiva no mercado de trabalho. Esta modificação, mensurada na tabela 2 do capítulo anterior, é extremamente difícil de quantificar no que tange a seguinte subdivisão: a proporção entre os ocupados, que previamente passaram pela situação de desemprego para então serem classificados como inativos, ou seja, a predominância do movimento ocupados-inativos com passagem pelo desemprego aberto; e os inativos natos, ou seja, aqueles que pela estrutura familiar ou por opção, nunca procuraram um emprego.

Os dados da tabela 4 revelam que a queda na ocupação entre 86 e 95 intensificou o movimento entre ocupados-inativos, gerando principalmente, dentre os homens, um aumento significativo da inatividade. Por outro lado, algumas regiões como São Paulo, também apresentaram aumento no volume de desempregados, o que dificulta a análise frente ao peso de cada movimento, ocupados-inativos ou ocupados-desempregados. Para as mulheres parece mais claro que ambos os movimentos foram pouco significativos, haja vista a maior facilidade para se inserirem no mercado de trabalho e a conseqüente elevação da participação destas entre os ocupados.

Tabela 4: Comparativo 1986 - 1995, ocupados, inativos, desempregados

Ocupados dividido pela PIA			Ocupados dividido pela PIA		
Homem	1986	1995	Mulher	1986	1995
São Paulo	39,5%	37,2%	São Paulo	22,2%	23,6%
B. Horizonte	36,9%	36,5%	B. Horizonte	23,2%	23,8%
Recife	33,3%	32,3%	Recife	18,7%	19,9%
Salvador	35,7%	32,5%	Salvador	23,9%	22,9%

Inativos dividido pela PIA			Inativos dividido pela PIA		
Homem	1986	1995	Mulher	1986	1995
São Paulo	7,5%	8,5%	São Paulo	28,3%	27,1%
B. Horizonte	9,2%	10,0%	B. Horizonte	27,8%	26,9%
Recife	12,3%	12,3%	Recife	33,0%	32,1%
Salvador	9,5%	11,7%	Salvador	27,7%	28,6%

Desemp. dividido pela PIA			Desemp. dividido pela PIA		
Homem	1986	1995	Mulher	1986	1995
São Paulo	1,4%	2,1%	São Paulo	1,0%	1,6%
B. Horizonte	1,5%	1,5%	B. Horizonte	1,4%	1,2%
Recife	1,5%	2,1%	Recife	1,2%	1,3%
Salvador	1,7%	2,6%	Salvador	1,4%	1,6%

Fonte: Pesquisa Mensal do Emprego – PME, IBGE

De agora em diante, analisaremos mais especificamente as características do desemprego, buscando com isso descobrir os pormenores daqueles classificados nesta situação.

No que tange ao perfil dos desempregados, observou-se que a maior facilidade da mão-de-obra feminina em entrar no mercado de trabalho pode ser evidenciada pela maior parcela de ocupadas entre os anos de 1986 e 1995. Apesar disso, observou-se também o aumento do número de desempregadas nas regiões metropolitanas em estudo, o que indica a existência de características de exclusão para este gênero. Para o gênero masculino, verifica-se o aumento do desemprego e uma diminuição do número de ocupados para o período estudado, o que revela uma piora generalizada da inserção deste gênero no mercado de

trabalho.

De acordo com a tabela 5, em 1986, na região de São Paulo 2,9% dos homens eram desempregados<sup>1</sup>, em 95 esta porcentagem chega a 4,4%. Salvador apresenta o resultado estatístico mais desfavorável, com um aumento de aproximadamente 1,9%, entre os homens, nesses dez anos. Em relação ao total da PEA, sem desagregarmos por sexo, temos para o mesmo período, na região metropolitana de São Paulo, uma elevação de 1,8% do número de desempregados. Para Salvador esse aumento chega a 2,1%.

*Tabela 5 : Desempregados divididos pela PIA/homem e PIA/mulher*

Regiões	1986		1995	
	Homem	Mulher	Homem	Mulher
São Paulo	2.9%	2.0%	4.4%	2.9%
B. Horizonte	3.2%	2.7%	3.2%	2.4%
Recife	3.2%	2.3%	5.1%	2.8%
Salvador	3.7%	2.7%	5.6%	3.1%

Fonte: Pesquisa Mensal do Emprego – PME, IBGE

Quanto a faixa etária, as transformações foram semelhantes em todas as regiões metropolitanas. Os movimentos mais significativos foram a redução da participação no desemprego dos jovens entre 15 e 19 anos para todas as RM, com exceção de São Paulo; e uma abrupta elevação do desemprego entre os adultos na faixa etária de 25 e 54 anos tanto para as regiões do Sudeste como do Nordeste<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Desempregados homens/ PIA homem.

**Tabela 6: Desempregados desagregados por faixa etária**

<b>Sao Paulo</b>	<b>1986</b>		<b>1995</b>	
	Homem	Mulher	Homem	Mulher
Idade 15-19	5.5%	5.7%	6.7%	5.7%
Idade 20-24	5.3%	3.5%	8.2%	6.2%
Idade 25-54	2.2%	1.1%	3.6%	2.0%
Idade 55-65	0.7%	0.1%	1.1%	0.2%

<b>Belo Horizonte</b>	<b>1986</b>		<b>1995</b>	
	Homem	Mulher	Homem	Mulher
Idade 15-19	6.1%	5.4%	4.5%	4.1%
Idade 20-24	5.7%	5.5%	5.7%	4.8%
Idade 25-54	2.1%	1.6%	2.5%	1.8%
Idade 55-65	0.3%	0.1%	0.7%	0.2%

<b>Recife</b>	<b>1986</b>		<b>1995</b>	
	Homem	Mulher	Homem	Mulher
Idade 15-19	3.5%	2.6%	3.0%	2.4%
Idade 20-24	6.0%	4.8%	8.3%	4.9%
Idade 25-54	2.7%	1.9%	4.4%	2.2%
Idade 55-65	0.5%	0.1%	1.1%	0.2%

<b>Salvador</b>	<b>1986</b>		<b>1995</b>	
	Homem	Mulher	Homem	Mulher
Idade 15-19	3.3%	2.7%	3.8%	2.4%
Idade 20-24	7.4%	5.6%	8.9%	6.1%
Idade 25-54	2.9%	2.2%	5.7%	2.9%
Idade 55-65	0.2%	0.4%	2.0%	0.3%

Fonte: Pesquisa Mensal do Emprego – PME, IBGE

Quanto as variações na PIA dos adultos na faixa etária entre 25 a 54 anos, para o mesmo período de 1986 a 95, a taxa de desemprego que se mostrou mais elevada ficou para os homens de Salvador com 1,3% superior a Recife, 2,1% superior a São Paulo e 3,2% superior a Minas Gerais.

Para a região Nordeste, além de ter piorado a situação para aqueles na faixa etária mais produtiva, é possível dizer que o desemprego elevou-se para quem tinha experiência anterior de trabalho (ver tabelas 7 e 8). Ou seja, com o decorrer destas duas décadas, mais pessoas que previamente possuíam uma ocupação, deixaram de exercer esta certa atividade e, portanto, não poderiam mais ser classificadas como ocupadas. Caso estas pessoas deixassem de procurar uma ocupação no período relevante para as pesquisas nacionais, devido a falta de perspectiva em se conseguir um novo trabalho, não haveria dúvidas de

<sup>2</sup> Ver tabela 6

que estas não seriam mais classificadas como desempregadas, mas sim como inativas. Pelo fato de ter havido uma elevação dos inativos homens no período estudado é possível que o movimento ocupado-inativo, com uma pequena passagem pelo desemprego aberto, venha ocorrendo desde a recuperação dos 90.

*Tabela 7: Análises das tendências do desemprego – sexo masculino*

DESEMPREGADOS				
HOMEM				
São Paulo	% tinha experiência anterior	% tinha experiência ant. empregado	% 1o grau incompleto	% não qualificados
1983	58.0	53.7	43.0%	10.1
1986	54.1	50.3	36.5%	9.2
1989	59.1	55.0	37.7%	9.7
1993	55.9	51.1	39.8%	10.2
1995	54.4	50.6	39.4%	7.9
Belo Horizonte	% tinha experiência anterior	% tinha experiência ant. empregado	% 1o grau incompleto	% não qualificados
1983	58.2	48.7	41.0%	11.8
1986	46.4	41.6	34.2%	9.6
1989	50.0	45.3	34.2%	8.9
1993	51.7	43.8	35.9%	9.4
1995	52.4	44.3	38.8%	9.8
Salvador	% tinha experiência anterior	% tinha experiência ant. empregado	% 1o grau incompleto	% não qualificados
1983	54.0	48.3	46.8%	7.8
1986	44.1	44.4	40.0%	7.5
1989	53.4	50.5	40.1%	7.1
1993	58.1	51.4	35.7%	9.0
1995	58.1	48.9	32.9%	12.7
Recife	% tinha experiência anterior	% tinha experiência ant. empregado	% 1o grau incompleto	% não qualificados
1983	53.7	46.9	44.7%	12.0
1986	47.8	42.8	34.8%	10.1
1989	51.1	45.6	34.7%	10.7
1993	53.6	45.8	37.0%	12.3
1995	56.0	47.7	34.5%	12.1

Fonte: Pesquisa Mensal do Emprego – PME, IBGE

Para a região Sudeste, apesar do desemprego ter se elevado para a faixa produtiva, não se observou aumento, no gênero masculino, dentre aqueles que possuíam experiência anterior de trabalho. Mais especificamente, pode-se dizer que não houve um aumento para aqueles com experiência anterior e subdivididos

como empregados, na classificação da posição na ocupação<sup>3</sup> No gênero feminino, elevou-se o desemprego para os que tinham experiência anterior, bem como para aqueles subdivididos como empregados. Dessa maneira, visto que o peso relativo dos homens em relação às mulheres é superior, pode-se destacar que este estrato, os empregados, não vem perdendo peso com o decorrer das modificações no mercado de trabalho.

*Tabela 8: Análises das tendências do desemprego – sexo feminino*

<b>MULHER</b>				
<b>São Paulo</b>	% tinha experiência anterior	% tinha experiência ant. empregado	% 1o grau incompleto	% não qualificados
1983	32.2	30.6	21.0%	9.6
1986	36.3	34.9	21.1%	10.7
1989	34.6	33.7	21.4%	8.1
1993	35.7	34.1	19.7%	8.2
1995	37.3	35.3	15.9%	4.2
<b>Belo Horizonte</b>	% tinha experiência anterior	% tinha experiência ant. empregado	% 1o grau incompleto	% não qualificados
1983	30.4	27.1	21.0%	12.3
1986	36.4	33.5	19.8%	14.1
1989	38.8	36.0	16.6%	12.2
1993	37.7	32.8	13.5%	14.3
1995	38.9	35.1	16.0%	13.5
<b>Salvador</b>	% tinha experiência anterior	% tinha experiência ant. empregado	% 1o grau incompleto	% não qualificados
1983	30.7	28.5	18.1%	8.8
1986	31.1	31.7	25.1%	8.0
1989	34.8	32.8	20.5%	9.6
1993	31.1	28.7	18.5%	10.1
1995	33.7	29.2	16.1%	14.7
<b>Recife</b>	% tinha experiência anterior	% tinha experiência ant. empregado	% 1o grau incompleto	% não qualificados
1983	30.9	28.8	22.8%	11.7
1986	31.7	29.5	23.9%	10.2
1989	31.9	29.7	22.4%	12.2
1993	31.0	28.7	23.0%	12.7
1995	29.9	27.5	21.8%	12.3

Fonte: Pesquisa Mensal do Emprego – PME, IBGE

Quanto a qualificação desses desempregados, tudo indica que a maior

<sup>3</sup> A subdivisão da classificação posição na ocupação é a seguinte: empregador, empregados e conta-própria.

participação fica para aqueles que pertencem a classe dos semi-qualificados. Em segundo lugar, a dos serviços gerais e não operacionais denominados como grupo 2, e em terceiro lugar, a dos não-qualificados.

No decorrer da década de oitenta e noventa a composição da classificação se alterou diferentemente entre o Nordeste e Sudeste. Nos anos 80, as regiões metropolitanas de Recife e Salvador apresentaram um pequeno aumento do segmento dos não-qualificados em relação ao total de desempregados, e evidenciaram um maior desfavorecimento para as mulheres do que para os homens. No Sudeste, este mesmo segmento tendeu à queda e as mulheres foram as mais favorecidas. Já os semi-qualificados elevaram-se para ambos os sexos, a partir de 1986 e para todas as regiões metropolitanas.

Nos oitenta, os níveis de menor qualificação tenderam a queda nos períodos de recuperação econômica e cresceram nos períodos recessivos. No início dos anos noventa, a menor qualificação persistiu superando os índices de 89, e não conseguiu reduzir esse nível nos anos de retomada do crescimento e de estabilização em 93-95.

Uma outra característica que evidencia a crescente precarização do mercado de trabalho pode ser vista pela evolução do número de desempregados que se encontram no segmento dos qualificados. Como se pode ver pelas tabelas 9 e 10, este segmento vêm diminuindo para várias regiões metropolitanas e para

ambos os sexos<sup>4</sup>. Em todas as RM, a participação dos desempregados qualificados caiu no período de recuperação dos oitenta, porém subiu, logo em seguida, sem retomar, em algumas RM, uma tendência descendente na recuperação dos anos noventa (ver gráfico 11 e 12).

Tabelas 9 e 10: Evolução dos segmentos qualificados e não qualificados - por sexo

HOMEM					
<b>Salvador</b>	<b>1983</b>	<b>1986</b>	<b>1989</b>	<b>1993</b>	<b>1995</b>
Qualificados	7,2%	5,6%	6,2%	6,0%	5,3%
Não-Qual.	7,8%	7,5%	7,1%	9,0%	12,7%

<b>Belo Horiz</b>	<b>1983</b>	<b>1986</b>	<b>1989</b>	<b>1993</b>	<b>1995</b>
Qualificados	6,7%	4,7%	5,6%	4,8%	5,4%
Não-Qual.	11,8%	9,6%	8,9%	9,4%	9,8%

<b>Sao Paulo</b>	<b>1983</b>	<b>1986</b>	<b>1989</b>	<b>1993</b>	<b>1995</b>
Qualificados	7,1%	5,3%	7,0%	6,4%	6,0%
Não-Qual.	10,1%	9,2%	9,7%	10,2%	7,9%

<b>Recife</b>	<b>1983</b>	<b>1986</b>	<b>1989</b>	<b>1993</b>	<b>1995</b>
Qualificados	4,5%	4,0%	4,7%	4,3%	3,4%
Não-Qual.	12,0%	10,1%	10,7%	12,3%	12,1%

Fonte: Pesquisa Mensal do Emprego - PME, IBGE

MULHER					
<b>Salvador</b>	<b>1983</b>	<b>1986</b>	<b>1989</b>	<b>1993</b>	<b>1995</b>
Qualificados	1,4%	1,7%	1,7%	1,4%	0,9%
Não-Qual.	8,8%	8,0%	9,6%	10,1%	14,7%

<b>Belo Horiz</b>	<b>1983</b>	<b>1986</b>	<b>1989</b>	<b>1993</b>	<b>1995</b>
Qualificados	1,7%	1,9%	1,4%	1,3%	1,8%
Não-Qual.	12,3%	14,1%	12,2%	14,3%	13,5%

<b>Sao Paulo</b>	<b>1983</b>	<b>1986</b>	<b>1989</b>	<b>1993</b>	<b>1995</b>
Qualificados	2,3%	2,3%	2,2%	2,0%	1,9%
Não-Qual.	9,6%	10,7%	8,1%	8,2%	4,2%

<b>Recife</b>	<b>1983</b>	<b>1986</b>	<b>1989</b>	<b>1993</b>	<b>1995</b>
Qualificados	1,5%	1,7%	1,3%	1,1%	0,9%
Não-Qual.	11,7%	10,2%	12,2%	12,7%	12,3%

Fonte: Pesquisa Mensal do Emprego - PME, IBGE

<sup>4</sup> Apenas o sexo masculino das regiões metropolitanas de São Paulo e Belo Horizonte apresentaram aumento do segmento dos qualificados

Fazendo um paralelo desse quadro de desemprego com o da ocupação, evidencia-se que ocorreu uma redução do segmento do mercado de trabalho para os qualificados na região Nordeste, visto que, não houve apenas um mau desempenho dos desempregados qualificados, mas também verificou-se uma queda na participação daqueles ocupados classificados como qualificados. Desta forma, a reinserção no mercado de trabalho ficou mais difícil, tendo-se restringido as oportunidades de emprego para os qualificados.

Nem mesmo o aprimoramento do nível educacional parece oferecer melhores posições ocupacionais para os entrantes no mercado de trabalho. Apesar da elevação do grau de instrução da população brasileira, evidenciada pela queda na participação da PIA daqueles com o primeiro grau completo e pela elevação na participação daqueles com o segundo e terceiro graus incompleto, a obtenção de um novo emprego permanece complicada.

No que refere-se aos desempregados, as tabelas 7 e 8 mostram, na quarta coluna, que no decorrer das duas décadas, as mulheres e os homens da região Nordeste, também atingiram um grau de instrução maior, porém isto não contribuiu para queda da taxa de desemprego nas regiões metropolitanas estudadas.

Em São Paulo, entre 1986 e 1995, houve uma diminuição de 4,0% das desempregadas com o primeiro grau incompleto, no entanto a taxa de

desemprego para este gênero subiu 0,6%, no mesmo período. Salvador, da mesma forma, reduziu de 40% no ano de 1986 para 32,9% em 1995 a proporção de desempregados com o primeiro grau incompleto, porém sua taxa de desemprego saltou quase um ponto percentual.

Diferentemente do comportamento apresentado pelo sexo feminino e do masculino da região Nordeste, os desempregados homens da região Sudeste não tiveram um desempenho tão favorável. A diminuição dos desempregados com o primeiro grau incompleto ocorreu apenas entre 83 e 86, a partir de então o nível de instrução piorou, elevando-se 2,9%, até 1995, na região metropolitana de São Paulo e 4,6% em Belo Horizonte.

Através da análise desses dados pode-se inferir que a elevação no grau de escolaridade da população em idade ativa não tem propiciado a criação de vínculo empregatício, em todas as regiões metropolitanas estudadas. Particularmente para a região Nordeste, se adicionarmos à esta dificuldade, o fato de que se reduziu as exigências de qualificação e ampliou-se o segmento dos não qualificados para os ocupados, temos uma forte tendência a perda de qualificação neste mercado de trabalho. Para ilustrar este fato, Salvador conta com um aumento de 29,3% dos ocupados não-qualificados, em relação ao total de ocupados, para os homens dentro do período de 83 a 95. As mulheres, por sua vez, tiveram aumento de 11,2%. A exigência de qualificação para os empregos nesta região metropolitana também caiu, na classe dos qualificados em 83 encontravam-se 8,8% dos ocupados; em 95 apenas 7,4%. Vale a pena salientar

que desses 8,8%, 7,0% correspondem a população masculina e dos 7,4% em 1995 esse percentual cai para 5,5%. Isso parece colocar em evidência que os homens ainda encontram-se ocupando posições mais bem qualificadas, mesmo após a queda de qualidade ocorrida em 1995.

Para a região Sudeste o quadro do desemprego é outro. São Paulo apresentou redução no segmento dos não-qualificados, em contrapartida elevou-se consideravelmente o número dos desempregados classificados em ocupações mal definidas. Isso sugere que há um número crescente de desempregados que anteriormente ocupavam multifunções de difícil classificação, ou seja, são aquelas pessoas que tendem a aceitar qualquer tipo de trabalho em troca de alguma remuneração. É provável que através de uma nova classificação, realocando esta parcela descrita como mal definida poderia se evitar uma superestimação e possivelmente nos daria uma informação mais realista do número de não-qualificados no mercado de trabalho.

Para Belo Horizonte o número de desempregados classificados como semi-qualificados aumentou, porém os classificados como não-qualificados caíram em 0,4%, proporção esta bem pequena. A ocupação por sua vez segue a mesma tendência, reforçando o número de semi-qualificados e dispensando maior número de não-qualificados. É possível que parte dos não-qualificados tenham passado a se alocar em atividades semi-qualificadas e serviços gerais, atividades essas intensamente ofertadas nessa nova onda de globalização.

Os gráficos 11 e 12 elucidam os movimentos de qualificação entre os desempregados e ocupados para os anos de 83 e 95.<sup>5</sup>

### Síntese

A evolução do mercado de trabalho na década de 80 acompanhou, em grande parte, as flutuações do ciclo econômico. Nos momento de recessão o nível de emprego comprimia-se e só então, no período de retomada, elevava-se, em virtude da abertura de novos postos de trabalho. As variações absolutas nas taxas de participação, desemprego e ocupação, ilustradas na tabela abaixo, elucidam as dificuldades de se recuperar o nível de emprego entre os anos de 1993-1995.

*Tabela 11: Variações absolutas nas taxas de participação, desemprego e ocupação*

São Paulo				Belo Horizonte			
	TP	TO	TD		TP	TO	TD
83-86	-0.023	-0.048	0.025	83-86	-0.0204	-0.0486	0.0283
86-89	-0.005	-0.005	0.000	86-89	-0.0018	-0.0059	0.0041
89-91	-0.007	0.009	-0.016	89-91	-0.0021	0.0028	-0.0049
91-93	0.019	0.018	0.001	91-93	0.0159	0.0173	-0.0014
93-95	-0.009	-0.013	0.004	93-95	-0.0121	-0.0161	0.0040

Recife				Salvador			
	TP	TO	TD		TP	TO	TD
83-86	0.0135	-0.0124	0.0260	83-86	-0.0157	-0.0234	0.0077
86-89	-0.0277	-0.0216	-0.0061	86-89	0.0106	0.0093	0.0013
89-91	0.0018	0.0083	-0.0064	89-91	-0.0018	0.0076	-0.0094
91-93	0.0052	0.0227	-0.0175	91-93	0.0225	0.0257	-0.0032
93-95	0.0120	-0.0119	0.0239	93-95	-0.0003	-0.0005	0.0002

Fonte: Pesquisa Mensal do Emprego – PME, IBGE

No que tange as diferenciações por sexo, pode-se dizer que há relativa diferença na evolução do mercado de trabalho para o gênero masculino em relação ao feminino. Para o primeiro houve um estreitamento do mercado de

<sup>5</sup> O Grupo 1 é composto pelos empresários, proprietários, gerência intermediária, direção superior e

trabalho, evidenciando uma redução da ocupação e elevação da inatividade e do desemprego. Distintamente, o desempenho do segundo foi muito mais favorável no que tange a elevação no nível da ocupação, a redução na inatividade e um aumento do desemprego em menor proporção aos percentuais encontrados para o gênero masculino.

Se considerarmos que a parcela mais significativa da PIA encontra-se na faixa etária entre 25 e 54 anos, os homens foram os mais afetados pela restrição na geração de empregos no período entre as duas recuperações, 1986 e 1995. O desemprego para o sexo masculino elevou-se consideravelmente em todas as regiões metropolitanas, (como pode ser observado na tabela 6), sendo mais intenso na região Nordeste do que Sudeste. Para o gênero feminino, apesar da ocupação ter se elevado, o desemprego não mostrou tendência à queda nas regiões metropolitanas estudadas, o reforça, ainda mais, o fato da recuperação do anos noventa não ter conseguido alavancar o nível de emprego, num momento em que se iniciava a retomada do crescimento da atividade produtiva.

Além da elevação no desemprego, os níveis de qualificação caíram durante a década de 90 e persistiram em 1995 superando os índices de 1989. Na região nordestina, ambos os sexo foram afetados negativamente pelo um aumento do segmento dos não qualificados<sup>6</sup>, conjuntamente com uma queda do segmento dos

---

profissionais responsáveis pela área de planejamento

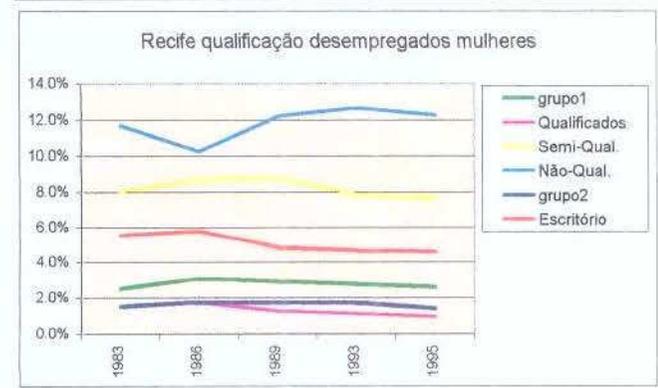
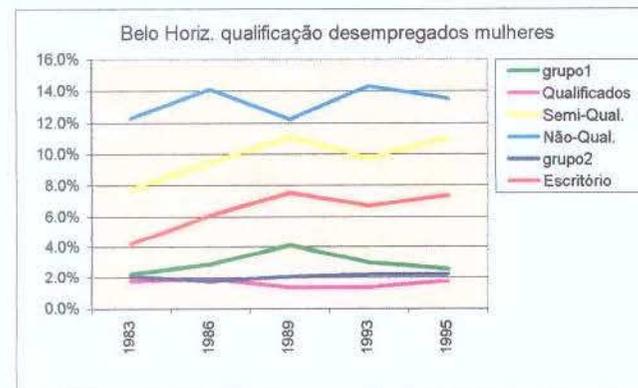
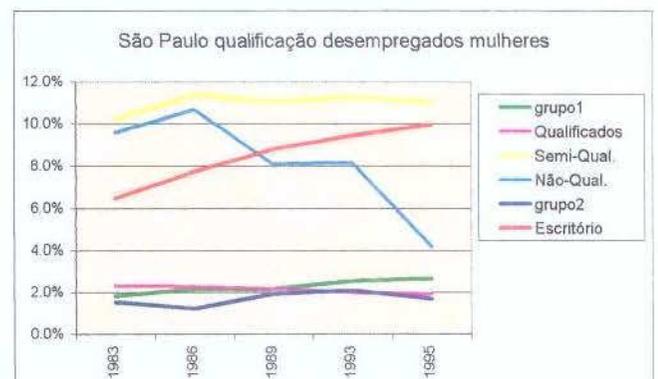
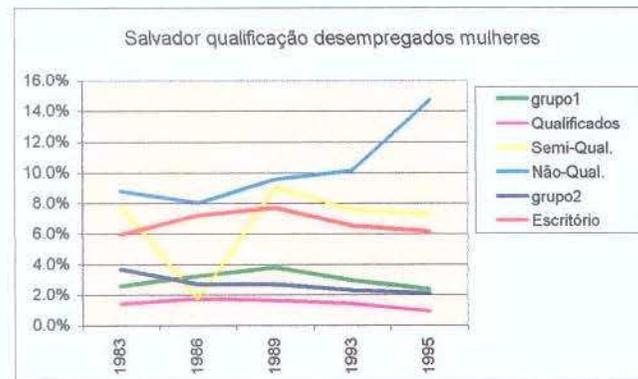
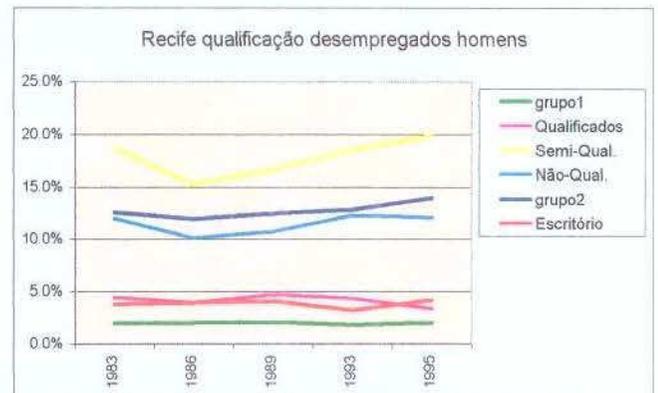
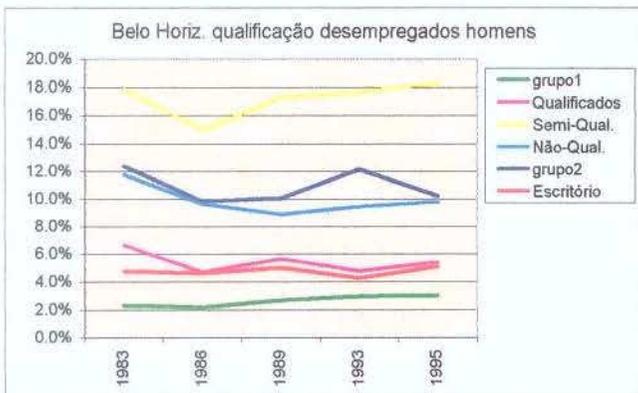
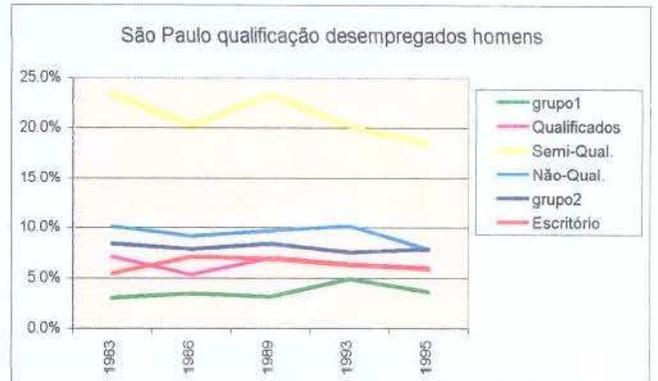
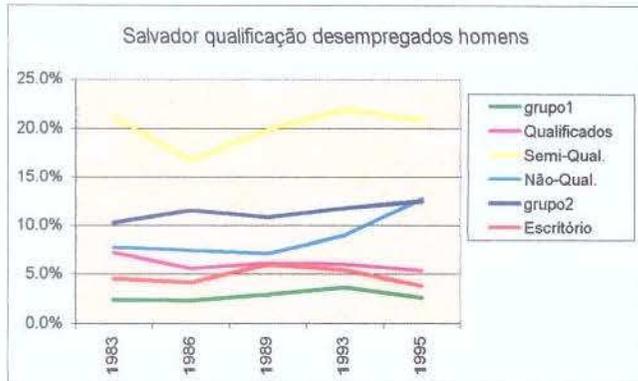
<sup>6</sup> Em relação ao total de desempregados

qualificados. As mulheres, por sua vez, evidenciaram um desfavorecimento superior ao dos homens.

Diferentemente, no Sudeste, a não qualificação tendeu a queda e evidenciou um perfil distinto tanto para o gênero masculino quanto feminino. Ambos os sexos apresentaram queda do segmento não qualificado, porém apenas as mulheres reduziram o desemprego para aqueles classificados no estrato dos qualificados; os homens, entretanto, como explicita a tabela 9, elevaram sua participação neste estrato específico.

Enfim, pode-se dizer que, para a região Nordeste, os dados analisados neste capítulo tenderam a revelar um mercado de trabalho bastante restrito, principalmente para a população masculina, bem como uma crescente precarização do mercado de trabalho. Para a região Sudeste, onde a evolução do mercado de trabalho foi menos desfavorável, a precariedade não se expressou com tanta veemência, porém a restrição na geração de empregos se mostrou evidente.

Gráficos 11 e 12: Qualificação dos desempregados por sexo



## CAPÍTULO V - Políticas Públicas de Emprego

Este capítulo tem como objetivo expor as principais políticas públicas de emprego que estão sendo implementadas pelo governo brasileiro, visando contornar e minimizar a dimensão dos problemas atuais enfrentados pelo mercado de trabalho.

Como já foi descrito no capítulo 3 e 4, apesar das limitações da Pesquisa Mensal do Emprego em expressar a heterogeneidade do mercado de trabalho, visto que os movimentos ocupados-desempregados e ocupados-inativos são difíceis de se quantificar e resultam num baixo nível de desemprego, há evidências de que o problema do emprego se agravou nos anos 80 e 90.

O primeiro ponto capaz de confirmar este comprometimento quanto a quantidade e qualidade do postos de trabalho está na discrepância dos resultados obtidos no capítulo 3 com aqueles obtidos pela OCDE. No Brasil temos em média 57% da população ocupada para 43% em não trabalho. As médias internacionais para aqueles em situação de não trabalho são bem inferiores; nos Estados Unidos temos 75% da população ocupada para 25% na situação de não trabalho e no Japão a relação é de 74,6% para 25,4% respectivamente.

Em segundo lugar, no Brasil a evolução da taxa de não trabalho (TNT) revelou um aumento do não trabalho para todas as regiões metropolitanas, sendo que houve um aumento mais expressivo para as RM do Nordeste do que Sudeste.

Quanto à taxa de não trabalho desagregada por sexo observou-se que os homens impedem a queda desta taxa em 95, ou seja, é este gênero que determina a tendência ascendente da TNT para todas as regiões metropolitanas. Diante desse agravamento do mercado de trabalho, sem uma melhora significativa nos anos de recuperação da atividade econômica (1993-95), encontramos uma parcela da população sem perspectiva para encontrar um novo emprego e com isso novas formas de inserção foram se delineando, dentre elas a inserção informal. Assim, revela-se a precariedade do mercado de trabalho nacional, caracterizada pela redução da renda individual ocasionada pela retração do emprego formal.

Como pode-se perceber, a imensidade dos problemas a serem enfrentados atualmente remetem a dificuldades que não foram contornadas com medidas e políticas eficazes durante décadas, gerando e incentivando os subempregos, a maior dispersão salarial e a conseqüente má-distribuição de renda.

As políticas a serem apresentadas a seguir revelam que os esforços apesar de existirem têm sido pequenos para fazer frente a tantas disparidades sociais e econômicas. Na primeira parte, será explicitado o impacto das mudanças

tecnológicas e organizacionais para a formulação das políticas de emprego. Na segunda parte, introduziremos o papel do BNDES como banco de investimento de longo prazo e agente promotor da geração de empregos. A partir da terceira parte daremos maior ênfase às políticas públicas de emprego que estão sendo implementadas atualmente pelo governo brasileiro. Dentre elas terão especial destaque: o programa de seguro desemprego, as políticas de formação profissional (Planfor), o programa de geração de emprego e renda (Proger) e o programa de crédito popular.

#### 1- O impacto das mudanças tecnológicas e organizacionais

A abertura da economia brasileira, na década de 90, intensificou o grau de competitividade entre as nações, na medida em que tanto o crescimento interno quanto a expansão da capacidade produtiva estavam cada vez mais expostas à performance e ao desenvolvimento econômico dos demais países, e menos dependentes, portanto, do que ocorria no âmbito solitário das economias nacionais.

Diante do esgotamento do modelo de crescimento baseado na substituição de importações, da grande diversificação do setor industrial brasileiro e do processo de abertura da economia para o exterior, tornou-se inevitável uma redefinição do modelo de crescimento econômico do país. Em virtude disto,

expandiu-se as fronteiras nacionais permitindo o livre trânsito de mercadorias e serviços, e constituiu-se um novo padrão globalizado de produção-consumo que exigia um grau superior de seriedade, confiabilidade e principalmente qualidade de todos os produtos comercializáveis.

Esta tendência à padronização dos meios de produção reformulou tanto as estratégias operacionais quanto as técnicas e organizações gerenciais, buscando reduzir os custos e aumentar a qualidade dos produtos de forma a gerar ganhos de escala e maior flexibilidade à própria organização. A facilidade em alterar a capacidade produtiva se refletiria também numa maior agilidade na contratação e dispensa de mão-de-obra, para fazer frente as flutuações econômicas existentes.

Dessa maneira, um dos pilares do novo paradigma é o entendimento de que a competitividade é um alvo móvel e a inovação e a melhoria permanente dos padrões operacionais são condições primordiais para que uma empresa permaneça saudável e rentável no médio e longo prazo.

Nesse contexto, uma das questões que despontam com fundamental importância diz respeito ao que pode acontecer com o trabalhador após a implantação do processo de reestruturação industrial. Em primeiro lugar, pode-se dizer que para aqueles que permanecem empregados, muito provavelmente este posto de trabalho refletirá maior qualidade, elevando-se os investimentos do

empregador nos seus funcionários, para treinamento em novas tecnologias presentes nas etapas principais do processo produtivo, além de melhores condições de trabalho e salários mais altos. Em segundo lugar, para os trabalhadores que forem deslocados pelo processo de reestruturação industrial, há duas saídas possíveis, que dependerão do arranjo institucional vigente no país: uma delas refere-se ao desemprego e a outra à absorção deste contingente pelo mercado de trabalho através de atividades que se caracterizem por baixa qualidade, reduzida produtividade e, portanto, baixa remuneração.

Sem dúvida nenhuma, para atingir tamanha flexibilidade na produção, o emprego acaba se subordinando às regras ditadas pelo próprio processo. Assim, quando a demanda pelos bens aumentasse, a demanda por mão-de-obra também se elevaria e o número de contratados e postos de trabalhos oferecidos seguiria a mesma tendência. Ao contrário, nos períodos de recessão nos quais a produção tem que se reduzir para fazer face a uma diminuição da demanda, o emprego se ajustaria via enxugamento desta força de trabalho, que passaria a compor um exército de reservas de mão-de-obra que não consegue se inserir facilmente em outra atividade produtiva com o mínimo de vínculos empregatícios estáveis.

Amplia-se exponencialmente, desde a década de 80 e principalmente nos anos 90, o número de trabalhadores nessas atividades informais que realisticamente podem ser consideradas como subempregos.

Esse crescente desafio em minimizar a ampliação do hiato entre os trabalhadores qualificados e não-qualificados, bem como a dispersão salarial entre eles, torna-se então o ponto central e objeto de estudo das políticas públicas de emprego. Na literatura internacional, são previstos nas políticas de emprego dois tipos de instrumentos ou medidas: as passivas e as ativas.

As políticas passivas consideram o nível de emprego (ou desemprego) como dado, e o objetivo é assistir financeiramente ao trabalhador desempregado ou reduzir o "excesso de oferta de trabalho". Os instrumentos clássicos destas políticas são: seguro-desemprego e/ou indenização dos desligados, adiantamento da aposentadoria, redução da jornada de trabalho, etc. Já 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 como, por exemplo, o apoio a micro e pequena empresas.

A primeira pergunta que se coloca, então refere-se aos instrumentos que vem sendo utilizado na economia brasileira para conter tanto o nível de desemprego, bem como elevar a qualificação da força de trabalho.

Antes de respondermos a esta pergunta é preciso identificar como e de que maneira essas políticas são implementadas, quais são os meios para se obter os financiamentos/recursos e quais os mecanismos para se pulverizar essas medidas de forma que estas sejam difundidas e introduzidas eqüitativamente, evitando a concentração desnecessária e maléfica dos recursos.

É com esse intuito que entra em cena o BNDES, Banco Nacional de Desenvolvimento, que desde os anos 50 é a única fonte de recursos de longo prazo disponível no país, capaz de direcionar o processo de industrialização e crescimento da economia brasileira. Assim, o BNDES, atuou como banco de investimento e agente promotor da geração de empregos no Brasil, ao viabilizar a criação de postos de trabalho.

## 2- O BNDES

O BNDES foi instituído em 1952 e teve o papel principal na consolidação do parque industrial brasileiro. Até meados dos anos 70 sua atuação visava o encaminhamento do modelo de crescimento, baseado na substituição das importações, na industrialização, na criação de empregos, e na equidade, no plano das ações das instituições.

A partir de então, com a diversificação do setor industrial, a intensa onda de inovações tecnológicas e gerenciais e o processo de abertura da economia para o exterior obrigaram-no a redefinir seu modelo de atuação. A busca do aumento da produtividade e competitividade da indústria, com vistas ao enfrentamento das novas condições econômicas mundiais, através da reestruturação industrial, tornou-se a principal linha de atuação desta instituição. Em consequência, as operações nesta nova etapa, visavam unir “competitividade com equidade” e passaram a requerer a adoção de uma perspectiva sistêmica na implementação do processo de reestruturação, no qual o Estado atuaria como articulador e indutor de ações modernizantes junto aos atores sociais envolvidos.

Assim, o BNDES passa a responder as seguintes políticas:

- ◆ incentivos a investimentos em setores que compatibilizassem a criação direta de empregos com a capacidade de geração indireta, via efeito multiplicador (destaque para os setores de transporte, energia, agricultura e agroindústria);
- ◆ estímulo à modernização das relações de capital-trabalho e melhoria da qualidade da mão-de-obra brasileira (via educação básica e treinamento na própria empresa); e
- ◆ estímulo à melhoria da qualidade do ponto de trabalho (segurança, limpeza, etc.).

A atividade de investimento, na medida em que cria capacidade produtiva, tem como um de seus principais subprodutos a geração de empregos. Este processo, segundo Café e Castro (1993), tem duas componentes distintas: em primeiro lugar, por ser parte da demanda efetiva da economia, o investimento tem conseqüências diretas e indiretas sobre o volume de empregos gerado - através dos seus efeitos interindustriais e o do mecanismo do multiplicador; e, em segundo, como o investimento expressa o aumento da capacidade produtiva, ele também significa o aumento do número de postos de trabalho disponíveis e que serão preenchidos quando a demanda pelos produtos se fizer presente para incorporar parte da capacidade produtiva que permanece ociosa.

Uma outra linha de raciocínio poderia levar-nos a pensar que se este investimento, a geração de nova capacidade produtiva, está direcionada para a reestruturação da atividade produtiva vigente, é possível que parte desses recursos acabem por reduzir o número de empregados vigentes, no curto prazo, devido à necessidade de aumento de produtividade da indústria, com o intuito de aumentar a competitividade. Esta aparente contradição das funções políticas do BNDES, no que tange as políticas industriais, por um lado, e as políticas de geração de emprego por outro, pode ser explanada da seguinte maneira: o processo de globalização e reestruturação produtiva são intrínsecos à nova ordem do capitalismo mundial, portanto, a menos que nos integremos a esse movimento será impossível preservar o parque industrial nacional. Assim, busca-se evitar a

destruição excessiva de empregos, com o interesse de preservar os empregos industriais no curto prazo, e até mesmo aumentar a criação de empregos no médio e longo prazo, que só será possível diante do sucesso desta reestruturação industrial.

Dessa maneira, a atuação do BNDES deve ser vista como um eficiente mecanismo de manter e preservar os empregos, induzindo uma organização da produção que valorize o trabalho, através da qualificação e do treinamento, instituindo, assim, a mudanças da forma de negociação entre trabalhadores e empresas, através da cooperação e redução dos conflitos empregado-empregador.

Antes de expor as principais políticas que o governo vem desenvolvendo e quais seus resultados em termos de eficiência e geração de novos postos de trabalho fazer-se-á referência à união de compromisso entre o Ministério do Planejamento e Orçamento, por intermédio do BNDES, e o Ministério do Trabalho, através da Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (SEFOR). Visando a execução de políticas públicas no âmbito da educação profissional as atribuições da SEFOR compreendem a:

- ♦ prestar assistência técnica permanente ao BNDES, para o cumprimento de suas atribuições;

- ◆ atuar como instância de articulação e apoio ao BNDES, em especial junto às secretarias do trabalho, sindicatos e agência de educação profissional; e

- ◆ promover, em conjunto ao BNDES, o avanço conceitual e metodológico sobre a questão do emprego e da qualificação dos trabalhadores, objetivando a consolidação de uma Política Pública de Emprego compatível com as necessidades brasileiras.

O Ministério do Trabalho, diante dos efeitos dos movimentos globais e reestruturação produtiva sobre o mercado de trabalho, orientou a formulação das políticas elegidas no Plano de Ação (1996-1998), cujo objetivo básico era minimizar ou romper com cinco principais descompassos deste mercado. O primeiro descompasso refere-se ao crescimento da produtividade superior ao crescimento do emprego exigindo, para redução dos efeitos sobre o nível de emprego, um crescimento econômico sustentado por um longo período de tempo. Em segundo e terceiro lugar, temos o aumento da participação do setor informal no total da população ocupada; e o desequilíbrio entre a oferta e a demanda de mão-de-obra qualificada. Há também um quarto descompasso que refere-se ao aumento do diferencial de renda entre os grupos de trabalhadores pobres e os grupos que tiveram acesso aos melhores empregos e salários. Finalmente, temos o fato da legislação trabalhista ser inibidora de negociações coletivas.

Buscando atender a todos esses desajustes, o Plano de Ação foi orientado com os seguintes objetivos, diretrizes e programas prioritário:

Tabela 12: Plano de Ação

Objetivos Estratégicos	Diretrizes de Ação	Programas Prioritários
Promover a reformulação da legislação trabalhista, em seus diferentes níveis, objetivando a modernização das relações de trabalho	<p>Propor reforma da legislação trabalhista (organização sindical, CLT e formas de negociação coletiva);</p> <p>Estimular a livre negociação coletiva e as ações voltadas para o aumento da produtividade do trabalho</p>	Programa de Reforma das Relações Trabalhistas
Consolidar uma política pública de fomento ao trabalho e de educação profissional	<p>Desenvolver ações que visem a aumentar o nível de qualidade do emprego;</p> <p>Executar programas que objetivem a geração e o crescimento da renda do trabalho;</p> <p>Implementar programas de educação e de requalificação profissional</p>	<p>Programa Nacional de Qualificação</p> <p>Programa de Geração de Emprego e Renda</p> <p>Programa de Atendimento ao Trabalhador</p>
Assegurar o cumprimento da legislação de proteção ao trabalhador	<p>Incentivar a formalização do emprego;</p> <p>Modernizar os instrumentos de identificação profissional;</p> <p>Propor a política de salário mínimo;</p> <p>Manter e modernizar o Programa de Seguro Desemprego;</p> <p>Integrar os benefícios do seguro desemprego com ações de requalificação e recolocação do trabalhador no mercado de trabalho;</p> <p>Fomentar a discussão com a sociedade visando à adoção de ações prevenção de acidentes do trabalho;</p> <p>Executar programas e ações específicos de combate ao trabalho escravo e infantil;</p> <p>Desenvolver ações que assegurem, pela fiscalização, que os direitos trabalhistas e as condições de segurança e saúde previstas na lei e nos acordos ou convenções coletivas sejam atendidas.</p>	<p>Programa de Combate ao Trabalho Escravo, Infantil e Formas Degradantes de Trabalho</p> <p>Programa de Seguro Desemprego</p> <p>Programa de Abono Salarial</p> <p>Programa de Alimentação do Trabalhador</p> <p>Programa de Fiscalização das Relações Trabalhistas e do Recolhimento do FGTS</p> <p>Programa de Melhoria das Condições e dos Ambientes de Trabalho</p>
Promover a reorganização institucional do Ministério, buscando a cooperação entre os diversos níveis de governo, da iniciativa privada e da sociedade em geral	<p>Reavaliar e redirecionar as ações do Mtb, visando melhor capacitá-lo técnica e institucionalmente para cumprir sua missão;</p> <p>Modernizar e reequipar as unidades do Mtb objetivando a melhoria da qualidade e da produtividade na prestação dos serviços à população.</p>	<p>Programa de Implantação e Manutenção do Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS</p> <p>Programa de Apoio à Modernização das instituições do Trabalho no Brasil</p> <p>Programa de Modernização dos Sistemas de Estatísticas do Trabalho</p> <p>Programa de Melhoria da Gestão Administrativa</p>

Fonte: BNDES

### 3- Políticas de Emprego Atuais

#### Programa de Reforma nas leis trabalhistas: o contrato temporário de trabalho

Na década de 80, objetivando-se uma resposta rápida e efetiva aos sinais de mercado, assistiu-se, nos países desenvolvidos, à promoção e implementação de medidas que tendem a desregulamentar o mercado de trabalho, visando conferir-lhe maior flexibilidade (Welmiwicki, 1994). Desenvolveu-se, a partir de então, uma imensidade de formas "atípicas" de emprego, tais como part-time, empregos temporários e pouco qualificados, que na maioria das vezes não resultam num melhor funcionamento do mercado de trabalho, mas sim numa deterioração da qualidade dos postos de trabalho. Quando a tendência à flexibilização tem por objetivo a redução dos custos empresariais, esta se reflete numa maior precarização das relações de trabalho.

Frente a esse movimento, diferentes países encontram diferentes estratégias para seguir. Nos Estados Unidos e Inglaterra, por exemplo, enquanto a taxa de desemprego foi mantida em patamares baixos, expandiram-se os números de empregos atípicos, caracterizados pela baixa qualidade. Na Europa Continental, por sua vez, optou-se pela criação de empregos de alta qualidade,

que se encontram em proporção insuficiente para suprir a massa de desempregados. "Assim, durante os anos 80 na Europa Continental, nove milhões de empregos foram criados, mas o número de desempregados caiu apenas 3 milhões. Em outras palavras, o dilema americano diz respeito à dicotomia "qualificação x não-qualificados", enquanto que o europeu refere-se a "empregados x desempregados" (Welmowicki, 1994)<sup>1</sup>

Considerado pelo governo como importante instrumento da estratégia de flexibilização das leis trabalhistas brasileiras, o Projeto de Lei 1724/96, que institui o contrato temporário de trabalho, tem como linhas gerais:

- ◆ vincular o percentual de contratação sob o novo regime ao tamanho do quadro de pessoal da empresa, ampliando os percentuais de utilização deste dispositivo (no projeto original, 10% do quadro de pessoal da empresa) para as empresas que possuem um volume menor de trabalhadores, conforme a seguinte progressão: empresas com menos de 50 empregados (50%), entre 50 a 199 empregados (35%) e acima de 199 empregados (20%).

- ◆ ampliar o limite de horas extra (fixando pelo Projeto de Lei 1724, em 120 horas/ano) para 240 horas/ano, apenas para os trabalhadores contratados pelo Regime Especial por Prazo Determinado

---

<sup>1</sup> "Segundo alguns especialistas, mesmo que uma flexibilidade maior criasse mais empregos, estes não seriam absorvidos pelos desempregados de longo prazo, pouco qualificados. A experiência anglo-americana, nos anos 80, sugere que a flexibilidade das regras trabalhistas motiva os empregadores a contratar mais mulheres, jovens e imigrantes para empregos em período parcial mal remunerados, a maior parte deles no setor de serviços" (Welmowicki).

♦estipular que o acesso prioritário ao financiamento de estabelecimentos oficiais de crédito federais, em especial ao BNDES, recairá sobre qualquer empresa que aumente seu quadro de pessoal a partir da aprovação da lei, e não apenas para as empresas que venham firmar contrato por prazo determinado, como previsto no Plano de Lei original.

### O Programa de Seguro Desemprego

Dentre os programas e políticas mais atingidas voltadas para o mercado de trabalho está o Programa de Seguro Desemprego, que se trata de um benefício consolidado, oferecendo ampla proteção à grande maioria dos trabalhadores do mercado formal. O grau de proteção deste mecanismo depende de três fatores: o critério de acesso ao seguro, o cálculo do valor do benefício e o tempo de duração.

Atualmente, a cobertura alcança cerca de 66,2% dos trabalhadores demitidos sem justa causa, como pode ser observado pela tabela 13.

Tabela 13: Programa de Seguro Desemprego

## Principais Indicadores - 1996

Demitidos sem justa causa	5.107.947
Requerentes	4.299.149
Benefícios	4.252.296
Taxa de Habilitação	98,98%
Taxa de Cobertura	66,2%
Valor médio do benefício	1,56 salários mínimos
Tempo de duração do benefício	De 3 a 5 meses, em função do tempo de emprego anterior
Critérios básicos de acesso	Comprovação de carteira assinada nos últimos 6 meses; e ter sido demitido sem justa causa
Gastos com benefícios:	
- Total	R\$ 3.261 milhões
- % sobre arrecadação bruta do PIS-Pasep	48,7%
- % sobre o PIB	0,4%

Fonte: MTb/CAGED (Lei nº 4.923, de 1965) e DISEG

Uma parcela significativa de trabalhadores demitidos não chega a solicitar o seguro por vários motivos: um deles refere-se ao fato de que o benefício é muito inferior ao salário ganho anteriormente (valor médio de 1,56 salários mínimos); outro diz respeito ao fato de que os “recém desempregados” tenham encontrado uma nova ocupação rapidamente; ou ainda, devido a alta rotatividade do mercado de trabalho brasileiro, no qual um grande número de trabalhadores dispensados não chega a cumprir o requisito de inserção anterior no mercado pelo prazo mínimo de seis meses. Por outro lado, fica extremamente complicado incluir estes trabalhadores que ocupavam atividades extremamente precárias na medida em que se descaracteriza o próprio programa de seguro desemprego. O mesmo

problema é encontrado quando se busca mecanismos que proporcionem uma proteção social mais efetiva para a população que se encontra no mercado informal. Ainda que se constitua um objeto da política social; atender aos trabalhadores inseridos em atividades informais que representam cerca da metade dos trabalhadores ocupados no país, esta preocupação deve estar fora do âmbito do seguro desemprego.

As principais regras para o acesso ao seguro desemprego são intrínsecas às atividades formais. É necessário ter contribuído pelo menos 36 meses nos últimos 4 anos para a previdência social; ter recebido salário nos últimos seis meses de uma ou mais pessoas jurídicas; não possuir renda própria de qualquer natureza suficiente para a manutenção pessoal e de sua família; não estar recebendo qualquer benefício de prestação continuada da previdência social, excetuados o auxílio suplementar e o auxílio-acidente; não estar recebendo qualquer outro auxílio-desemprego; ter sido dispensa sem justa causa há mais de 60 dias.

Feitas essas ressalvas acerca das limitações de um programa de seguro desemprego em um país com um mercado de trabalho formal restrito, pode-se agora apontar alguns caminhos que levem ao aperfeiçoamento deste mecanismo. Segundo, Azeredo (1997), o primeiro rumo a seguir consistiria em associar o direito básico ao seguro, algum grau de seletividade, visando aumentar a eficácia

do programa no atendimento às clientela específicas. O segundo caminho refere-se a adoção - na prática - do conceito abrangente de proteção ao trabalhador desempregado, a partir da associação entre a assistência financeira e outros serviços, como a ajuda na recolocação no mercado de trabalho e a qualificação profissional. É este segundo caminho, onde se articula com os serviços de intermediação de qualificação do trabalhador, que reside os maiores desafios para o aperfeiçoamento deste tipo de programa. É preciso pensar, portanto, de forma integrada, unindo as diversas políticas públicas de emprego para que dessa maneira, tanto os programas de seguro desemprego como os de qualificação e programas de geração de emprego e renda, a partir dos governos locais, se tornem mais efetivos e eficazes. Em outras palavras, sugere-se aprofundar a articulação entre políticas ativas e passivas voltadas ao mercado de trabalho.

### Formação Profissional

No Brasil, a “onda” da qualidade total e com ela, a maior percepção quanto a fragilidade do sistema educacional do país, ganhou impulso a partir da abertura econômica iniciada no governo Collor, em 1990. A maior exposição da economia brasileira à concorrência internacional, concomitante a um forte período recessivo, tornou patente a gravidade do quadro de recursos humanos no setor manufatureiro, à medida que as empresas buscavam se tornar mais competitivas.

Somente então a educação passou a preocupar mais diretamente as empresas brasileiras, que, algo tardiamente, vieram a se juntar a outra voz da sociedade que já reclamavam, há muito, maior atenção a essa questão. (Vilella e Allen, T.D.Nº 16).

É nesse sentido que o Plano Nacional de Qualificação - Planfor - implementado em 1996, representa um marco na ação governamental neste terreno.

O Planfor tem como objetivo ampliar a oferta de educação profissional, no período 1995-98, de forma a atingir, ao seu final, pelo menos 20% da PEA (15 milhões de trabalhadores), qualificando-os ou requalificando-os. O público alvo é composto por desempregados, trabalhadores do mercado formal e informal, micro e pequenas empresas e produtores, dos mercados urbano e rural, jovens à procura de emprego, jovens em situação de risco social, mulheres, chefes de família, portadores de deficiência, etc.

Os recursos do Planfor serão provenientes do FAT<sup>2</sup> (Fundo de Amparo ao Trabalhador) e sua implementação deverá se dar de forma descentralizada por

---

<sup>2</sup> O FAT é vinculado ao Ministério do Trabalho e destina-se ao custeio do Programa de Seguro Desemprego, ao pagamento de abono salarial e ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico. Segundo seu artigo 11, constituem recursos do FAT: a arrecadação das contribuições devidas ao PIS e ao PASEP; o produto dos encargos devidos pelos contribuintes, em decorrência da inobservância de suas obrigações; a correção monetária e os juros devidos pelo agente aplicador dos recursos do fundo, bem como pelos agentes pagadores, incidentes sobre o saldo dos repasses

meio de planos estaduais de qualificação a serem coordenados pelas Secretarias Estaduais de Trabalho. Uma vez elaborado pelas secretarias, deverão ser submetidos às Comissões Estaduais de Emprego para aprovação. Daí serão encaminhados a Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (SEFOR) do Ministério do Trabalho, para análise técnica e elaboração de convênio, instrumento que garante o repasse de recursos para sua execução.

O fato deste ser custeado pelo FAT e coordenado pelo Ministério do Trabalho, em parceria com estados e municípios e apoiado nas Comissões de Emprego, além do Codefat (Conselho de Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador), confere a este Plano uma vinculação muito estreita com todo o processo recente de organização das políticas públicas de emprego.

Apesar do pequeno período de atuação, alguns resultados já podem ser observados, permitindo avaliar a efetividade desse programa. A avaliação evidenciou, como característica geral deste primeiro ano, a heterogeneidade de desempenho entre os Estados. Afinal muitos deles não tinham sequer secretarias próprias para cuidar deste assunto, e a solução, em alguns casos, constituiu em inserir as atividades relacionadas ao mercado de trabalho no interior das Secretarias de Assistência Social. Mesmo nos Estados onde já havia Secretarias

---

recebidos; e o produto da arrecadação da contribuição adicional pelo índice de rotatividade, de acordo com o disposto no parágrafo 4º do artigo 239 da Constituição.

de Trabalho, a questão colocada pelo Sefor constituiu-se em um desafio inteiramente novo, dadas as dimensões envolvidas e as responsabilidades desses órgãos na elaboração e execução dos respectivos planos (Azeredo, 1997).

Com exceção da região Sudeste, todas as demais regiões superaram largamente suas metas, com destaque para as regiões Sul e Centro-Oeste, que duplicaram o objetivo. Os quadros abaixo, mostram a distribuição por regiões geográficas do país do número previsto de treinandos e do número dos que efetivamente participaram do programa. Por aí se confirma o excepcional desempenho das regiões Sul e Centro-Oeste e o fraco desempenho da região Sudeste.

Gráfico 13: Distribuição Regional do Número de Treinandos Previstos nos Convênios (Posição em 31/12/96)

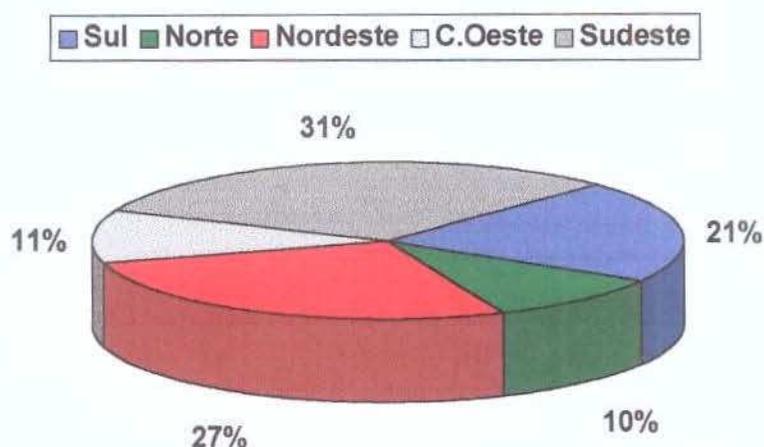
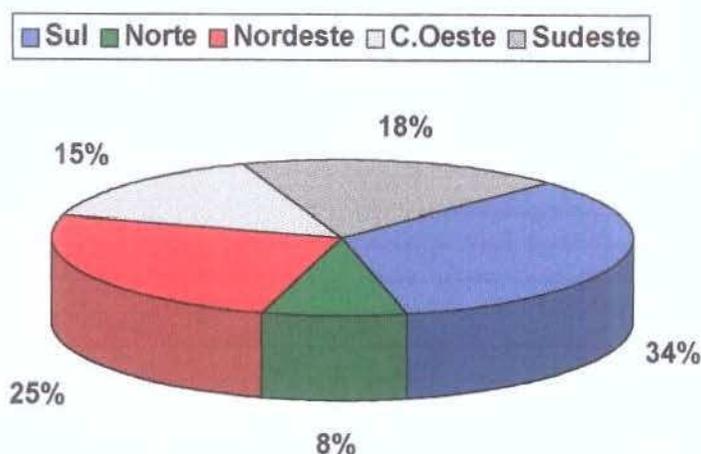


Gráfico 14: Distribuição Regional do Número Efetivo de Treinandos nos Convênios (Posição em 31/12/96)

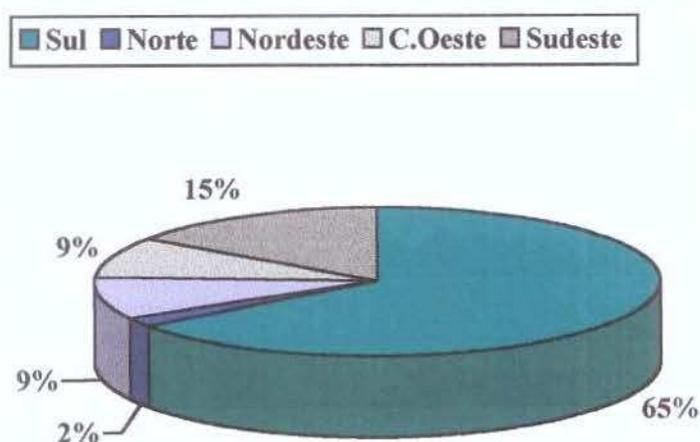


#### O Programa de Geração de Emprego e Renda

O Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) foi instituído pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), através da Resolução Codefat N° 59, de 25 de março de 1994, tendo por objetivo a concessão de linhas especiais de crédito, com vistas à geração de emprego e renda, a setores com pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro convencional, como micro e pequenas empresas, cooperativas e formas associativas de produção e iniciativas de produção própria (Azeredo, 1997).

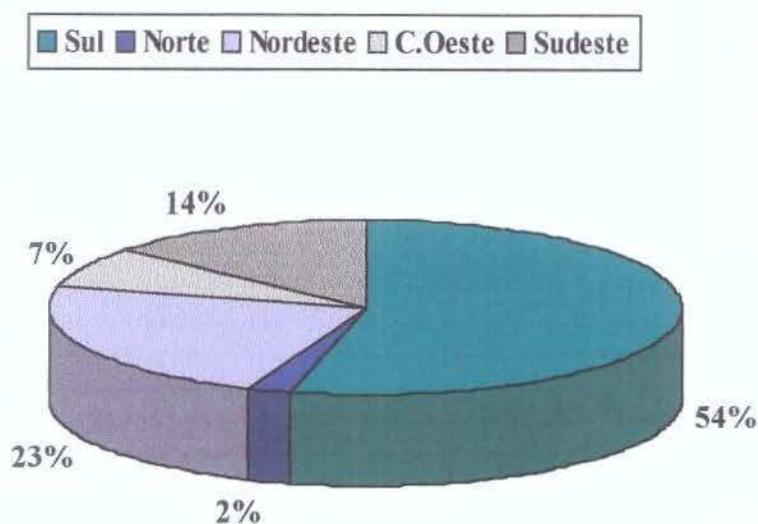
Seu desempenho deveria atingir tanto áreas urbanas quanto rurais e para isso teria como distribuidor de seus recursos os seguintes agentes financeiros: Banco do Brasil e Banco Nordeste do Brasil. Este último agente por sua vez ao agir especificamente sobre uma região brasileira facilitou a concentração de recursos no Nordeste, que acabou por abarcar 23% do número de operações, 24% do valor contratado e 31% dos empregos estimados. A região Sul, por sua vez, também foi mais beneficiada do que as demais com 54% do número de operações, 57% do valor contratado e 49% dos empregos estimados; o que induz a tese de que a maior parte dos financiamentos do Banco do Brasil se destinaram a esta região<sup>3</sup>. Os gráficos 15 e 16, abaixo, ilustram este fato.

Gráfico 15: Proger (Urbano e Rural) – Distribuição Percentual dos Recursos Contratados pelo Banco do Brasil, por região do país.



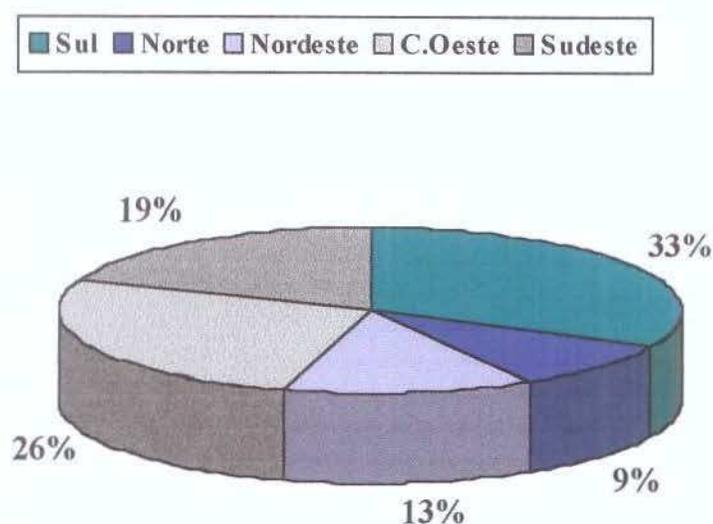
<sup>3</sup> Quase 2/3 do valor contratado por esta instituição destinaram-se à região Sul.

Gráfico 16: Proger (Urbano e Rural) - Distribuição Percentual dos Recursos Contratados pelo Banco do Brasil e Banco do Nordeste do Brasil), por região do país.



Quando contrapomos o desempenho do Proger urbano com o Proger rural, vemos que o índice de concentração se reduz significativamente ao considerarmos apenas as operações do Proger urbano e não as operações conjuntas de ambos.

Gráfico 17: Proger Urbano - BB e BNB  
Distribuição Percentual dos Recursos Contratados por Região do País



Num contexto amplo pode-se dizer que o Proger deixou muito a desejar, haja vista que de um volume de recursos alocados da ordem de, R\$2.765 milhões, apenas R\$ 2.223 milhões foram efetivamente aplicados, sob a forma de concessão de crédito, entre janeiro de 95 e novembro de 96; o valor médio, extremamente alto, dos contratos firmados<sup>4</sup>, parecem indicar uma total dissociação entre os clientes do programa e as populações vulnerabilizadas pelo desemprego; e os baixos multiplicadores de emprego das operações contratadas evidenciam a falta de direcionamento aos investimentos.

---

<sup>4</sup> Os Estados que apresentam maior custo por emprego são: Amazonas R\$27.288,57, Espírito Santo R\$9.364,45, São Paulo R\$8.805,57 e Rio de Janeiro com R\$7.747,18. E os Estados que apresentam maior valor médio dos contratos são: Roraima R\$23.647,47, Distrito Federal 18.363,14, Amazônia R\$15.160,66 e Goiás R\$10.873,47.

Talvez para um maior aperfeiçoamento, o caminho passe por uma maior articulação entre este programa e os demais instrumentos de políticas de emprego, de modo a permitir uma seleção de clientela e uma escolha de clientes que alivie, efetivamente, os males causados pelo desemprego. Seria necessário, dessa maneira, ampliar sua abrangência, otimizando os recursos alocados, e identificando melhor aqueles setores capazes de ampliar o número de empregos em virtude do seu maior efeito multiplicador<sup>5</sup>.

#### Programa de Crédito Popular

Após esta primeira decisão do Codefat, em implantar o Proger, a segunda, bem mais recente, e em fase de estruturação e experimentação, promovida pelo BNDES, é o Programa de Crédito Produtivo Popular.

Este programa tem por finalidade viabilizar mecanismos de financiamento que atendam à população de baixa renda. Tem acesso à este programa, os trabalhadores do setor informal, cooperativas e microprodutores formais, criando condições de sobrevivência, crescimento e formalização dos empreendimentos

---

<sup>5</sup> Setores com, por exemplo, artigos de vestuário, fabricação de calçados e atividades que compõem a agroindústria, atendem simultaneamente ao interesse de gerar emprego e desenvolver a economia.

apoiados. O programa compreende a duas formas distintas e complementares de atuação:

◆ **BNDES Trabalhador:** atuação junto às Secretarias e Comissões de Trabalho, em níveis estadual e municipal, em consonância com as políticas públicas de emprego que vêm sendo implementado pelo Ministério do Trabalho, estando em análise sua implementação, numa etapa inicial, em cinco unidades da Federação, a saber: Bahia, Distrito Federal, Paraná, Santa Catarina e São Paulo.

◆ **BNDES Solidário:** atuação junto às organizações não governamentais (ONGs), tendo sido incluído no conjunto de projetos que integram o Programa Brasil em Ação e envolvendo, na etapa inicial, recursos da ordem de R\$ 87 milhões.

Tabela 14: Programa de Crédito Produtivo Popular - Condições Operacionais

I N G S E T S I T O R A U R A C I O	Aspectos/Modalidade	BNDES Trabalhador	BNDES Solidário
	Prazo de Aplicação	2 anos	8 anos
	Remuneração	TJLP	TJLP
	Amortização	*	Trimestral
	Carência	*	6 meses
	Participação BNDES	Até R\$ 15 milhões	Até R\$ 3 milhões
	Garantias	Retorno antecipado dos recursos, baseado em desempenho	Carteira de Títulos e retorno antecipado dos recursos, baseado em desempenho
	* A cada dois anos, 60% do excedente gerado serão resgatados pelo BNDES		

B E N E F I C I A L R I O	Aspectos/Modalidade	BNDES Trabalhador	BNDES Solidário
	Itens Apoiáveis	Capital de giro e investimentos	Capital de giro e investimentos
	Prazo	20 meses	**
	Valor da Operação	Mínimo: R\$ 200,00 Máximo: R\$5.000,00	**
	Valor da Prestação	Mínimo: R\$80,00	**
	Amortização	Trimestral	**
	Carência	Máximo de 3 meses	**
	Encargos	**	**
	Garantias	Aval, fiança solidária e /ou alienação fiduciária	**
** A ser proposto por cada gestor, sujeito à aprovação do BNDES			

#### 4- Considerações Finais

Muito dos problemas encontrados pelo Brasil, no que tange aos programas de geração de emprego e renda, são comuns às experiências de outros países. O custo financeiro, por exemplo, é muitas vezes superior ao do crédito bancário convencional; a natureza dos programas de treinamento nem sempre atendem às efetivas necessidades dos tomadores de crédito e aparecem como uma imposição para que o financiamento seja concedido.

Além destes, há problemas intrínsecos ao próprio mercado de ordem jurídica, inadequação dos investimentos, incapacidade de gerar informação de marketing, relacionamentos entre os interesses públicos e privados, identificados como parte do vasto sistema de mediação que envolve esse tipo de projeto (Azeredo, 1997). Um dos problemas de difícil superação, para o caso brasileiro,

refere-se à continuidade das atividades envolvidas a partir dos sistemas de crédito. Nas palavras de Caio Márcio da Silveira, “como criar condições de auto-sustentabilidade daqueles empreendimentos apoiados? Esta é uma questão que, na verdade, está sempre presente (...). Entretanto, isso não quer dizer que as experiências sejam bem sucedidas em sua maioria”.

Há outro fator, abordado pelo mesmo autor, que mostra que “os efeitos junto aos beneficiários diretos eram positivos em termos de renda e consolidação de ocupações. Porém, os efeitos em termos de poder multiplicador e de integração com as economias locais e microregionais mostram-se muito pouco efetivos. Em geral, esses programas se deparam com sua limitação de alcance (o que talvez não seja necessariamente negativo se tais programas permitissem muitas ações limitadas)”. “Não existem ainda experiências de massificação de pequenos resultados que tenham gerado um efeito indireto mais amplo. Os projetos são sempre bastante isolados uns dos outros, carecem de articulação e o impacto é limitado. Mas foi possível detectar resultados positivos diretos: aqueles que de fato foram contemplados com os programas tiveram, em muitos casos, condições melhoradas de renda e consolidação de emprego, ou seja, postos de trabalho precário passaram a ser postos de trabalho mais consolidados. Contudo estas iniciativas têm um impacto certamente muito reduzido diante do grau de

dramaticidade da questão da carência de renda e de ocupações no país, especialmente no período atual" (Silveira, 1993)<sup>6</sup>.

Carlos Amaral (1993)<sup>7</sup> tende a concluir o mesmo, dizendo que "esses programas possuem uma estrutura tão reduzida que não têm condições de abranger uma parte significativa desse universo. O número de unidades apoiadas mostrou-se muito pequeno em todos os programas".

As políticas, em sua maioria, passivas, parecem amenizar superficialmente os problemas de curto prazo de grande oferta de mão-de-obra. Porém, a efetividade, abrangência e intermediação entre as políticas ainda são insuficientes para se dar um passo rumo a homogeneidade da qualificação da mão de obra, bem como das condições socio-econômicas dos entrante no mercado de trabalho

Em síntese poderia-se dizer que são três os principais problemas enfrentados. Em primeiro lugar, a falta de abrangência, no sentido de sua inefetividade para atingir o montante de desempregados, os empregos sem qualificação e os possíveis subempregados. A maneira para se aperfeiçoar a atuação dessas políticas tanto ativas quanto passivas deve levar em conta uma

---

<sup>6</sup> Caio Marcio Silveira: "Relato sobre a pesquisa de levantamento de projetos de geração de renda (in FASE - 1993)

<sup>7</sup> Carlos Amaral: Exposição da pesquisa de microunidades em Porto Alegre (in FASE - 1993)

expansão, ampliação e coordenação do volume de recursos necessários, e da própria estrutura institucional capacitada de direcionar, redistribuir e colocar em prática esses financiamentos.

Em segundo lugar, o problema da desarticulação entre os programas que geram as referidas heterogeneidade entre as regiões e solucionam os problemas apenas parcialmente. Somente uma estrutura supra institucional poderia dar conta de homogeneizá-los, eliminar superposições e otimizar a alocação de recursos dentro de prioridade socialmente estabelecidas.

Finalmente, tem-se o problema da definição de prioridades por parte do Estado para viabilizar a articulação entre as políticas públicas. Só assim, ao entrelaçar os interesses das políticas industriais e de desenvolvimento econômico com o interesse de inserir cada vez mais a população em atividades poupadoras de mão-de-obra é que chegar-se-á ao objetivo tão almejado: crescimento econômico, empregos e trabalhadores qualificados e baixo desemprego.

Bibliografia:

ABRANCHES, S. H. (1985) - *Os Despossuídos: Crescimento e Pobreza no País do Milagre*. Rio de Janeiro: Zahar.

AMADEO, E., CAMARGO, J. M. (1995) - **Regulations and Flexibility of Labor Market in Brazil**, DE/PUC-RJ, Texto para discussão 335, Rio de Janeiro.

AMADEO, E., PERÓ, V. (1996) - **Adjustment, Stabilization and Structure of Employment in Brazil**, DE/PUC-RJ, Texto para discussão 353, Rio de Janeiro.

BALTAR, P.E., Dedecca, C.S., Henrique, W. (1996) - *Mercado de Trabalho e Exclusão Social no Brasil*, in Oliveira, C.A.O., Matoso, J. - **Crise e Trabalho no Brasil**, Scritta, São Paulo.

BALTAR, P. E. (1996) - **Estagnação da Economia, Abertura e Crise do Emprego Urbano no Brasil**. Mimeo Unicamp, Campinas, SP.

BALTAR, P. E. & PRONI, M. W. (1995) - **Flexibilidade do Trabalho, Emprego e Estrutura Salarial no Brasil**. Mimeo Unicamp, Campinas, SP.

BARBOSA DE OLIVEIRA, C. A. & POCHMANN, M. (1995) - *O Mercado de Trabalho e a Gestão da Mão de Obra na Zona Franca de Manaus*. SUFRAMA/ FECAMP, Unicamp, Campinas, SP.

CAFÉ, S.; VILLELA, A. (1994) **Educação para a Competitividade ( ou a reconciliação para o trabalho com a educação para a cidadania)**. Texto para Discussão N° 16. BNDES, RJ.

CAFÉ, S.; CASTRO, J. (1994) **Subsídios para a formulação de uma política de empregos e o papel do BNDES**. Texto para Discussão N° 8. BNDES, RJ.

~~X~~ DEDECCA, C. S. (1996) - **Mercados de Trabalho Metropolitanos e Emprego**. Caderno Cesit - Unicamp, Campinas, SP.

FURTADO, C. (1992) - **Brasil: a Construção Interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

OCDE - (1994). *L' Étude de l'OCDE sur l'Emploi*, OCDE, Partie 1, Paris.

PINTO, A. (1976). A Heterogeneidade Estrutural e Modelo de Desenvolvimento Recente. In: Serra, J. **América Latina: Ensaio de Interpretação Econômica**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

TROYANO, A. (1985). **A necessidade de uma nova conceituação de emprego e desemprego: a pesquisa Fundação SEADE/DIEESE**. São Paulo em Perspectiva. São Paulo.

WELMOWICKI, M.; ALÉM, A.; MOTTA, M. (1994). **A Dualidade no Mercado de Trabalho: quantidade ou qualidade na geração de empregos?** Revista do BNDES, dezembro de 1994.

WELMOWICKI, M. (1994) **Mercado de Trabalho: a crise de dois modelos**. Texto para Discussão N° 21. BNDES, RJ.